



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0535/15

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON) contra los artículos 15 de la Ley núm. 633, sobre Contadores Públicos Autorizados del dieciséis (16) de junio de mil novecientos cuarenta y cuatro (1944), y 90 del Decreto núm. 2032, que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Públicos Autorizados de la República del uno (1) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1) día del mes de diciembre del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

Las normas impugnadas a través de la acción directa de inconstitucionalidad son los artículos 15 de la Ley núm. 633, sobre Contadores Públicos Autorizados del 16 de junio de 1944, (en adelante, “Ley núm. 633”) y 90 del Decreto núm. 2032, del uno (1) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Autorizados de la República (en adelante, “Decreto núm. 2032”), los cuales literalmente expresan lo siguiente:

Artículo 15 de la Ley núm. 633

La Junta Directiva del Instituto de Contadores Públicos Autorizados residirá en la capital de la República y el número de sus miembros no excederá de siete. Dicha Junta Directiva, en representación del Instituto, tendrá las siguientes atribuciones: a) recomendar al Poder Ejecutivo su propio reglamento interior y las modificaciones del mismo; b) tomar juramento y registrar los nombres de los Contadores Públicos Autorizados, para ejercer su profesión y recomendar al Poder Ejecutivo la revocación de los exequátur de los Contadores Públicos Autorizados que faltaren a la ética profesional cometiendo actos de mala conducta, aunque no estén incriminados y penados por la Ley; c) someter al Poder Ejecutivo la tarifa de costos de los servicios de Contadores Públicos Autorizados; d) actuar cuando sea requerida para ello, como amigable componedora entre los Contadores Públicos y sus clientes, en materia de remuneración para aquellos; e) estudiar y dictaminar todos los asuntos propios de la capacidad de los Contadores Públicos que le sean sometidos por el Poder Ejecutivo.

Artículo 90 del Decreto núm. 2032



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Instituto mantendrá un registro para que todo Contador Público Autorizado pueda cumplir con el Art. 15, letra a) de la Ley No. 633 sobre Contadores Públicos Autorizados, de fecha 16 de junio de 1944, modificado por la Ley No. 3530, de fecha 18 de abril de 1953, que establece que los Contadores Públicos Autorizados que obtengan su exequátur para ejercer la profesión, deberán prestar juramento y registrarse en el Instituto. Este registro deberá contener los siguientes datos:

- 1) Nombre.*
- 2) Dirección Postal.*
- 3) Número y fecha del Decreto mediante el cual se le concede el exequátur de Contador Público Autorizado.*
- 4) Fecha de emisión del título universitario.*
- 5) Nombre de la institución universitario que otorgó el título.*
- 6) Estudios especializados realizados.*
- 7) Facsímil de sello que usará el Contador.*
- 8) Firma registrada.*
- 9) Fecha de registro.*
- 10) Firma del Secretario General de la Junta Directiva del Instituto de Contadores Públicos Autorizados.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

El accionante, Colegio Dominicano de Contadores Públicos (en lo adelante “CODOCON”), en su instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de febrero de dos mil quince (2015), solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 15 de la Ley núm. 633, y 90 del Decreto núm. 2032, por considerarlos contrarios a los artículos 6, 39.3, 47, 50 y 69 de la Constitución, en la medida en que, según señala, los mismos violentan y entran en contradicción con los derechos fundamentales contenidos en los artículos constitucionales enunciados, y que, por tanto, pretenden abrogar facultades violatorias al orden constitucional y a todo lo que representa el bloque de constitucionalidad, poniendo en riesgo todo el andamiaje de la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

La entidad accionante, CODOCON, señala que los artículos 15 de la Ley núm. 633, y 90 del Decreto núm. 2032, son inconstitucionales, por considerarlos contrarios a los artículos 6, 39.3, 47, 50 y 69 de la Constitución, cuyos textos establecen lo siguiente:

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.

47.- Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.

Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional.

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país.

3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita.*
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley.*
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable.*
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa.*
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa.*
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo.*
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio.*
- 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9) *Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia.*

10) *Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad

3.1. El accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 15 de la Ley núm. 633, y 90 del Decreto núm. 2032. Para justificar dicha pretensión, alega, fundamentalmente, lo siguiente:

a. Los Articulados de la Ley 633 y el Decreto 2032 de su Reglamento copiados precedentemente, violentan la voluntad y el derecho que tiene todo ser humano o profesional de la Contaduría, de registrarse en cualquiera de los gremios existentes, bien sea, el COLEGIO DOMINICANO DE CONTADORES PÚBLICOS, INC. CODOCON o el INSTITUTO DE CONTADORES PUBLICOS AUTORIZADOS DE LA REPÚBLICA, ICPARD o cualquier otro de los tantos que existen, como muy atinadamente lo recoge este Honorable Tribunal Constitucional, en su ya comentada Sentencia TC/0043-12 de fecha 21 del mes de Septiembre del año 2012, Expediente No. TC-01-2011-0008, que copiamos precedentemente.

b. Lo que pretende el INSTITUTO DE CONTADORES PUBLICOS AUTORIZADOS DE LA REPÚBLICA, ICPARD, es cercenar la voluntad, el derecho, la libertad del profesional Contable o de cualquier grupo social, que basado en las disposiciones del Art. 50 de nuestra Norma de Normas, pretendan aperturar cualquier tipo de entidad, cualquier (sic) que fuese su naturaleza, siempre que estén constituidas bajo el precepto de la legalidad, y por ello que esa valiosísima Sentencia [TC/0043-12], promueve todo el alcance y contenido del Art. 47 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigente Carta Sustantiva y concomitantemente también la Libertad de Empresa contenido en el Art. 50 de nuestra Norma, que van una de la mano de otra.

c. Resulta por igual que las disposiciones de los Arts. 15 de la pre-citada Ley 633 en su Art. 15 y el Art. 90 del Reglamento No. 2032 de dicha ley, violentan y entran en contradicción con toda una serie de derechos fundamentales ya enunciados y por tanto al pretender abrogarse facultades violatorias al orden constitucional, deviene en un exceso de sus alcance y trata de superponerse a la Constitución y a todo lo que representa el Bloque de Constitucionalidad, poniendo en riesgo todo el andamiaje que reviste la Seguridad Jurídica y el Principio de Legalidad

En ese mismo orden, todo acto emanado de cualquier ente social debe estar ajustado a la norma constitucional, porque en un Estado con Constitución normativa el único soberano es la Constitución. Esta soberanía constitucional implica la supremacía de la Constitución en tanto norma jurídica, lo que implica la nulidad de pleno derecho de “toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”. Se consagra, además, que la Constitución es el conjunto de normas que fundamentan la legitimidad del poder estatal: de ahí que “todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución”.

d. El Art. 15 de la Ley 633 y su reglamento que la rige, violentan de manera flagrante a la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, en razón de que se atribuye la facultad en el precitado Art. 15 literal b, de recomendar la “revocación de los exequátur de los Contadores Públicos Autorizados que faltaren a la ética profesional, aunque no estén inculcados y penados por la Ley”.

e. A manera de resumen y vistas las disposiciones del Art. 69 de nuestra Constitución, lo cual en contraposición con el Art. 15 y el Art. 90 de la Ley 633 y su Reglamento, se advierte muy fehacientemente que los mismos contravienen o chocan con nuestra norma Constitucional, porque ninguna persona pueda ser sometida sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que exista una ley o norma que regule el acto que se imputa, ante una jurisdicción competente y con las observaciones propias de cada juicio, bien sea esta actuación jurisdiccional, administrativa o contenciosa o de cualquier tipo de actuación particular.

f. Hemos dicho hasta la saciedad todas las violaciones de carácter constitucional que envuelven los referidos artículos de la Ley 633 y su Reglamento, los cuales pretenden por demás atribuirse condiciones, facultades o privilegios de carácter unitario, sin que se le aplique a las otras instituciones que agrupan al profesional de la Contaduría, las mismas oportunidades y privilegios de que goza el Instituto de Contadores Públicos Autorizados ICPARD, lo cual contraviene en todo su estamento la Norma Constitucional.

g. Y es por todo lo anteriormente expuesto, que ya frente a una situación de discriminación y de exclusión del Instituto de Contadores Públicos Autorizados ICPARD, que pretendió anular la incorporación del COLEGIO DOMINICANO DE CONTADORES, INC. CODOCON, este Honorable Tribunal Constitucional, haciendo un ejercicio de una buena y sana administración de justicia, RECONOCE al CODOCON, todos los derechos y privilegios de operar en nuestra sociedad en representación y defensa del profesional Contable, en plena igualdad de la que dispone el ICPARD.

h. El accionante concluye solicitando:

PRIMERO: Declarar BUENO Y VÁLIDO la presente Acción de inconstitucionalidad en CUANTO A LA FORMA y AL FONDO por ser interpuesta en tiempo hábil y con los requisitos de Ley.

SEGUNDO: Declarar INCONSTITUCIONAL las disposiciones de la Ley 633 del 16 de 1 (sic) Junio del año 1944 y el Reglamento Interno de dicha institución, Decreto 2032 de fecha de Junio de 1984, en los Arts. 15 de dicha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley 633 y el Art. 90 del Reglamento, por las razones expuestas precedentemente.

TERCERO: Que la Sentencia de este TRIBUNAL CONSTITUCIONAL con relación al caso en cuestión sea notificada a: 1)- INSTITUTO DE CONTADORES PUBLICOS AUTORIZADOS DE LA REPUBLICA DOMINICANA, (ICPARD) y, 2)- al Procurador General de la República.

CUARTO: Eximir de este proceso las costas legales.

4. Opinión del procurador general de la República

La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen mediante Oficio núm. 00897, del 17 de marzo de 2015, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el 19 de marzo de 2015, expresa, entre otras cosas, lo siguiente:

En la especie, de los argumentos de la accionante se advierte que el punto de partida de la acción directa de inconstitucionalidad objeto de la presente opinión se encuentra en una cuestión de carácter fáctica, consistente en una disputa originada en la existencia de “dos entidades en la República Dominicana que aglutinan y rigen el quehacer profesional de los Contadores Públicos Autorizados, el Colegio Dominicano de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana, Inc. (CODOCON), y el Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD) ambas debidamente legitimadas al tenor de las leyes de la República Dominicana.

Al respecto es menester destacar que el derecho de asociarse y matricularse en una entidad que a su juicio los representa y que a su vez le serviría de instrumento para canalizar sus intereses de clase, en nada colide con la facultad del legislador para poner a cargo de una determinada institución,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verbigracia, el Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana, la aplicación [...] determinadas regulaciones que van más allá de los intereses de clase y que procuran garantizar la correcta prestación de la asistencia profesional a favor de personas particulares e instituciones públicas o privadas que requieran de dicha asistencia; de ahí que la norma impugnada no viola el derecho de asociación, como alega la entidad accionante.

(...) la imputación sobre el aspecto señalado [violación al derecho a la libertad de empresa] se fundamenta en cuestiones fácticas que difieren del carácter abstracto que caracteriza al procedimiento de la acción directa de inconstitucionalidad; de ahí que el mismo carece de fundamento y debe ser rechazado.

En cuanto a la alegada violación al principio de supremacía de la Constitución, establecido en el Art. 6 de la ley sustantiva, es necesario señalar que la violación del mismo por una determinada disposición normativa se configura cuando a través de un ejercicio de ponderación en abstracto, al margen de toda consideración de hecho, se establece que una determinada norma colide con una disposición específica de la Constitución, lo que no se advierte en la especie; por tanto, el argumento carece de fundamento y debe ser rechazado.

(...) al margen de que lo concerniente a la obligación de observar las garantías del debido proceso es un eje transversal aplicable a todo proceso judicial o administrativo, acorde con el Art. 69.10 de la Constitución, que a partir de los casos concretos puede ser sometido al control judicial a través de acciones ante las jurisdicciones competentes, y eventualmente ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de revisión constitucional instaurado por los artículos 277 de la Constitución y 53 de la Ley 137-11, es evidente que amerita que el Tribunal Constitucional establezca una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación constitucionalmente adecuada del mismo a los fines de evitar que a partir de una interpretación literal del texto impugnado la Junta Directiva del ICPARD, a (sic) margen de toda arbitrariedad, ejerza la potestad que le reconoce el Art. 15.b/L. 633-1944, sin que previamente, acorde con las garantías del debido proceso y los mecanismos de tutela a tal efecto, se establezca la comisión de una falta que amerite recomendar al Poder Ejecutivo la revocación del exequátur de un Contador Público Autorizado.

Finalmente, en cuanto a la alegada violación del principio de igualdad, tal y como ha sido señalado en parte anterior de la presente opinión, la misma se fundamenta en una cuestión de carácter fáctico, en tanto le atribuyen al Instituto de Contadores Públicos Autorizados pretender atribuirse condiciones, facultades o privilegios de carácter unitario sin que se le apliquen a otras instituciones que agrupan al profesional de la Contaduría.

Por tales razones, el Ministerio Público es de opinión:

Primero En cuanto a la forma: que procede declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio Dominicano de Contadores Públicos Inc. (CODOCON) contra los artículos 15 [de] la ley 633 de 1944 y 90 del Decreto 2032 de 1984.

Segundo: En cuanto al Fondo: Que procede rechazar, de manera parcial, la acción directa de inconstitucionalidad antes referida en cuanto a los artículos 15 de la Ley 633 de 1944 y 90 del Decreto 2032 de 1984, y declararla con lugar de manera parcial respecto del párrafo “b” del artículo 15 de la ley 633 de 1944, a cuyos fines procede que el Tribunal Constitucional, en ejercicio de las facultades que le confiere el Art. 47 de la ley 137-11, dicte una sentencia interpretativa aditiva a los fines de que se haga constar la obligación a cargo de la Junta Directiva del Instituto de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana, de sustentar la solicitud al Poder Ejecutivo de revocar el exequátur profesional de la Contaduría en una falta ética, penal o administrativa, determinada previamente por una jurisdicción competente en el marco de la tutela judicial efectiva y con respecto a las garantías del debido proceso.

5. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República, al emitir su dictamen mediante informe del 20 de abril de 2015, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el 30 de abril de 2015, expresa, entre otras cosas, lo siguiente:

Con relación a los diferentes principios que alegan los accionantes han sido violados, debemos precisar lo siguiente: El derecho de libertad de asociación es aplicable a las asociaciones que tienen un carácter privado, como lo es el Colegio Dominicano de Contadores (CODOCON), por lo que cuando las entidades tienen tal naturaleza, a nadie se le pueda obligar a formar parte de la misma sin que medie su voluntad, por no tener estas un fin de carácter público, de delegación de facultades estatales que dimanen de una ley, como ocurre con el Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD), quien tiene la potestad delegada por el Estado, de registrar de manera obligatoria a todos los contadores públicos autorizados, lo que no puede considerarse contrario a la libertad de asociación a que se refiere el art. 47 de la Constitución Dominicana, es decir, que el Instituto cumple fines que trascienden el interés privado, los cuales procuran el bien común de sus afiliados, sin que ello impida a sus miembros inscribirse en otras gremios.

Respecto a la libertad de empresa previsto en el artículo 50 de la Constitución, en el caso que nos ocupa no se evidencia violación al mismo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal y como lo señalara ese honorable Tribunal Constitucional, en su sentencia No. 0043-12, de fecha 21 del mes de septiembre del año 2012.

Sobre la Supremacía de la Constitución, prevista en el artículo 6 de la Constitución. La misma sentencia de referencia, en el numeral 7.8, sobre el particular ha establecido lo siguiente: [...] En ese sentido, no puede hablarse en el presente caso de violación alguna, a la constitución o intromisión de uno de los poderes del estado en esfera que no le corresponden. Se trata de identidades legalmente incorporadas bajo estatutos distintos, al igual que ocurre con otras asociaciones profesionales que han coexistido durante muchos años, como promoviendo el desarrollo social, profesional y económico de sus miembros.

Otros de los medios invocados por el accionantes (sic), es la violación del derecho de igualdad. Alega el accionantes (sic) que el artículo 15 y el artículo 90 de la ley precedentemente citada, atribuyen condiciones, facultades y privilegios unitario, sin que se le apique a las otras instituciones que agrupan al profesional de la contaduría, las mismas oportunidades o privilegio de que goza el Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD). Sobre ese particular, el mismo Tribunal Constitucional, estableció en el numeral 9.4.3, de la pag. 14, de la sentencia TC-0163-13, de fecha 16 del mes de septiembre del año 2013, lo siguiente: [...] El principio de igualdad en la ley, se traduce en la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando se asimilen, situación que queda expresada en la apotegma “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”. De ahí que, en la especie, no se verifica la alegada violación al principio de igualdad dado que no se está frente a instituciones que cumplen funciones similares, por cuanto los fines del Colegio de Abogados de la República Dominicana, son de interés público, y no meramente corporativo. En base a ello, debemos preciar que no se violenta el derecho a la igualdad que señala



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el accionante, rechazando por vía de consecuencia el argumento de la parte accionantes (sic).

Por tales razones, el Senado de la República es de opinión:

PRIMERO: Que el SENADO DE LA REPÚBLICA, informa a esa honorable Corte Constitucional, que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva y minuciosa en los archivos de esta Institución, advertimos que no podemos garantizar con certeza y precisión la manera y el procedimiento legislativo llevado a cabo al momento de sancionar la Ley No. 633, del 19 de junio de 1944, sobre Contadores Públicos Autorizados, ya que dicha ley es del año 1944, y nuestros archivos datan del año 1970 en adelante, razón por la cual nos vemos en la imposibilidad de emitir opinión sobre el particular.

SEGUNDO: Que en cuanto al fondo de la acción, RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad, incoada por el Colegio Dominicano de Contadores Públicos, Inc., (CODOCON), y en consecuencia, DECLARAR conforme con la Constitución Dominicana del 26 de enero del año 2010, el artículo 15 de la Ley No. 633, del 19 de junio de 1944, sobre Contadores Públicos Autorizados; y 90 del reglamento Interno del Instituto de los Contadores Autorizados de la República Dominicana, mediante Decreto No. 2032, de fecha primero (1ro.) de junio de 1984, por no ser violatorio de los principios de igualdad, de la libertad de asociación, de libertad de empresa, y menos aún de la tutela judicial efectiva y del debido proceso de ley.

TERCERO: DECLARAR el procedimiento libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según las disposiciones del art. 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión del presidente de la República

En el expediente relativo a la presente acción directa de inconstitucionalidad no consta escrito correspondiente a la opinión del Poder Ejecutivo, a pesar de que le fuera debidamente notificada a través del Oficio núm. PTC-AI-018-2015, emitido por la Secretaría del Tribunal Constitucional el 18 de febrero de 2015.

7. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad no consta prueba aportada.

8. Celebración de audiencia pública

8.1. 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 de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015), compareciendo y presentando sus conclusiones la parte accionante, las autoridades de las cuales emanó la norma atacada (Senado y Cámara de Diputados) y el procurador general de la República en representación del Poder Ejecutivo. El expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República y los artículos 9, 36 y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley núm. 145, del 4 de julio de 2011.

En efecto, 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.

10. Legitimación activa o calidad de la accionante

10.1. Tal como ha establecido la jurisprudencia constitucional, entre otras, la Sentencia TC/0131/14,

(...) la legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

10.2. En relación con la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República 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 de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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.

10.4. En este caso concreto, este tribunal considera que el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON), en su condición de institución gremial que agrupa a profesionales del área de la contaduría, goza de legitimidad activa para interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 15 de la Ley núm. 633, sobre Contadores Públicos Autorizados, del 16 de junio de 1944, y 90 del Decreto núm. 2032, del uno (1) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Públicos Autorizados de la República.

11. Sobre el fondo de la acción

11.1. Tal como ha sido apuntado previamente, el accionante sustenta la presente acción bajo el argumento de que los artículos 15 de la Ley núm. 633, y 90 del Decreto núm. 2032, contradicen varios artículos de la Constitución, en la medida en que, según indica, son contrarios a los derechos fundamentales, específicamente, a la libertad de asociación (artículo 47), a la igualdad (artículo 39.3), a la libertad de empresa (artículo 50), a una tutela judicial efectiva y de debido proceso (artículo 69) y al principio de supremacía de la Constitución (artículo 6).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad de asociación:

11.2. La parte accionante señala que las normas impugnadas son contrarias al derecho de asociación en la medida en que, según indica,

(...) violentan la voluntad y el derecho que tiene todo ser humano o profesional de la Contaduría, de registrarse en cualquiera de los gremios existentes, bien sea, el COLEGIO DOMINICANO DE CONTADORES PUBLICOS, INC. CODOCON o el INSTITUTO DE CONTADORES PUBLICOS AUTORIZADOS DE LA REPUBLICA, ICPARD o cualquier otro de los tantos que existen.

11.3. El derecho a la libertad de asociación se regula como derecho fundamental en el artículo 47 de nuestra Constitución en términos de que “toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley”. Sobre el contenido de este derecho este tribunal ha declarado en su Sentencia TC/0043/12, del 21 de septiembre de 2012, que “la libertad de asociación es uno de los derechos humanos que posibilita, esencialmente, la unión de personas que se identifican con un interés legítimo y que persiguen objetivos lícitos. Asimismo, otorga la posibilidad de constituir agrupaciones permanentes que buscan un mismo fin”. De igual forma, tal como ha precisado la Sentencia TC/0163/13, del 16 de septiembre de 2013, este derecho “también comprende el derecho a no ser obligado a pertenecer a una asociación”.

11.4. Para determinar si en el presente caso las normas impugnadas resultan contrarias al derecho de asociación, consideramos necesario, al igual que hiciera el Tribunal en su Sentencia TC/0163/13, del 16 de septiembre de 2013, analizar la naturaleza jurídica del ICPARD de acuerdo con la clasificación de corporación de derecho público o de derecho privado. En este sentido, dicha sentencia, refiriéndose al Colegio de Abogados de la República Dominicana –“institución creada a través



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley núm. 91 de fecha 3 de febrero de 1983, que instituye el Colegio de Abogados de la República”–, define como corporaciones de derecho público a

(...) aquellas entidades autónomas que representan los intereses de ciertos sectores sociales ante los poderes públicos y desempeñan funciones públicas de ordenación de dicho sector, mientras que las corporaciones de derecho privado son consideradas como establecimientos fundados y regidos por particulares, que actúan a veces bajo la vigilancia y con el permiso de la administración, pero sin ninguna delegación de poder público.

Asimismo, puede señalarse como uno de los elementos que diferencian estos dos tipos de corporaciones el hecho de que mientras las de naturaleza pública son creadas mediante ley u algún otro instrumento normativo del Estado, las corporaciones privadas surgen del acuerdo libre de sus miembros.

11.5. En lo atinente a las corporaciones de derecho público, sigue indicando la referida sentencia TC/0163/13, que estas tienen una doble dimensión:

Por un lado, tienen base privada, al estar constituidas con el fin de representar y defender los intereses de un determinado colectivo; y, por el otro, tienen al mismo tiempo una dimensión pública determinada por el ejercicio de funciones públicas administrativas, las cuales le otorgan una naturaleza propia similar a los órganos de la Administración Pública, por el ámbito propio de su actividad, la cual lo acerca a la esfera del derecho administrativo. En este concepto entrarían los colegios profesionales y las federaciones deportivas, entre otras.

11.6. Lo expresado previamente nos permite inferir que el ICPARD constituye una corporación pública, creada mediante Ley núm. 633, que textualmente establece en su artículo 14:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Instituto de Contadores Públicos Autorizados lo integraran todos los Contadores Públicos Autorizados que tengan en vigor el exequátur correspondiente, y que satisfagan las cuotas y demás requisitos exigidos en el Reglamento Interno de dicho Instituto. El Instituto estará regido en su funcionamiento interior por un Reglamento que será aprobado por el Poder Ejecutivo.

En este sentido, el ICPARD, en su calidad de corporación pública, es creado por el Estado a través de una ley para el cumplimiento de funciones inherentes al propio Estado.

11.7. Por su parte, la creación del CODOCON surge de la libre decisión de sus fundadores, de acuerdo con la normativa general que rige las asociaciones sin fines de lucro (en el momento de su creación al amparo de la Orden Ejecutiva núm. 520, sobre Instituciones sin Fines de Lucro, del 26 de julio de 1920, posteriormente derogada por la Ley núm. 122-05, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana del 8 de abril de 2005).

11.8. Es así que no constituye vulneración alguna del derecho de asociación del CODOCON el hecho de que el Estado, a través de sus instrumentos normativos y en virtud de las competencias que le confiere la Constitución, delegue parte de sus competencias en una corporación pública creada por él, tal como resulta el ICPARD. De manera que el ICPARD no es una entidad conformada por el acuerdo libre y voluntario de sus miembros, sino que se crea como una corporación pública del Estado dominicano, a la cual se transfiere la competencia de exigir el cumplimiento de determinados requisitos para el ejercicio de la profesión de contador público autorizado, así como la aplicación del régimen disciplinario del gremio que agrupa. El CODOCON, por su parte, constituye una asociación sin fines de lucro, cuyas actuaciones son solo vinculantes para sus miembros, que libre y voluntariamente decidieron formar parte de ella.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.9. En un caso parecido examinado por este tribunal en la citada sentencia TC/0163/13, en la que se valoraba si la matriculación obligatoria de los abogados en el Colegio de Abogados de la República Dominicana –institución creada por ley y, por tanto, constitutiva de una corporación de derecho público– vulneraba el derecho de asociación de ADOMA –institución creada en el marco de la Ley de asociaciones y, por tanto, constitutiva de una corporación de derecho privado–, este tribunal declaró lo siguiente:

(...) cabe precisar que el Colegio de Abogados de la República Dominicana, como bien se dijo en los párrafos anteriores, tiene una función pública, y que las normas imperativas de derecho público, que obligan a los individuos a asociarse en colegios profesionales es válida, y no puede considerarse contraria a la libertad de asociación que dispone el texto constitucional, cuando los referidos colegios cumplen fines que trascienden el interés privado, por cuanto el Estado delega en estos fines que procuran el bien común, además tal colegiación obligatoria no impide asociarse a otro u otros gremios de abogados. La eliminación de la colegiación obligatoria supondría la facilitación del intrusismo y el deterioro de la calidad de los servicios de la abogacía en la que convergen valores constitucionales como la libertad y el patrimonio de las personas. [...]

A tono con lo anterior, se precisa señalar que los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión, lo cual constituye un servicio al común de indudable interés público, se ajuste a las normas o reglas que aseguren, tanto la eficacia, como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, por otra parte, ya ha garantizado en principio el Estado con la expedición del exequátur.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10. En efecto, lo expresado por este tribunal en la referida sentencia en relación con el Colegio de Abogados podría ser igualmente aplicable al ICPARD dentro de su ámbito de actuación. Es así que la exigencia de registro en esta institución no puede considerarse violatoria del derecho de asociación, en la medida en que dicho registro cumple fines que trascienden al interés privado de sus miembros, para imbricarse en los fines de interés común que atañen al Estado y que este ha delegado en el ICPARD en virtud de una ley. A este respecto, esta misma sentencia ha declarado que,

Sobre este punto han resuelto otros tribunales constitucionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y han determinado que la obligatoriedad de la colegiación no es violatoria de los derechos de libre asociación ni de libertad de trabajo.

B) Sobre la presunta vulneración del derecho de igualdad

11.11. El accionante indica en su escrito que las normas impugnadas son contrarias al derecho a la igualdad establecido en el artículo 39.3, en la medida en que,

(...) pretenden por demás atribuirse condiciones, facultades o privilegios de carácter unitario, sin que se le aplique a las otras instituciones que agrupan al profesional de la Contaduría, las mismas oportunidades y privilegios de que goza el Instituto de Contadores Públicos Autorizados ICPARD, lo cual contraviene en todo su estamento la Norma Constitucional.

11.12. El artículo 39.3 de la Constitución dominicana establece textualmente lo siguiente:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.

11.13. Al respecto, tal como ha precisado la Sentencia TC/0119/14, del 13 de junio de 2014 –apartado 11.2.i), página 25–,

(...) el principio de igualdad configurado en el artículo 39 de la Constitución implica que todas las personas son iguales ante la ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue. El desarrollo de este principio ha permitido elaborar una doctrina tendente a graduar situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferente en circunstancias tales que el trato igual conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite una discriminación positiva. Fuera de estas situaciones que encuentran justificación en la necesidad de preservación del propio principio de igualdad y no discriminación, no resulta admisible que desde los órganos públicos se practique un tratamiento desigual e injustificado (...).

11.14. Es así que el derecho fundamental a la igualdad se configura como el derecho a no sufrir discriminación con respecto a aquellos que se encuentren en la misma situación, sin que exista una justificación objetiva y razonable de esa desigualdad en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el trato. Para analizar el presente caso utilizaremos el test o juicio de igualdad concebido por la jurisprudencia colombiana y acogido por este tribunal en las sentencias TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0049/13, del nueve de abril de dos mil trece (2013) y TC/0060/14, del cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014), que “(...) 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”.

11.15. Los criterios establecidos por este test para verificar si nos encontramos frente a la vulneración del derecho de igualdad son los siguientes: a) determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares; b) analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado y c) destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

11.16. En relación con el primer criterio del juicio o test de igualdad (existencia de casos o supuestos fácticos semejantes), el Tribunal ha podido constatar, tal como ha sido explicado en el punto anterior, que la naturaleza jurídica de las entidades en conflicto es disímil y, por tanto, responden a un interés jurídico distinto; en consecuencia, disponen de una vinculación con el Estado diferente. De manera que en este contexto, ha quedado establecida la inexistencia del primer requisito del test de igualdad, al tratarse de casos o situaciones distintas, pues se intenta confrontar en condición de supuesta igualdad a una asociación creada al amparo de la Ley núm. 122-05, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en República Dominicana, del 8 de abril de 2005, con una entidad creada por ley por el Estado para la satisfacción de determinados fines y servicios de interés general.

11.17. En consecuencia, la ausencia de este primer elemento del test hace innecesaria la verificación de los otros dos elementos, toda vez que los mismos son



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuentes, por lo que procede declarar que las normas impugnadas no vulneran el derecho de igualdad consagrado en el artículo 39.3 de nuestra Constitución.

C) Sobre la presunta violación al derecho a la libertad de empresa

11.18. El accionante señala en su escrito que las normas impugnadas resultan contrarias al derecho de empresa en la medida en que cercenan,

(...) la voluntad, el derecho, la libertad del profesional Contable o de cualquier grupo social, que basado en las disposiciones del artículo 50 de nuestra Norma de Normas, pretendan aperturar cualquier tipo de entidad, cualquier que fuere su naturaleza, siempre que estén constituidas bajo el precepto de la legalidad. [...]

Es decir, que de lo que se trata, es que toda persona tenga un derecho legítimo, natural y por consiguiente, la libertad de inscribirse o registrarse en el gremio o entidad social de su preferencia, siempre que dichos organismos estén amparados bajo el manto de la legalidad, en razón de que a nadie debe de impedírsele lo que la norma Constitucional no expresa o no señala y en tal sentido, tanto la Ley 633 del 16 de 1 de Junio del año 1944 y su Reglamento Interno Decreto 2032 de fecha de 1 junio de 1984, en los Arts. 15 de dicha Ley 633 y el Art. 90 del Reglamento, deben ser declarados contrarios a la Constitución, puestos (sic) que de manera preclara violan los más elementales derechos constitucionales fundamentados en los Derechos Fundamentales de Igualdad, de Libertad de Asociación, Libertad de Empresas, Expresión, de la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, de la Supremacía de la Norma de Normas.

11.19. Este tribunal considera que resultan confusos los argumentos señalados por la parte accionante. Por un lado, parecería que se refiere a que lo que se vulnera es el derecho de los profesionales de la contabilidad a abrir alguna empresa en virtud



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del derecho fundamental de empresa que consagra el artículo 50 de la Constitución, mientras que, más adelante, a lo que parece referirse es a que las normas impugnadas vulneran el derecho de empresa en la medida en que no dan opción a los profesionales del gremio a afiliarse a una de las dos corporaciones, sino que establecen la obligación de vinculación al ICPARD.

11.20. Por su parte, el derecho a la libertad de empresa al que hace referencia la accionante se consagra con rango de derecho fundamental en el artículo 50 de la Constitución:

El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes [...].

11.21. En este sentido, el derecho a la libertad de empresa, como derecho fundamental, se configura como un derecho que solo puede ejercitarse en el mercado, que consiste en la libertad para decidir qué producir y cómo hacerlo de acuerdo con la ley. El valor jurídico protegido por la libertad de empresa es la iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado, libertad que solo podría estar limitada, de acuerdo con el citado artículo 50 de la Constitución, por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes.

11.22. En este sentido, en el primero de los supuestos que suponemos que plantea la parte accionante no puede decirse que los mismos vulneran el derecho de empresa. Al respecto debe precisarse que cualquier actividad económica, y más que eso, el ejercicio de cualquier actividad profesional está sometido al cumplimiento de una serie de requisitos precisados por el Estado a través de sus distintos instrumentos normativos, de conformidad con el interés general. Así, por ejemplo, de igual forma que la construcción de un edificio requiere que el particular interesado disponga de las autorizaciones que establezcan las normas urbanísticas y de la construcción en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cada caso, asimismo el ejercicio de la profesión de la contaduría, la medicina, la abogacía, etcétera, está sometido al cumplimiento de una serie de requisitos que pretenden garantizar que el profesional de que se trate dispone de las competencias técnicas que necesita para el buen ejercicio de su profesión.

11.23. Con respecto al segundo punto, relativo a que las normas impugnadas vulneran el derecho de empresa en la medida en que no dan opción a los profesionales del gremio a afiliarse a una de las dos corporaciones, este tribunal determina que tampoco se vulnera el derecho de empresa debido a que ni el ICPARD ni CODOCON son entidades dedicadas a la actividad comercial. Tal como ha sido apuntado, la ICPARD es una corporación pública, por lo que su objeto responde a satisfacer cuestiones de interés general que se consideran de obligado cumplimiento por todos los profesionales de ese gremio. En el caso de CODOCON, tampoco podemos hablar de una entidad con fines empresariales, ya que la ley que lo regula es la Ley núm. 122-05, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en República Dominicana, del 8 de abril de 2005, por lo que tienen prohibido dedicarse a actividades lucrativas. De manera que ha de concluirse que dichos artículos no vulneran el derecho de libertad de empresa que consagra nuestra Constitución en su artículo 50.

D) Sobre la presunta vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva y de debido proceso

11.24. La accionante señala que las normas impugnadas son contrarias al artículo 69 de la Constitución dominicana ya que, “contravienen o chocan con nuestra norma Constitucional, porque ninguna persona puede ser sometida sin que exista una ley o norma que regule el acto que se le imputa, bien sea esta actuación jurisdiccional, administrativa o contenciosa o de cualquier tipo de actuación particular”.

11.25. Por lo que se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva y de debido proceso consagrado en el artículo 69 de la Constitución, el mismo se configura como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un derecho fundamental que pretende el cumplimiento de una serie de garantías que permitan a las partes envueltas en un litigio sentir que se encuentran en un proceso en el que las reglas del juego son limpias. En esencia, estas garantías pueden ser agrupadas en las siguientes: la imparcialidad del juez o persona que decide, publicidad del proceso, posibilidad de asistencia de abogado, prohibición de las dilaciones indebidas y utilización de los medios de prueba disponibles.

11.26. En el caso concreto, las razones aducidas por la parte accionante para invocar la vulneración del presente artículo se refiere a la competencia que consagra el legislador al ICPARD en el artículo 15 de la Ley núm. 633 de “recomendar al Poder Ejecutivo la revocación de exequátur de los Contadores Públicos Autorizados que faltaren a la ética profesional cometiendo actos de mala conducta, aunque no estén incriminados y penados por la ley”. En este sentido, la Procuraduría, en el escrito presentado en el marco de esta acción, solicita que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad

(...) respecto del párrafo “b” del artículo 15 de la ley 633 de 1944, a cuyos fines procede que el Tribunal Constitucional, en ejercicio de las facultades que le confiere el Art. 47 de la ley 137-11, dicte una sentencia interpretativa aditiva a los fines de que se haga constar la obligación a cargo de la Junta Directiva del Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana, de sustentar la solicitud al Poder Ejecutivo de revocar el exequátur profesional de la Contaduría en una falta ética, penal o administrativa, determinada previamente por una jurisdicción competente en el marco de la tutela judicial efectiva y con respecto a las garantías del debido proceso.

11.27. Al respecto, este tribunal considera que en el presente caso no puede hablarse de vulneración de este derecho en razón de dos cuestiones:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.28. La primera debido a que, de conformidad con el Decreto núm. 2032, cualquier decisión que pudiere limitar los derechos de los miembros del ICPARD por violación al código de ética profesional debería ser adoptada en el marco de un procedimiento disciplinario.

11.29. En este sentido, el artículo 51 de dicho decreto establece que es ante el Tribunal Disciplinario que se seguirán, entre otros, “los procesos seguidos a los miembros del Instituto por violación al código de ética profesional, a los pronunciamientos de normas y procedimientos de auditoría, a los principios de contabilidad y a las leyes y reglamentos que rigen la profesión”. Es decir que, siendo la razón por la que podría recomendarse la retirada del exequatur la comisión de una falta a la ética profesional o la comisión de una mala conducta (de acuerdo al artículo 15.b) de la Ley núm. 633) cualquier decisión que pudiera dictar el ICPARD en perjuicio de cualquier de sus miembros deberá hacerse en el marco de un procedimiento seguido ante el Tribunal Disciplinario. En este sentido, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 52 de dicho reglamento, “cualquier miembro sometido ante el Comité de Calificaciones y Ética o Tribunal Disciplinario podrá utilizar cualquier medio de prueba para demostrar su inocencia”.

11.30. De acuerdo con lo señalado precedentemente no podría la Junta Directiva del ICPARD, en su calidad de órgano ejecutivo de dicha entidad, recomendar la retirada del exequatur de algún miembro sin haberse seguido previamente un procedimiento ante el Tribunal Disciplinario de dicha institución –de conformidad con el capítulo IV del Decreto núm. 2032–. De manera que, del contenido de la disposición impugnada no puede aducirse vulneración a las normas de debido proceso en el sentido que expresa la parte accionante, ya que la recomendación de retirada que pudiera realizarse necesariamente tendría que ser el resultado de un procedimiento seguido ante Tribunal Disciplinario del ICPARD en el que se respeten las normas de debido proceso que establece la ley, entre ellas el derecho de defensa y la necesidad de que cualquier resolución que pudiera afectar los derechos o intereses del miembro de que se trate esté debidamente motivada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.31. Por su parte, la labor de registro y supervisión que realiza el ICPARD sobre sus miembros nos parece que justifica que, en los casos que resulte procedente, puede recomendar al Poder Ejecutivo la retirada de los exequátur de contador público autorizado, recomendación que debe entenderse debidamente motivada para que pueda ser valorada por el poder ejecutivo.

11.32. La segunda es que no puede atribuirse al ICPARD la competencia de revocar el exequátur al contador público autorizado que, de conformidad con el citado artículo 15.b, faltare a la ética profesional cometiendo actos de mala conducta. En efecto, en el caso concreto que se impugna en esta acción la competencia para la retirada del exequátur está expresamente concedida al Poder Ejecutivo, que es el único órgano competente para otorgarlo, de conformidad con la Ley núm. 111, sobre exequátur de Profesionales del 9 de noviembre de 1942. En este sentido, la decisión de retirada del exequátur corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, que es quien deberá atender al cumplimiento de todas las garantías constitucionales y normas de debido proceso que establece la Constitución en su procedimiento de retirada de exequátur.

E) Sobre la presunta vulneración de la supremacía de la Constitución

11.33. La parte accionante aduce que las normas impugnadas

(...) violentan y entran en contradicción con toda una serie de derechos fundamentales ya enunciados y por tanto al pretender abrogarse facultades violatorias al orden constitucional, deviene en un exceso de su alcance y trata de superponerse a la Constitución y a todo lo que representa el Bloque de Constitucionalidad, poniendo en riesgo todo el andamiaje que reviste la Seguridad Jurídica y el Principio de Legalidad.

11.34. Al respecto, al haberse demostrado en el marco de esta acción directa de inconstitucionalidad que las normas impugnadas no vulneran ninguna de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones constitucionales invocadas por la parte accionante, este tribunal advierte que los artículos 15 de la Ley núm. 633 y 90 del Decreto núm. 2032, resultan cónsonos al principio de primacía constitucional previsto en su artículo 6 de nuestra Carta Magna en términos de que “todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Wilson S. Gómez Ramírez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta. Consta en acta el voto disidente de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, el cual se incorporará 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 admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON) contra los artículos 15 de la Ley núm. 633, sobre Contadores Públicos Autorizados del 16 de junio de 1944 y 90 del Decreto núm. 2032, que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Públicos Autorizados de la República del 1 de junio de 1984.

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo, la acción de inconstitucionalidad descrita en el ordinal anterior y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución los artículos 15 de la Ley núm. 633, sobre Contadores Públicos Autorizados del 16 de junio de 1944 y 90 del Decreto núm. 2032, que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Públicos Autorizados de la República del 1 de junio de 1984.

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

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada por Secretaría, a la accionante, Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON), al Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD), al presidente constitucional de la República Dominicana, al procurador general de la República Dominicana, al Senado de la República Dominicana y a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, para los fines que correspondan.

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

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

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
LEYDA MARGARITA PIÑA MEDRANO

De conformidad con la disposición del artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que faculta a los jueces del Tribunal Constitucional a formular votos disidentes, tengo a bien



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

señalar las razones jurídicas que justifican el ejercicio de mi voto en la presente decisión. Respetando la decisión mayoritaria del pleno, el fundamento de nuestra disidencia tiene el alcance y fundamento siguiente:

I. Alcance de este voto disidente

Nuestra discrepancia está circunscrita a la cuestión relativa a la legitimación activa del accionante, esto es, en determinar si éste ostentaba el interés legítimo y jurídicamente protegido que exigen los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, del 2011.

II. Fundamento del voto disidente

Legitimación activa e interés jurídico. Distinciones conceptuales.

La decisión objeto del presente voto particular señala en lo relativo a la legitimación activa, que el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (institución accionante) *“en su condición de institución gremial que agrupa a profesionales del área de la contaduría, goza de legitimidad activa para interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 15 de la Ley núm. 633 de fecha 16 de junio de 1944, sobre Contadores Públicos Autorizados, y 90 del Decreto núm. 2032, de fecha 1 de junio de 1984 que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Públicos Autorizados de la República.”(acápite 11; párrafo 10.4; página 13 de la sentencia).*

La legitimación procesal activa, es definida por el destacado jurista chileno Humberto Nogueira Alcalá (2004)¹ como *“la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona natural o jurídica, como asimismo a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos*

¹ Nogueira Alcalá, H. (2004). “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis Año 10 N° 2 : 197 - 223, 2004



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdiccionales como demandantes, demandados, terceros o representantes de cualquiera de ellos”.

Es decir, la legitimación es una capacidad procesal, que reconoce el Estado a un sujeto de derecho conforme las normas jurídicas para intervenir en un proceso jurisdiccional. El caso que nos ocupa se refiere a las acciones directas en inconstitucionalidad, cuya legitimación para su interposición está configurada en los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, del 2011.

Estas disposiciones señalan:

a) Artículo 185.1 de la Constitución de la República:

Artículo 185.- 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.

b) Artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales:

Artículo 37.- 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.

Estos textos plantean dos (2) tipos de legitimidad activa:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) Legitimación de órganos públicos: Corresponde al Presidente de la República y una tercera parte de los miembros del Senado y la Cámara de Diputados.

- b) Legitimación ciudadana restringida: Es la que ostenta toda persona (física o moral) con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Para accionar válidamente ante el Tribunal Constitucional dominicano en procura de un control concentrado y abstracto de constitucionalidad no basta con tener *legitimación procesal activa*, sino que en el caso de aquellas personas que no tienen la investidura pública a que alude la primera parte del artículo 185.1 de nuestra Carta Magna, se debe ostentar un interés jurídico que debe ser además, *legítimo y jurídicamente protegido*.

La legitimación activa también es conocida en el derecho dominicano como “*calidad*”. De hecho, cuando el legislador ordinario se refiere en el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, a la capacidad procesal que debe tener toda persona para accionar en inconstitucionalidad, reproduce el contenido del artículo 185.1 de la Constitución, pero le llama a la legitimación “*calidad para accionar*”.

La legitimación o calidad si bien por su naturaleza está íntimamente vinculada con el interés jurídico, se trata sin embargo de dos (2) cuestiones procesales diferentes. La legitimación es la capacidad que el Estado reconoce a una persona para intervenir en un proceso. El interés jurídico, en cambio, es conceptualizado por Eduardo Couture (1993)² como la “*aspiración legítima, de orden pecuniario o moral que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta*”. Mientras que la legitimación es una *condición de idoneidad* del sujeto, el interés es una *posición circunstancial* de una persona frente a una situación jurídica que le beneficia o le perjudica.

² Couture, E. (1993). “Vocabulario Jurídico”. Buenos Aires, Argentina; Ed. Depalma; p. 344



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la práctica judicial estas dos (2) nociones tienen ámbitos diferenciados. Por ejemplo: el presidente de la República tiene indudablemente *legitimación activa* para interponer acciones directas en inconstitucionalidad (Art. 185.1; Constitución dominicana), pero no tiene necesariamente *interés jurídico* en ese proceso, condición que en su caso resultaría indiferente para la admisibilidad de la misma, pues de conformidad al régimen constitucional dominicano, solo basta su investidura. No es el caso de un particular, a quien la Carta Sustantiva le requiere, además de su *legitimación activa*, obligatoriamente un *interés jurídicamente protegido*.

Otro ejemplo ilustrativo sería con relación al Defensor del Pueblo, éste tiene *legitimación activa* para incoar acciones de amparo (Art. 68; Ley núm. 137-11), pero es obvio que no tiene el *interés jurídico*, ya que el mismo solo la posee el titular del derecho fundamental amenazado o violado.

Estos ejemplos ponen de relieve dos (2) aspectos relevantes:

- a) La legitimación activa y el interés jurídico, son dos cuestiones diferenciadas.
- b) Un actor puede tener legitimación aunque no necesariamente interés jurídico.

El interés jurídico que se precisa para interponer una acción directa en inconstitucionalidad no tiene todos los atributos que tradicionalmente exige la doctrina procesal dominicana para demandar en justicia. En efecto, Froilán Tavares hijo (1991)³ señala que el interés jurídico para accionar en el derecho ordinario debe ser positivo, concreto, nato y actual, directo, personal, legítimo y jurídicamente protegido. *Positivo y concreto*, significa que el interés sea cierto y determinado; *nato y actual*, que tenga existencia y no sea eventual o una simple expectativa; *directo*, que sea inmediatamente afectado por la aplicación de la norma o acto cuestionado; *personal*, significa que el interés es exclusivamente individual y diferenciado del

³ Tavares hijo, F. (1991). "Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano". Volumen I. Santo Domingo, Rep. Dom. Ed. Tiempo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés general. El constituyente del 2010 solo le exige a la persona que accione en inconstitucionalidad un interés con dos (2) atributos básicos: legítimo y jurídicamente protegido.

Origen, alcance y naturaleza del interés legítimo y jurídicamente protegido.
Diferencia entre interés legítimo e interés simple.

La noción de “interés legítimo” surge en Francia en 1872⁴ con motivo del nuevo rol asumido por el Consejo de Estado, que decidió –en vista de los abusos y errores de la Administración– imponer condenas atendiendo a recursos relacionados con derechos subjetivos de los administrados que debían ser acreditados por estos últimos, surgiendo la idea de un interés legítimo para procurar la anulación de dichas actuaciones ilegales.

El interés legítimo es conceptualizado por el jurista mexicano, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2009)⁵ en los siguientes términos: “*el interés legítimo adquiere relevancia en lo jurídico a pesar de no descansar en un derecho subjetivo conforme a su concepción tradicional. Pero tampoco se trata de un mero interés en la legalidad (interés simple) ...este tipo de interés (el legítimo) lo tiene cualquier persona, pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico...comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico, y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho...*”

⁴ Narrado por Jean Claude Tron Petit (2012)”. ¿Qué hay del interés legítimo?”. Revista del Instituto de la Judicatura Federal de México. Núm. 33; p. 259-282.

⁵ Ferrer Mac-Gregor, E. (2009). “Amparo Colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal”. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional celebrado los días 2 y 3 de octubre del 2009 en Victoria, México.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El interés legítimo supone pues una situación jurídica determinada que implica respeto por parte de las autoridades públicas y los particulares, siendo exigible una reparación en caso de ser afectada dicha situación por conductas antijurídicas. Es decir, que lo “*legítimo*” de ese interés significa que el actor puede accionar en función de una situación jurídica que le concierne individual y personalmente a él, no a la colectividad.

No se debe confundir la noción de interés simple con la de interés legítimo. El interés simple es el que detenta un ciudadano o habitante, por su sola condición de ser miembro de una comunidad y destinatario de un acto o norma de carácter general; pero el interés legítimo tiene otro alcance: su interés deriva del hecho de que exista una situación jurídica que le concierne, favoreciéndole o perjudicándole. En ese sentido, la doctrina procesal constitucional ha establecido una importante distinción entre ambas nociones. El jurista francés Bruno Kornprobst (1959) citado por Gordillo (2009)⁶ señala al respecto: “*La diferencia entre el interés legítimo y el interés simple está en que el interés simple es común a todos los habitantes, mientras que el interés legítimo debe pertenecer a una categoría definida y limitada de individuos*”.

Por su parte, Ferrer Mac-Gregor (2009)⁷ considera sobre este particular: “*el interés simple corresponde a su concepción más amplia, y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano quivis ex populo, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica legitimante sería el mero interés en la legalidad...existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho*”.

⁶ Gordillo, A. (2009). “Tratado de Derecho Administrativo”. Los Órganos del Estado. Buenos Aires, Argentina; Ed. Machi. P

⁷ Ferrer Mac-Gregor, E. (2009); op. cit. pág. 54-55



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El destacado profesor argentino, Néstor Pedro Sagués (2007)⁸ refiere sobre el particular: *“Sujeto con interés legítimo. En tal supuesto hay también lesión (pero exclusiva o concurrente, según las distintas posturas) que le causa un perjuicio personal y directo, aunque en su reparación sólo esté en juego el interés general...Sujeto con interés simple. Hay aquí también en juego un derecho constitucional, pero el acto lesivo no provoca en el sujeto un agravio directo y personal. En este tema, el interés simple conduciría con la mera pretensión de exigir genéricamente el cumplimiento de la Constitución y el respeto a los derechos que reconoce ella”*.

Es clara la diferencia entre ambos tipos de interés. Por tanto, el *legítimo* no debe confundirse con el *simple*. La necesidad de resguardar la constitucionalidad o legalidad del sistema identifica un interés simple, no legítimo y es propio de los regímenes constitucionales en los cuales existe una acción popular como mecanismo de control concentrado y abstracto de constitucionalidad, como es el caso de Colombia, por ejemplo.

Una tendencia importante de la doctrina administrativista española, considera que el interés legítimo y el simple, son conceptos jurídicos excluyentes entre sí. En ese sentido, se expresa el profesor de la Universidad de Alicante, Santiago González-Varas (2008)⁹, quien afirma: *“...el **interés legítimo** es cualquier ventaja o utilidad derivada de la representación pretendida. Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada debe **repercutir** de manera clara y suficiente en la **esfera jurídica** de quien acude al proceso (...) como declara el TC (sic) será necesario que la ventaja o el perjuicio en que se materialice el interés legitimador sea concreto, es decir, que cualquiera que sea su naturaleza –material o moral- **afecte o haya de afectar de forma necesaria a la esfera jurídica del sujeto de quien se predique su condición de***

⁸ Sagués, N. P. (2007).”Manual de Derecho Constitucional”. Buenos Aires, Argentina. Ed. Astrea. P. 633.

⁹ González-Varas, S. (2008).”Tratado de Derecho Administrativo.” Tomo III. Navarra, España. Ed. Aranzadi. P. 341-343, 361.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimado...No obstante la amplitud del concepto, no puede ser asimilado al interés por la legalidad, que lo haría equiparable a la legitimación popular, que solo en los casos expresamente contemplados en la ley es admisible...la acción popular significa que no es necesario hacer valer la existencia de un derecho o interés legítimo para que se admita el recurso”.

Por otra parte, el concepto de “interés jurídicamente protegido”, fue desarrollado en el siglo XIX por el ilustre jurista alemán Rudolf von Ihering, (citado por el profesor de la Universidad Complutense de Madrid, José M. Rodríguez Paniagua¹⁰) quien planteó que todo derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido; señalando además que el derecho subjetivo consta de dos (2) elementos: un elemento sustancial que es el derecho subjetivo propiamente dicho y un elemento formal o externo que es el protector de dicho derecho, es decir, la acción judicial que le tutela.

Por tanto, interés jurídicamente protegido, significa que el sujeto tiene, un derecho subjetivo debidamente protegido por una acción judicial que le reconoce un ordenamiento jurídico determinado.

Evolución del interés jurídico para accionar en inconstitucionalidad. Inexistencia de la acción popular en el control concentrado. Limite al Tribunal Constitucional.

Hay una corriente del pensamiento jurídico dominicano, que considera que el requerimiento de un interés legítimo y jurídicamente protegido, consagrado por el constituyente del 2010 en el artículo 185.1 de la Constitución de la República, pudiera dar pie a una interpretación que nos lleve a la conclusión de que aún es posible la acción popular en materia de control concentrado de inconstitucionalidad, tal y como acontecía en el régimen constitucional anterior.

¹⁰ Paniagua Rodríguez, J. M. (1987).”Rudolf von Ihering.” Anuario de Filosofía del Derecho. Ministerio de Justicia. Madrid, España; p. 261-262



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la anterior Constitución dominicana del 2002, el artículo 67.1, establecía que además de las autoridades del Estado, legitimadas para interponer acciones directas en inconstitucionalidad, también podía interponer dicha acción, cualquier persona que ostentara la condición de “*parte interesada*”. Esta noción sugería un interés más amplio que el que se deduce de la fórmula establecida en el prealudido artículo 185.1 de nuestra Carta Magna.

La Suprema Corte de Justicia, órgano que fungía como jurisdicción constitucional antes de la Constitución del 2010, llegó a establecer una noción de “*parte interesada*” en los siguientes términos: “*es aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, 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*” (**Sentencia Núm. 14 de fecha 30 de septiembre de 1998; B.J. 1054, tomo I; S.C.J.**)

Por tanto, “parte interesada” para la Suprema Corte de Justicia podía ser:

- a) Cualquier persona que figure como parte en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual realice un acto uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional.

- b) Cualquier persona contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos y que justifique un interés legítimo, directo, actual y jurídicamente protegido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Cualquier persona, que sin ser parte de un proceso administrativo o judicial; sin tener un interés legítimo, directo, actual y jurídicamente protegido; sea denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto.

Esta concepción jurisprudencial de la noción de “parte interesada” constituyó una evolución frente a la que asumía la anterior administración de la Suprema Corte de Justicia y que fuera plasmada en la Sentencia del 1 de septiembre de 1995, al establecer que “parte interesada” era *“figurar como parte en una instancia administrativa o judicial o haber sido perjudicado con la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional”*. **(Sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995; B.J. 1018; S.C.J.)**

La interpretación de la Suprema Corte en 1998 respecto del concepto de “parte interesada” consagró la acción popular como medio procesal idóneo para impugnar la inconstitucionalidad de los actos estatales. Obsérvese que la referida interpretación de 1998, no sólo amplió la legitimación para accionar, que reconocía limitadamente la jurisprudencia de 1995, sino que además extendió la cobertura de los actos impugnables: ya no sólo se circunscribía a la ley, sino también a otros actos de poder público.

Con la reforma constitucional del 2010, no hay dudas –de conformidad con el artículo 185.1 de nuestra ley de leyes– que el constituyente quiso condicionar el interés jurídico requerido para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al exigir un interés cualificado para ello: legítimo y jurídicamente protegido. Sólo hay que observar que el constituyente del 2010, sólo escogió una de las tres (3) situaciones legítimamente reconocidas en la referida jurisprudencia del 1998, la que se refiere al interés legítimo y jurídicamente protegido. Esto significa que conscientemente el poder constituyente optó por descartar la acción popular como vía procesal para objetar la inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión del poder constituyente, de establecer que para las acciones directas en inconstitucionalidad interpuesta por particulares se requiera un interés legítimo y jurídicamente protegido que, en esencia, se distancia de la vieja noción de “parte interesada” y por ende de la acción popular, no puede ser desconocida por el Tribunal Constitucional, al ser una decisión dimanada del soberano que en definitiva es el pueblo. Este es un límite infranqueable para nuestro Tribunal.

En ese sentido, los profesores españoles Pedro Gonzalez-Trevijano y Jorge de Esteban (2000)¹¹ señalan: *“Es misión principal de los tribunales constitucionales vigilar...por el buen funcionamiento del régimen constitucional. Pero el Tribunal Constitucional no configura éste, ni lo modifica, lo que sería una decisión soberana, sino que aparece más bien como un comisionado del poder constituyente, a efectos de que se respete la voluntad del pueblo manifestada al aprobar la Constitución, como pacto fundacional del Estado.”*

La institución accionante no detenta interés legítimo y jurídicamente protegido. Insostenibilidad del argumento esbozado en la sentencia.

El interés que debe ostentar todo demandante en control concentrado de la constitucionalidad es el indicado en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11 del 2011: un interés legítimo y jurídicamente protegido. Esto significa que el accionante debe demostrar que en su caso, la anulación por inconstitucionalidad le concierne, por perjudicarle directamente el acto o norma cuestionado, en algún derecho o situación jurídica que le atañe (*interés legítimo*) y que dicho derecho o situación esté tutelada por alguna acción judicial que el ordenamiento jurídico le reconozca al reclamante (*interés jurídicamente protegido*).

¹¹ Gonzalez-Trevijano, P. & De Esteban, J. (2000). “Tratado de Derecho Constitucional”. Volumen III. España. Ed. Textos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Así lo ha interpretado la más reputada doctrina sobre la materia. En efecto, el eminente jurista venezolano Allan Brewer-Carías (2011)¹², al analizar la realidad jurídica dominicana, considera: “...se establece en general que la acción de inconstitucionalidad puede ser impuesta por cualquier persona, “con interés legítimo y jurídicamente protegido” (Art. 37). 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, 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 Venezuela.**”

En el caso ocurrente, la organización accionante alega que su calidad se deriva de su condición de “*institución gremial que agrupa a profesionales del área de la contaduría*” del país, lo que no resulta suficiente para configurar el interés constitucional requerido para incoar una acción directa en inconstitucionalidad; pues si bien la norma afecta a los miembros de CODOCON, no necesariamente afecta a esta institución “per se”. Para que pueda configurarse un interés legítimo, a la persona moral de CODOCON, la cual tiene un patrimonio y personalidad jurídica diferente a la que ostentan sus miembros, deben perjudicarle directamente las normas impugnadas al accionante, lo cual no ha quedado demostrado en el caso.

Tampoco quedó establecido si el accionante ostenta un *interés jurídicamente protegido*, al no invocarse algún derecho subjetivo en concreto cuya titularidad le corresponda y que el mismo hubiere sido afectado de manera directa con la situación

¹² Brewer-Carías, Allan (2011). “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.”. Revista Estudios Constitucionales, Año 9, N° 1, 2011, pp. 303 - 338.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

denunciada y por ende, el derecho dominicano le garantice el ejercicio de una acción judicial.

El interés calificado, que debe revestir todo aquel que de manera directa cuestiona por inconstitucional una norma ante el Tribunal Constitucional dominicano, se manifiesta en el vínculo existente entre la accionante y la norma impugnada, siendo esto lo que le otorgaría la legitimación procesal activa para interponer acciones directas de inconstitucionalidad.

Entendido esto, en el presente caso, la accionante no ostenta la legitimación procesal activa exigida por la Constitución de 26 de enero de 2010 en su artículo 185 numeral 1 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Por tanto, entendemos que la solución procesal conforme con las normas jurídicas del caso era la declaratoria de inadmisibilidad de la acción, por no detentar la accionante el interés cualificado que requieren los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, del 2011, esto es, un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Firmado: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta

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