



Santo Domingo, D. N.
04 de febrero de 2016.

Señor:

Lic. Ramón Antonio Perelló

Presidente

Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD)

Ciudad-

Asunto : Análisis de la sentencia TC/0535/15, de fecha primero (01) de diciembre del año dos mil quince (2015), dictada por el Tribunal Constitucional y su efecto para el ICPARD.

Distinguido Señor:

Acorde a lo solicitado, procedemos a presentarle nuestro análisis realizado a la sentencia, cuyos datos describimos más adelante y en el que reflejamos sus efectos con relación al Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD).

1. DATOS GENERALES DE LA SENTENCIA.

Sentencia No. TC/0535/15, de fecha Primero (1º) de diciembre del año dos mil quince (2015), dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en ocasión de la Acción Directa de Inconstitucionalidad 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 (en lo adelante se les identificará por su mención expresa o como las “disposiciones atacadas”), incoada por el Colegio Dominicano de Contadores Públicos, Inc. (CODOCON), mediante instancia de fecha Nueve (9) de febrero de 2015.

2. DISPOSITIVO ESENCIAL DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

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

3. PRETENSIONES DE CODOCON.



Vista la decisión del Tribunal Constitucional, es prudente resaltar las pretensiones que CODOCON presentó a dicho Tribunal y que fueron respondidas y analizadas por los jueces para tomar su decisión:

Esencialmente, CODOCON solicitó que se declare la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley No. 633 sobre Contadores Públicos Autorizados y del artículo 90 de su Reglamento de Aplicación aprobado por el Decreto No. 2032, disposiciones que literalmente expresan lo siguiente:

- Artículo 15 de la Ley 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 inculcados 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 2032 *“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 del 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.”*

4. ARGUMENTOS DE CODOCON SOBRE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES ATACADAS

En sentido general, CODOCON alega que las disposiciones atacadas son inconstitucionales por considerarlos contrarios a los artículos constitucionales siguientes:

Artículo 6.- *Supremacía de la Constitución.*- Al CODOCON alegar que las disposiciones atacadas son contrarias a varias disposiciones de la Constitución, por tanto, afirma que son contrarias al precepto que se refiere sobre la *Supremacía de la Constitución*;

Artículo 39.3.- *Derecho a la igualdad.*- Se deduce que CODOCON pretende equipararse al ICPARD en cuanto a sus facultades;

Artículo 47.- *Libertad de asociación.*- CODOCON alega que las disposiciones atacadas “*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 en 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 existan ...*”. Adicionalmente CODOCON ataca de forma concreta al ICPARD al alegar que las pretensiones de este es “*cercenar la voluntad, el derecho, la libertad del profesional Contable o de cualquier grupo social ...*”.

Artículo 50.- *Libertad de empresa.*- Al presentarse de un modo “*confuso*”¹ las argumentaciones de CODOCON, no se tiene certeza si pretendió alegar que las disposiciones atacadas vulneran el derecho de los contadores a abrir empresas o se refieren a que dichas disposiciones no permiten que los contadores puedan pertenecer a un gremio distinto al ICPARD.

Artículo 69.- *Tutela judicial efectiva y debido proceso.*- CODOCON argumenta que las disposiciones atacadas contravienen el orden constitucional al pretender mostrar que las mismas ofrecen el espacio para que cualquier persona sea sometida sin la existencia de una ley o norma que “*regula el acto que se imputa*”².

5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA SU DECISION (Los puntos suspensivos son nuestros para una mejor lectura enfocada al tema en cuestión):

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

¹ Término utilizado por el Tribunal Constitucional, ver su argumento 11.19, p. 26 de la Sentencia TC/0535/15

² Ver 3.1.e, ps. 8 y 9 de la sentencia TC/0535/15

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.

11.6. *párrafo 2... 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.*

11.8. *Es así que no constituye vulneración alguna del derecho de asociación del CODOCON el hecho de que el Estado, ..., delegue parte de sus competencias en una corporación pública creada por él, tal como resulta el ICPARD ... 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.*

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,... este tribunal declaró lo siguiente: ... 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... La eliminación de la colegiación obligatoria supondría la facilitación del intrusismo y el deterioro de la calidad de los servicios ... en la que convergen valores constitucionales como la libertad y el patrimonio de las personas ... los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida ... 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.*

11.10. *... 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... 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:

11.16. ... 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... 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.

C) Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad de empresa:

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 ..., mientras que, más adelante, a lo que parece referirse es a que las normas impugnadas vulnera 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.

11.21. 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... 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 ... por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes.

11.22. ... el ejercicio de la profesión de la contaduría ... 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 ... la ICPARD ... responde a satisfacer cuestiones de interés general que se consideran de obligado cumplimiento por todos los profesionales de ese gremio.

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

11.30. ... no podría la Junta Directiva del ICPARD, en su calidad de órgano ejecutivo de dicha entidad, recomendar la retirada del exequátur 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 el 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.

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.

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

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

6. VALORACIONES DE LA DECISION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SEÑALANDO LOS POSIBLES ACIERTOS Y SUS DEBILIDADES QUE LE REPRESENTAN AL INSTITUTO DE CONTADORES PUBLICOS AUTORIZADOS DE LA REPUBLICA DOMINICANA.

1º- La sentencia del Tribunal Constitucional TC/0535/15 forma parte de la jurisprudencia constitucional que robustece la seguridad jurídica de las actuaciones del ICPARD, al poseer dentro de sus fundamentos la esencia de esta institución.

2º- Cada una de las pretensiones de CODOCON fueron rechazadas, no existiendo margen alguno que pudiera debilitar las disposiciones atacadas y por tanto las facultades del ICPARD.

3º- Se fortalecen las disposiciones atacadas, al Tribunal Constitucional confirmar que el ICPARD es creado por el Estado para el cumplimiento de funciones inherentes al propio Estado y a quien se le delega parte de las competencias de este para procurar el bien común, reconociendo que el Estado transfiere al ICPARD la competencia de exigir determinados requisitos para el ejercicio de la profesión de contador público autorizado, así como la aplicación del régimen disciplinario del gremio que agrupa.

4º- El Tribunal Constitucional confirma que las disposiciones atacadas no limitan la posibilidad de que los contadores públicos autorizados puedan asociarse a través de otros gremios relacionados con su profesión, en el que dispongan las reglas particulares que regirán a sus miembros, sin perjuicio de las obligaciones de registro y de ser supervisados



por el ICPARD, debiendo distinguirse entre el interés privado de aquellos y el interés público que debe preservar el ICPARD.

5º- No obstante que el Tribunal Constitucional rechazó las pretensiones de CODOCON, es prudente resaltar que toda actuación de la Junta Directiva del ICPARD deba realizarse dentro del marco de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, pues el hecho de que el Estado les delegue ciertas funciones con el interés de velar por el orden público relacionado con la profesión, es un elemento que compromete la responsabilidad del ICPARD en ocasión de demostrarse que no ha actuado dentro de los parámetros legales y normativos establecidos, sin perjuicio de la posibilidad de comprometer la responsabilidad, incluso personal, de sus miembros.

7. OPINION RESUMIDA DEL PROCURADOR GENERAL (MINISTERIO PÚBLICO)

Dentro de sus argumentaciones sustenta que las disposiciones atacadas:

1º- No violan el derecho de asociación;

2º- La imputación de CODOCON, sobre el hecho que las disposiciones atacadas violan al derecho de la libertad de empresa, carece de fundamento y afirma que debe ser rechazado, al demostrarse que CODOCON está procediendo por cuestiones fácticas que *“difieren del carácter abstracto que caracteriza la acción directa de inconstitucionalidad”*³;

3º- Al no demostrarse que *“coliden”* con mandato constitucional alguno, por tanto, el argumento de que violan el principio de la supremacía de la Constitución carece de fundamento y debe rechazarse;

No obstante los argumentos del Procurador General sobre la carencia de fundamento de las pretensiones de CODOCON, concluye solicitando que la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por CODOCON sea rechazada, **de manera parcial**, para que el Tribunal Constitucional dicte una sentencia interpretativa aditiva a los fines de que *“se haga constar a 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 de ética, penal o administrativa, determinada previamente por una jurisdicción competente en el marco de la tutela judicial efectiva y con respeto al debido proceso.”*

8. PARTICULARIDADES PROCESALES

La existencia de 2 votos disidentes, de las Magistradas Leyda Margarita Piña Medrano y

³ Ver 4, p. 11 de la sentencia TC/0535/15



Katia Miguelina Jiménez Martínez.

Se debe resaltar que el voto disidente de la Magistrada Piña Medrano **no** consistió en aceptar, en cuanto al fondo, la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por CODOCON, por el contrario, su posición no ofrecería siquiera el espacio de analizar las pretensiones de CODOCON, pues su disidencia con la decisión del Tribunal Constitucional consistió en que, a su entender, la solución procesal era declarar la inadmisibilidad de la acción de CODOCON, por este **no detentar un interés legítimo y jurídicamente protegido.**

Por otro lado, a la fecha de la notificación de la sentencia al ICPARD, se encontraba pendiente de incorporación los argumentos del voto disidente de la Magistrada Jiménez Martínez.

Atentamente,

Serulle & Asociados.