



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0339/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de diciembre del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución y el artículo 36 de la Ley núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma objeto de la acción directa de inconstitucionalidad

1.1. La norma objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, incoada el quince (15) de febrero de dos mil trece (2013) por los ciudadanos Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos, es la Ley núm. 2334 del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), cuya alegada inconstitucionalidad se encuentra en los siguientes artículos:

Artículo 13.- El derecho proporcional se aplicará a todo acto civil, judicial o extrajudicial que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, liquidación de sumas o valores, trasmisión de propiedad, usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios.

Artículo 41.- Las sentencias de los tribunales o juzgados y de la Suprema Corte de Justicia, deben ser sometidas a la formalidad del registro antes de expedirse la primera copia.

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Los accionantes alegan en su escrito que solicitaron una medida de fijación de precios ante el Tribunal de Primera Instancia, Civil, Comercial y Laboral de Samaná, y que habiendo este dictado la correspondiente sentencia, la secretaria del tribunal *a-quo* negó la entrega de la primera copia, alegando



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que para su emisión se requiere el registro ante la Conservaduría de Hipotecas, previo pago de un impuesto de novecientos cincuenta y ocho mil treinta y cinco pesos dominicanos con treinta centavos (RD\$958,035.30), lo cual le impide obtener dicha resolución con gratuidad, principio consagrado en la Constitución y en la propia sentencia, y que tal copia, según dictó el mismo tribunal, es libre de costas.

2.2. Los accionantes aducen que la Ley núm. 2334, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), es contraria a la Constitución, por cuanto transgrede sus artículos 39.3, 69.1 y 149.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. Los accionantes, Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos, alegan la inconstitucionalidad de la Ley núm. 2334-1885, por presuntamente vulnerar los artículos 39.3, 69.1 y 149 de la Constitución dominicana de dos mil diez (2010), vigente en el momento de la interposición de la presente acción, los cuales rezan de la siguiente manera:

Artículo 39.3.- 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.

Artículo 69.1.- El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 149.- La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

4.1. Los argumentos en los que se sustenta la acción de inconstitucionalidad de la norma acusada, por alegada violación de los artículos 39.3, 69.1 y 49 de la Constitución, se pueden resumir de la siguiente manera:

a. La forma en que se aplica dicha ley viola el ejercicio de varios derechos fundamentales de los accionantes, quienes son titulares de un derecho registrado, cuyo valor y cobro no pueden ejecutar, en virtud de la negativa a serle entregada la sentencia que les favorece, lo que les impide su ejecución.

b. La referida ley establece una apropiación absurda de los dineros de los ciudadanos, toda vez que le obligas a pagar por el registro de un derecho, el que deviene de la sentencia, que no es definitivo, puesto que pagan por registro las sentencias de primer grado, dinero que se pierde inmediatamente es apelada.

c. Además, la justicia gratuita es un derecho que establece la Constitución dominicana con el objeto de garantizar el acceso en condiciones de igualdad a reclamar ante el juez y que se ejecute la decisión del tribunal sin que lo impidan tasas e impuestos. Que esa gratuidad no lo es en cuanto al registro y la ejecución de las sentencias, dando lugar a que en muchos procesos la parte demandante, en condiciones de desigualdad económica, aún gananciosa en el proceso, puede no obtener justicia por carencias económicas que le impiden obtener físicamente la sentencia, pues se le impone el registro de la primera



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

copia de esta y para obtener dicho registro, lo obligan a pagar altas sumas de dinero, lo cual ha impedido por mucho tiempo la ejecución de decenas de miles de sentencias, denegando, por cuestiones financieras, la justicia a los ciudadanos que no pueden pagar.

d. La igualdad se pierde si una de las partes gananciosas, por cuestiones de carencias económicas, no puede obtener la decisión judicial dictada por el tribunal que le ha sido favorable, incluso, se hace ineficaz el derecho de defensa y los derechos fundamentales se tornan en letra muerta, por cuanto ninguno, sin justicia gratuita, plena y eficaz, es real.

e. La República Dominicana figura prácticamente como la única nación occidental que impone a las sentencias, para su entrega y ejecución, tasas por sentencias que no son definitivas.

f. La gratuidad, si bien es imprescindible, para la igualdad ante la ley, igualmente lo es para garantizar el derecho a la defensa, el cual resulta violado por cualquier costo que implique obtener el resultado del proceso judicial, que está contenido en la sentencia, puesto que sin la ejecución de ésta, la justicia es ineficaz.

g. A que por una mala aplicación del mandato anteriormente indicado de la Ley núm. 2334, las secretarías de los tribunales, contrariando lo establecido en el artículo 149.2 de la Constitución, el cual establece que la justicia no ejercerá otras funciones que las indicadas en la carta política, se han convertido en agentes fiscales de cobro de los municipios privilegiados por dicha ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

En la especie han intervenido la Procuraduría General, el Senado y la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

5.1. Intervención del Senado de la República

El presidente del Senado de la República Dominicana emitió la Comunicación núm. 000115, mediante la cual informó que “después de una búsqueda minuciosa en los archivos de esta institución, no podemos garantizar con precisión, la manera en que fue aprobada esta Ley 2334, de fecha 20 de mayo de 1885 en su oportunidad”.

5.2. Intervención de la Cámara de Diputados

Los abogados de la Cámara de Diputados, en su escrito de conclusiones del veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), señalaron en síntesis lo siguiente:

- a. Que haciendo una evaluación de los artículos 13 y 41 de la citada ley núm. 2334 se vislumbra que, especialmente la aplicación del citado artículo 41, en la práctica ha significado un obstáculo para que los ciudadanos que han obtenido ganancia de causa en procesos que contienen condenaciones económicas puedan retirarlas por la secretaría del tribunal que dictó la correspondiente sentencia, en razón de que para la emisión de la primera copia se les exige registrarla en el Registro Civil, previo el pago de un impuesto proporcional a su monto.
- b. Sostienen además, que todo ello origina que muchos ciudadanos con precariedades económicas presenten dificultades para retirar, por secretaría, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

primera copia de la sentencia que les ha beneficiado, con el agravante de que cuando dicha sentencia de primer grado es apelada, el dinero pagado para su registro se pierde automáticamente, situación que atenta contra el principio de gratuidad de la justicia, establecido en el artículo 149 de la Constitución, y vulnera también el principio de accesibilidad a la justicia y la tutela judicial efectiva, contemplados en el artículo 69.

Concluyendo al respecto:

Primero: ACOGER el presente escrito de conclusiones con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Angel Lockward Mella contra los artículos 13 y 41 de la Ley No.2334 de Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por violación de los artículos 39.3, 69.1 y 149 de la Constitución, por estar conforme a la ley. Segundo: DECLARAR no conforme con la Constitución el artículo 41 de la Ley 2334, de Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por violación de los artículos 39.3, 69.1 y 149 de la Carta Sustantiva.

5.3. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 0001296 del primero (1º) de abril de dos mil trece (2013), el procurador general de la República presenta su opinión sobre el caso, señalando en síntesis, lo siguiente:

a. El Ministerio Público, coherente con opiniones anteriores y cónsono con sus responsabilidades constitucionales, en la especie reclama del Tribunal Constitucional hacer uso de una de las herramientas consagradas en la legislación que norma sus procedimientos, que le permite hacer uso, cuando lo estime necesario, y ahora es, de sentencias exhortativas, o de cualquier otra



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modalidad admitida en la práctica constitucional comparada, para promover la solución correspondiente sin que se altere el orden institucional que rige el accionar del Estado en su conjunto.

Concluyendo al respecto:

Único: Que por las razones expuestas, en el caso de la especie procede acoger la presente acción de inconstitucionalidad y en consecuencia dictar una sentencia interpretativa a través de la cual el Tribunal Constitucional exhorte al Poder Legislativo para que proceda a revisar, dentro de un plazo que tenga a bien fijar ese alto Tribunal, lo concerniente a los impuestos y tasas judiciales proporcionales, que deben ser pagados por las partes para el registro de actos judiciales, a los fines de viabilizar el acceso a la justicia, garantizando de esa manera los derechos y garantías fundamentales del debido proceso, la tutela judicial efectiva, y la gratuidad de la justicia, sin desmedro del interés público representado por el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

6. Intervención voluntaria del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD)

6.1. El Dr. José Fernando Pérez Volquez, presidente del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), en su escrito de conclusiones del quince (15) de mayo de dos mil trece (2013), señaló, en síntesis, lo siguiente:

a. Que la vigencia de la Ley núm. 2334 es contraria a la Constitución en sus artículos 13 y 41, pues violenta el ejercicio de derechos constitucionales, como son el acceso a una justicia gratuita, rápida y expedita.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *Que dicha norma es contraria al principio de gratuidad de la justicia, al principio de equidad tributaria establecido en la Carta Política, a la especificidad de la función de los tribunales, que no pueden ejercer ninguna función distinta de la investida por la Constitución, al principio de defensa, al debido proceso, al principio de igualdad, y en especial, al principio de eficacia de la tutela judicial.*

c. *El Colegio de Abogados de la República Dominicana entiende que dicha Ley resulta obsoleta, ya que en el momento que se promulgó no existía la Dirección General de Impuestos Internos, Registro de Títulos, ni existían impuestos a la transferencia de bienes muebles e inmuebles, por lo que actualmente resulta en un doble arbitrio.*

Concluyendo al respecto:

Primero: Declarar buena y válida en cuanto a la forma, la presente demanda en intervención voluntaria interpuesta por ante este honorable Tribunal, por el Colegio de Abogados de la República Dominicana. Segundo: Que el interviniente voluntario se adhiere a todas y cada una de las pretensiones de la parte demandante originaria y en consecuencia pide: Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 13 y 41 de la Ley 2334 de 1885, por violar el principio de gratuidad de la justicia y el principio de igualdad ante la ley.

7. Pruebas documentales

7.1. En el presente expediente constan depositados como prueba documental los siguientes documentos:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Fotocopia de la Certificación núm. 00001/2013 del dos (2) de enero de dos mil trece (2013), emitida por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Samaná.
2. Fotocopia de la Ley núm. 2334-1885, de Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).
3. Fotocopia del registro de títulos de propiedad de los accionantes.
4. Escrito de intervención voluntaria sobre la acción directa de inconstitucionalidad de la Ley núm. 2334-1885, interpuesto por los señores Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos, suscrito por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), representado por su presidente, Dr. José Fernando Pérez Vólquez, el quince (15) de mayo de dos mil trece (2013).
5. Escrito de conclusiones del veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013), suscrito por los licenciados Rafael Ceballos Peralta y Jerry de Jesús, representantes de la Cámara de Diputados.

8. Celebración de audiencia pública

8.1. Este tribunal constitucional dio cumplimiento 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, celebrando la misma el veintiuno



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(21) de junio de dos mil catorce (2014). A dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

9.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen el artículo 185.1 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Legitimación activa o calidad de los accionantes

10.1. 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. Sobre 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (...).

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.* La Constitución de la República, a partir del artículo 185, ha diseñado las exigencias para accionar en inconstitucionalidad y ha requerido para ello la existencia de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.4. Este tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, constata que los accionantes Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis, así como la Fundación de Estudios Económicos y Políticos, según la Certificación núm. 00001/2013 del dos (2) de enero de dos mil trece (2013)¹, han sido partes de un proceso judicial tramitado ante el Tribunal de Primera Instancia, Civil, Comercial y Laboral del Distrito Judicial de Samaná, que dictó una sentencia en favor de los mismos que no ha sido retirada al requerírseles el pago de un impuesto proporcional al monto establecido en la misma; de lo que se desprende que los accionantes invocan ante esta jurisdicción la alegada inconstitucionalidad de la disposición de una ley que, al serles aplicada, les afecta en su derecho a la tutela judicial efectiva.

¹ Ver el apartado de “Pruebas documentales” contenido en el punto 7, numeral 1, de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Consideraciones previas

11.1. Previo a examinar la pertinencia de la acción incoada, es preciso señalar que la Suprema Corte de Justicia, en el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, emitió una sentencia en la cual se pronunció a propósito de una acción directa de inconstitucionalidad promovida por la razón social Autofarma, C. por A., representada por los señores Gustavo Arzeno Redondo y Luis Toirac Lobaira, presidente y vicepresidente de dicha empresa, sobre la referida ley núm. 2334, específicamente el artículo 41, en cuanto a que niega, al decir del accionante, el acceso a la justicia y viola el principio de gratuidad de la justicia y de igualdad de todos ante la ley².

11.2. En efecto, en la sentencia del siete (7) de julio de dos mil diez (2010), el otrora tribunal de control de la constitucionalidad declaró conforme a la Constitución el artículo 41 de la Ley núm. 2334, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, aduciendo, en síntesis, lo siguiente:

Considerando, que al amparo del artículo 109 de la anterior Constitución, la Suprema Corte de Justicia había establecido en cuanto a la gratuidad de la justicia, un criterio inmovible de que los jueces no podrán cobrarle honorarios de ninguna clase a las partes en pugna, para dictar sentencia por medio de la cual se resuelva una litis entre ellas, o se decida sobre la suerte de un procesado por alguna infracción a las leyes penales; que esto no significa en modo alguno que el legislador no pueda por una ley adjetiva fijar impuestos, fianzas, tasas y derechos fiscales que deban pagar las partes en ocasión de un procedimiento judicial; que en ese orden de ideas, el artículo 41 de la Ley núm. 2334 no viola la Constitución de la República, toda vez que no crea ninguna situación

² Sentencia núm. 3, B.J. núm. 1196, julio 2010. Materia: Constitucionalidad. Recurrente: Autofarma

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de privilegio que atente contra la igualdad correspondiente a los dominicanos y dominicanas, y en razón de que el referido impuesto fue establecido en virtud de la facultad que le corresponde al Congreso Nacional; que por tanto, lo dispuesto en el referido artículo no es inconstitucional, y contrario a lo alegado por la parte recurrente, no quebranta el principio de que la ley es igual para todos.

11.3. Precisado lo anterior, de la lectura de la sentencia, este tribunal observa que la Suprema Corte de Justicia emitió pronunciamiento únicamente en lo relativo al artículo 41 de la indicada ley, declarando conforme con la Constitución las disposiciones contenidas en el mismo, en lo relativo al principio de gratuidad de la justicia, así como igualdad de todos ante la ley, y en consecuencia, rechazó la acción de inconstitucionalidad incoada por Autoforma, C. por A., lo cual ha tenido como efecto la vigencia de dicha normativa en el ordenamiento jurídico.

11.4. A tono con lo anterior, se expresa el artículo 44 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), cuando señala: “Denegación de la Acción. Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada”. De ahí que la referida sentencia no ha causado, respecto al juzgamiento de inconstitucionalidad de esa disposición, el carácter de cosa juzgada.

11.5. Por lo precedentemente expuesto, este tribunal constitucional procederá a examinar los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ochocientos ochenta y cinco (1885), por cuanto la sentencia antes señalada no los expulsó del ordenamiento jurídico.

12. Acogimiento de la acción directa de inconstitucionalidad

12.1. Los accionantes sustentan la presente acción en el hecho de que para obtener la sentencia, dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Civil, Comercial y Laboral de Samaná, se requiere el registro de la misma en la Conservaduría de Hipotecas, previo pago de un impuesto de novecientos cincuenta y ocho mil treinta y cinco pesos dominicanos con treinta centavos (RD\$958,035.30), lo cual les impide obtener dicha resolución con gratuidad, arguyendo, además, que la obligación que se deriva de la norma impugnada, artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), les obstaculiza y discrimina, por razones económicas, el ejercicio de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, contemplado en el artículo 69, el principio de gratuidad, instaurado en el artículo 149 y al derecho de igualdad, dispuesto por el artículo 39 de la Constitución.

12.2. La Ley núm. 2334, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, establece dos sistemas para el cobro del tributo por concepto de registro. En tal sentido, para determinar el impuesto a pagar hace la distinción entre dos tipos de actos: a) aquellos que contienen obligación, descargo, condenación, colocación, liquidación de sumas o valores, transmisión de propiedad, usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios, a los cuales la ley impone un denominado “Derecho Proporcional”; b) aquellos actos o documentos, que no están sujetos al derecho proporcional.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12.3. Previo a realizar el análisis de las cuestiones planteadas, es preciso señalar el tipo de tributo al que hace referencia la Ley núm. 2334, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885). En ese sentido, tomando como parámetro que el hecho generador de ese cobro está fundamentado en la contraprestación de un servicio, el cual radica en el registro de los actos indicados en el párrafo anterior, a los fines de darles fecha cierta, es evidente que se trata de una tasa, noción desarrollada por este tribunal en la Sentencia núm. 067/13.

12.4. Que al establecer el artículo 13 la aplicación del derecho proporcional a los actos judiciales, está incluyendo, como en efecto se está realizando, las decisiones de los tribunales en los cuales se haya dispuesto condena por indemnización de daños y perjuicios y otras.

12.5. En la actualidad, los tribunales de la República están aplicando a cada una de las decisiones el cobro de un siete por mil (7x1000), más el doce (12) por ciento de ese siete por mil (7x1000), lo que ha dado lugar a la presente acción directa de inconstitucionalidad, por cuanto sostienen los accionantes que al no disponer de la suma de novecientos cincuenta y ocho mil treinta y cinco pesos dominicanos con treinta centavos (RD\$958,035.30) están impedidos de obtener la primera copia de la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Civil, Comercial y Laboral de Samaná, con lo cual se les discrimina por razones económicas y se les vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, así como el acceso a una justicia gratuita. Conforme a las investigaciones realizadas por el Tribunal, tal fórmula para el cálculo del “derecho de registro” no está consignado legalmente, sino que obedece a una práctica.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.6. Cabe señalar que, ciertamente, el artículo 41 de la referida ley núm. 2334 establece que la primera copia de las sentencias debe ser sometida a la formalidad del registro³, por lo que existe la obligación de pagar un tributo proporcional sobre el valor contenido en las condenas, para poder retirar las sentencias, situación que se tornaría irrazonable sobre todo en aquellos casos en que una decisión de un tribunal no da a la parte que se le haya aprobado el pago de condenación a su favor un derecho exigible, o cuando en un proceso no se hayan agotado las vías recursivas y, por tanto, éste no haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

12.7. Conviene, para una mejor comprensión de la presente sentencia, responder por separado los medios de inconstitucionalidad que están siendo invocados, además de pasar las disposiciones atacadas por el tamiz del test de razonabilidad. De ahí que se comprenderá los subtítulos siguientes: a) sobre la alegada violación al principio de igualdad y no discriminación; b) sobre la alegada violación al principio de acceso gratuito a la justicia; c) sobre la alegada violación a la tutela judicial efectiva; y d) sobre la vulneración al principio de razonabilidad.

13. Sobre la alegada violación al principio de igualdad y no discriminación

13.1. Sobre este punto cabe destacar que el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias⁴. El principio de igualdad en la ley se traduce para la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando no existan situaciones que puedan quedar expresadas en el contexto del apotegma “tratar igual a los iguales y desigual a

³ Artículo 41: Las sentencias de los tribunales o juzgados y de la Suprema Corte de Justicia, deben ser sometidas a la formalidad del registro antes de expedirse la primera copia.

⁴ Véase párrafo 13.20 de la Sentencia TC /0100/13 del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los desiguales”. De ahí que, en la especie, no se verifica la alegada violación al principio de igualdad, dado que el pago por el referido derecho proporcional debe ser pagado por todo aquel que solicite la expedición de la primera copia de la sentencia. Además, se trata de un gravamen al que están sujetos los actos que contienen condenación económica y no ha sido establecido en función de las personas. En base a ello debemos precisar que no se violenta el derecho a la igualdad y la no discriminación que señalan los accionantes, rechazando, por vía de consecuencia, el medio invocado.

14. Sobre la alegada violación al principio de acceso gratuito a la justicia

14.1. Respecto de la alegada vulneración al principio de acceso gratuito de la justicia, cabe destacar que el principio de gratuidad de la justicia es una condición básica o fundamental para hacer realidad el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes, de ninguna manera, puede poner a una de ellas en situación de desventaja, a tal punto que se propicien tratos desiguales o discriminatorios.

14.2. Las disposiciones legales que están siendo atacadas gravan el registro de los actos civiles, judiciales y extrajudiciales, tal y como previamente se indicó, por cuanto la necesidad de registro de los documentos a ser utilizados en los tribunales (artículo 1328 del Código Civil) es a los fines de hacerlos oponibles a terceros y no se aplica a documentos comunes a las partes en causa⁵.

14.3. Es criterio de este tribunal que dicho principio, recogido como uno de los elementos claves del debido proceso en los artículos 69.1 y 149 de la

⁵ Véase sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Boletín Judicial núm. 1056. Año 465°.

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, consiste en que la administración de justicia debe ser esencialmente gratuita, esto es, que los jueces y demás funcionarios judiciales no sean pagados directamente por quienes demandan o recurren a los tribunales, sino que es el Estado quien debe solventar la remuneración de dichos funcionarios⁶.

14.4. Además, no se afecta la gratuidad de la justicia cuando el legislador, dentro de sus facultades legislativas, establezca costas, tasas o impuestos judiciales, entre otras, tal y como sucede con el pago del derecho de registro de todo acto civil, judicial o extrajudicial que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, liquidación de sumas o valores, transmisión de propiedad, usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios.

15. Sobre el alegato de violación a la tutela judicial efectiva

15.1. Ha sido juzgado por este tribunal que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consignado en el artículo 69 de la Constitución de la República, comprende –según palabras del Tribunal Constitucional Español– un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso a los tribunales; el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y el derecho al recurso legalmente previsto⁷.

15.2. De lo anterior se desprende que la tutela judicial efectiva engloba también el derecho a ejecutar las decisiones judiciales, tan necesario para que la tutela efectiva sea tal, y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al

⁶ Véase Sentencia TC/0050/12 del dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012).

⁷ Véase Sentencia TC/0110/13 del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado⁸.

15.3. Como puede comprobarse, los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334 coliden de manera frontal con el derecho a la ejecución de las sentencias por parte de los ciudadanos, y que está amparado por la Constitución de la República, todo lo cual implica que las sentencias judiciales sean ejecutadas con eficacia, y ello no es posible de manera plena bajo el concepto de la ley atacada, por la misma requerir el pago de una suma de dinero que resulta desproporcional con el servicio que se presta, lo que impide la obtención y ejecución de la sentencia, vulnerándose la tutela judicial efectiva.

15.4. La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde, definición que implica no solo la actividad intelectual de declarar el derecho, sino también la materia que permita su realización, desplegando toda actividad que sea necesaria para remover los obstáculos que la impidan, por lo que le corresponde a este tribunal constitucional corregir y reparar las lesiones del derecho a la tutela judicial efectiva que aseguren el cumplimiento de los fallos judiciales para impedir que devengan en pura retórica, y que en la especie tienen su origen en disposiciones de una ley que data del año mil ochocientos ochenta y cinco (1885), época en la cual la división política de la República (nueve comunes como capitales provinciales y dos distritos marítimos) al no existir Registro de Títulos, ni Dirección General de Impuestos Internos, se dispuso que el registro de las sentencias se hiciera en donde había establecidos Registros de Conservadurías de Hipotecas.

15.5. Por los motivos que en este epígrafe exponemos, este tribunal constitucional verifica que la Ley núm. 2334 del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885) colide con el artículo 69 de la

⁸ Ídem.

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, por lo que serán adoptadas las providencias necesarias en la parte dispositiva de la presente sentencia, de tal suerte que queden salvados los obstáculos que para la efectividad del fallo tiene una actuación administrativa subsiguiente, consistente en el pago de una tasa desproporcionada y que no guarda relación con el servicio que se presta.

16. Sobre la vulneración al principio de razonabilidad

16.1. En virtud del principio de oficiosidad, consagrado en el artículo 7, numeral 11, a través del cual se persigue que *todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan invocado erróneamente*, este tribunal constitucional ha considerado necesario confrontar las disposiciones de la ley atacada con el artículo 40.15 de la Constitución que consagra el principio de la razonabilidad.

16.2. Teniendo en cuenta que el objeto regulatorio que contienen las disposiciones de la referida ley núm. 2334, que instituye el Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, es proveer de fecha cierta a esos actos, al ser asentados en un libro público, para que también sean oponibles a los terceros, tal situación configura un servicio público, que tiene una naturaleza administrativa de carácter individual, por tener los actos la capacidad de ser particularizados en relación con la persona que accede a tales servicios, lo cual hace que el cobro por la prestación del mismo deba ser considerado como una tasa.

16.3. Este tribunal constitucional ya ha tenido ocasión de referirse a la tasa, definiéndola como “la contraprestación de un servicio obtenido del Estado o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los poderes locales”⁹. En este mismo sentido, en la Sentencia TC/0067/13 del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013) este tribunal constitucional consignó que *tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado siendo de notar al respecto, que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ventaja o beneficio individual, sino tan solo que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido.*

16.4. De lo anterior se puede colegir que la tasa es el pago que debe realizarse por un servicio público propio del Estado o un ente público, el cual está encaminado a solventar los gastos en que este incurre para su prestación.

16.5. En ese sentido, las tasas en términos conceptuales reúnen la característica de que los servicios prestados tienen un carácter individual y divisible, cuyo hecho generador proviene de un servicio que solo puede ser prestado por el Estado o una de sus entidades administrativas, no pudiendo ser aplicada cuando el mismo, por su naturaleza, propia pudiere ser otorgado por un ente privado; el monto de la tasa debe ser proporcional al valor del servicio que el Estado presta. En ese sentido, debe existir una relación directa entre el hecho generador y los gastos en que incurre el Estado para la prestación de los mismos al momento de establecer la base imponible que será utilizado para el cobro de la tasa correspondiente.

16.6. El artículo 40.15 de la Constitución consagra el principio de razonabilidad en el siguiente tenor:

⁹ Véase Sentencia TC/0055/2013 del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013).

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica (...).

16.7. Se precisa determinar, bajo los postulados del artículo 40.15 de la Ley Suprema si la ley acusada es o no razonable, entendida la razonabilidad como *la razón suficiente que le da sentido y razón a la justicia y que la misma se presenta cuando la conducta se funda en la esencia misma del derecho, siendo esto lo que convierte a la norma en norma democrática, teniendo los requisitos de razón, justicia e igualdad*¹⁰.

16.8. Teniendo en cuenta la base imponible¹¹ dispuesta en los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885 del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), la cual se sustenta en el valor económico que conlleva un acto judicial o extrajudicial que imponga una obligación, descargo, condenación, colocación, liquidación de sumas o valores, así como la transmisión de propiedad, usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios, resulta irrazonable que tal base imponible no guarde relación proporcional con la naturaleza propia del servicio de derecho de registro, sobre todo cuando el cobro de ese tipo de servicio ya había sido establecido a través de la fijación de una tasa fija, la cual debe ser sufragada con posterioridad al proceso, y luego de que se obtenga una decisión firme que tenga el carácter de ejecutoriedad.

16.9. Dentro de dicha fórmula, el referido gravamen ha debido ser concebido para afectar con criterios razonables a quienes, por mandato legal, deben contribuir con su municipalidad como contraprestación por un servicio

¹⁰ Linares, Juan Francisco. **Razonabilidad de las Leyes**. 2 da ed. Act., Astrea, Buenos Aires, 1970, ps.107-109.

¹¹ Entendiéndose por tal el monto sobre el cual se aplica el porcentaje del tributo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(registro de actos), y dicho pago tampoco debe exigirse con anterioridad, pues cabe la posibilidad de que la condena que resultó favorable al demandante – sujeto activo del gravamen– sea revocada en grado de apelación, o bien podría resultar casada por la Suprema Corte de Justicia, lo cual torna irracional, además, el momento procesal en que la atacada ley prescribe la exigencia de su cobro.

16.10. Por otro lado, este tribunal ha identificado la existencia de una conexidad regulatoria entre los artículos 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la referida ley núm. 2334-1885, por estar configuradas en esos artículos disposiciones que buscan dotar de contenido, así como modular la ejecutoriedad de la tasa que está dispuesta en el artículo 13.

16.11. En ese sentido, los artículos 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334-1885 deben ser declarados nulos por conexidad en aplicación de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley núm. 137-11, por devenir inconstitucionales.

16.12. Sobre el particular, el artículo 46 de la Ley núm. 137-11 dispone:

Anulación de disposiciones Conexas. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o disposición general, declarará también la de cualquier precepto de la misma o de cualquier otra norma o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexidad, así como la de los actos de aplicación cuestionados.

16.13. En lo relativo a los artículos 12, 14 y 41, los cuales en su ámbito regulatorio rigen lo atinente a las tasas proporcionales y fijas dispuesto en la Ley núm. 2334-1885, este tribunal constitucional estima necesario adecuar y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modular su contenido para que estén acordes con la normativa constitucional, adoptando una sentencia del tipo manipulativa condicional, la cual permite a este órgano proceder a la transformación del significado de la parte afectada de inconstitucionalidad con el objeto de evitar su expulsión del ordenamiento jurídico.

16.14. En base a las consideraciones antes vertidas, este tribunal procederá a declarar no conforme con la Constitución de la República los artículos 13 y 15 de la Ley núm. 2334-1885 del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, y en sustento de la facultad que le confiere el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, dictará una sentencia con las características de manipulativa del tipo condicional, para de esta manera adecuar los artículos 12, 14 y 41, a los requerimientos constitucionales, para que sean conformes a la ley suprema, eliminando el derecho proporcional de la ley cuestionada, debiendo leerse como constarán en el dispositivo de la presente sentencia a partir de su publicación.

16.15. El caso que ocupa la atención de este órgano demanda, además, el dictado de una sentencia de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por cuanto se ha considerado que la anulación de la normativa atacada generaría una situación muy compleja, al tratarse de recursos no contemplados en el presupuesto, sino que, por el contrario, están sujetos a una proyección.

16.16. En ese sentido, este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0110/13, citando la jurisprudencia alemana, ha señalado lo siguiente: *Lo que se trata de evitar es que como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*situación inconstitucional impugnada.*¹² Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Gómez Bergés, 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 del magistrado Rafael Díaz Filpo.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis, así como por parte de la Fundación de Estudios Económicos y Políticos, contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), por haber sido hecha de conformidad con la ley.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República los artículos 13 y 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por contravenir los artículos 40.15

¹² Véase Schäfer, Heinz. 1998. “Austria: la relación entre el Tribunal Constitucional y el Legislador” en Aja, Eliseo (ed.) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa Actual, Barcelona, Ariel Derecho, pp. 37-38.

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y 69 de la Constitución de la República, por violentar la tutela judicial efectiva y el principio de razonabilidad, contenido en el artículo 69 de la Carta Sustantiva.

TERCERO: DECLARAR la NULIDAD de los artículos 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: DECLARAR la NULIDAD por conexidad de los artículos 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por los motivos antes expuestos.

QUINTO: DECLARAR que la interpretación constitucional de los artículos 12, 14 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), para que sea conforme con la Constitución en su artículo 40.15, rece, en lo adelante, de la manera siguiente:

Art. 12: Los actos civiles, judiciales y extrajudiciales estarán sujetos a un derecho fijo.

Art. 14: El derecho fijo se aplicará a todo acto civil, judicial o extrajudicial que tenga carácter de ejecutoriedad y que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, propiedad, liquidación de sumas o valores, transmisión de usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 41: Las sentencias de los tribunales o juzgados y de la Suprema Corte de Justicia deben ser sometidas a la formalidad del registro cuando adquieran el carácter de ejecutoriedad.

SEXTO: DIFERIR los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia al primero (1º) de enero de dos mil diecisiete (2017), de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de la misma.

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

OCTAVO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos, al Senado de la República Dominicana, a la Cámara de Diputados, así como a la Procuraduría General de la República, al Ayuntamiento del Distrito Nacional, y a la Federación Dominicana de Ayuntamientos “FEDOMU”, para los fines que correspondan.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, jueza primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Jottin Cury David, juez; Rafael Díaz Filpo, juez; Wilson S. Gómez Ramírez, juez; Katia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Miguelina Jiménez Martínez, jueza; Idelfonso Reyes, juez; Julio José Rojas Báez, secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

En ejercicio de las prerrogativas que nos confiere el artículo 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de acuerdo con nuestra posición adoptada durante las votaciones de la presente sentencia y con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la presente sentencia, tenemos a bien señalar los siguientes argumentos que sostienen nuestro voto disidente.

I. ANTECEDENTES

La decisión adoptada por este tribunal constitucional, en relación con la acción directa de inconstitucionalidad, contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), que impone previo a la entrega de la primera copia de sentencia dictada por un tribunal, se debe cumplir con el registro por ante la Conservaduría de Hipotecas pagando el impuesto correspondiente, lo cual impide la gratuidad de la justicia, principio consagrado en la Constitución y además trasgrede los artículos 39.3, 69.1 y 149 de la Constitución dominicana de dos mil diez (2010).

Las mayoría de los honorables jueces que componen este tribunal han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar admisible la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, acogerla en fondo, declarar no conforme con la Constitución de la República la nulidad de los artículos 13,

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 24, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por transgredir los artículos 40.15 y 69 de la Constitución dominicana, declara la nulidad por conexidad de dichos artículos; así como también, declara que la interpretación constitucional de los artículos 12, 14 y 41 de la Ley núm. 2334, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), para que sea conforme con la Constitución en su artículo 40.15, sea en lo delante de la manera siguiente:

Artículo 12: Los actos civiles, judiciales y extrajudiciales estarán sujetos a un derecho fijo.

Artículo 14: El derecho fijo se aplicará a todo acto civil, judicial o extrajudicial que tenga carácter de ejecutoriedad y que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, propiedad, liquidación de sumas o valores, transmisión de usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios.

Artículo 41: Las sentencias de los tribunales o juzgados y de la Suprema Corte de Justicia deben ser sometidas de los tribunales o juzgados y de la Suprema Corte de Justicia deben ser sometidas a la formalidad del registro cuando adquieran el carácter de ejecutoriedad.

Y difiere los efectos de la inconstitucionalidad al primero (1º) de enero de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. PRECISIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LA MAYORIA DE LOS VOTOS ADOPTADOS

Previamente debemos presentar las argumentaciones que originaron las motivaciones que han dado origen a este voto disidente, relativo a la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334-1885 sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por contravenir los artículos 40.15 y 69 de la Constitución dominicana, basando dicha decisión, en el criterio de este tribunal, sobre el principio de gratuidad, recogido como uno de los elementos claves del debido proceso en los artículos 69.1 y 149 de la Constitución, consistiendo en que la administración de la justicia debe ser esencialmente gratuita, esto es, que los jueces y demás funcionarios judiciales no sean pagados directamente por quienes demandan o recurren a los tribunal, sino que es el Estado quien debe solventar las remuneración de dichos funcionarios.

III. FUNDAMENTOS DEL PRESENTE VOTO DISIDENTE

Con el más absoluto respeto a la posición mayoritaria de esta decisión, nos asentimos expresar las consideraciones que siguen:

A. Debemos de dejar esclarecido cuales aspectos envuelven la presente acción directa de inconstitucionalidad, los accionantes solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que establecen los registros de los actos civiles, judiciales y extrajudiciales. En este sentido, vamos a desarrollar algunos conceptos esenciales que nos han llevado a votar en total disentimiento a esta decisión, tales como:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Ayuntamiento, es la corporación formada por el alcalde o intendente y los concejales que se encargan de la administración política de un municipio.
2. Tasa, definida por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0055/13 del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), como la contraprestación de un servicio obtenido del Estado o de los poderes locales.
3. Las tasas, ahora declaradas en inconstitucional en esta sentencia, insaturadas por ley, en razón de las cobranzas por servicios dados a los munícipes por los ayuntamientos, por doble concepto, uno porque los ciudadanos necesitan dejar formal constancia de las fechas en que se formalizan sus actos civiles, judiciales y extrajudiciales; y otro, porque en ocasión de dichos servicios pueden realizar los referidos cobros para así realizar sus proyecciones financieras y con ello cumplir con todas y cada una de las obligaciones que tienen los ayuntamientos con sus munícipes.

B. La Constitución dominicana ha establecido en su artículo 200:

Los ayuntamientos podrán establecer árbitros en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley¹³, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes. Corresponde a los tribunales competentes conocer controversias que surjan en esta materia.

Al dejar ya definido, los conceptos de ayuntamientos y de tasa, vamos abordar nuestro fundamento de nuestro voto disidente, en cuanto a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que facultan a los ayuntamientos de cobrar tasas por el servicio público de los registros de los actos civiles, judiciales y

¹³ Subrayado nuestro

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extrajudiciales, con la finalidad de otorgarles fechas ciertas a los mismos, al momento de ser inscritos en los libros públicos, para que puedan ser oponibles a los terceros. La Constitución de la República, establece que los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo¹⁴.

La administración del Estado está conformada por diferentes clasificaciones de administración pública, tales como: administración pública central; administración pública descentralizada; y la que ahora nos ocupa administración local, siendo esta la que constituye la base del sistema político administrativo local y está conformada por el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales. Cuentan con personería jurídica, autonomía presupuestaria y potestad normativa, administrativa y de uso de suelo.

C. La Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, en su artículo 82 dispone que:

Atribuciones y limitaciones del director y vocales del distrito municipal. Las y los directores y vocales de los distritos municipales tienen, limitado a su demarcación territorial, las mismas atribuciones que los/os sindicados/os y regidoras/es del municipio al cual pertenecen, con las excepciones siguientes, que previa autorización del concejo municipal: a) Realizar empréstitos. b) Apropiar y enajenar bajo cualquier forma bienes municipales sin importar su naturaleza. c) La creación de árbitros de cualquier naturaleza¹⁵. d) Autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de conformidad con la ley que regula la materia.

¹⁴ Constitución dominicana de 2010. Artículo 147.

¹⁵ El subrayado es nuestro

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo. Los directores/as de los distritos municipales están obligados a presentar un informe trimestral de ejecución presupuestaria en el concejo municipal al que pertenecen, y estén sometidos al sistema de control establecido para los ayuntamientos.

D. Asimismo, dentro de las disposiciones establecidas en la referida ley núm. 176-97, en su artículo 254 sobre suficiencia financiera, se establece una vista amplia sobre las fuentes para obtener los recursos económicos necesarios para ser financieramente suficiente y así tener libre disposición para cumplir con las necesidades de sus munícipes¹⁶. Además, la antes referida ley establece en su artículo 256, cuales son las normativas fiscales municipales que regirá al respecto, indicando que los ayuntamientos tienen potestad reglamentaria en materia fiscal, y la misma se ejercerá a través de sus ordenanzas reguladoras.

E. Tal como lo ha dejado establecido nuestra Carta Magna, los ayuntamientos están investido para reglar y normar acerca de las exigencias del cobro de sus arbitrios, conforme a la ley, por lo que, esta sentencia al declarar los antes referidos artículos inconstitucional, por violentar la tutela

¹⁶ Ley núm. 176-07. Art. 254.- **Suficiencia Financiera.** Los ayuntamientos tienen derecho, en el marco de la política económica Nacional, a tener recursos suficientes de los cuales podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. Los recursos a ser transferidos íntegramente a los ayuntamientos desde la Tesorería Nacional serán realizados a partir de las modalidades siguientes: a) coparticipación de los ingresos fiscales no especializados, b) situados para complementarios para garantizar la suficiencia financiera para el ejercicio pleno de las competencias propias, coordinadas o delegadas, d) coparticipación en impuestos nacionales, e) impuestos y tasas que se definan a favor de los ayuntamientos, f) ámbitos de imposición a través de arbitrios y tasas que se definan a favor de los ayuntamientos, f) ámbitos de imposición a través de arbitrios y tasas que se definan como parte de la potestad tributaria de las ayuntamientos, g) cualquier otra modalidad que se estime necesaria para garantizar la suficiencia financiera.

Párrafo I.- Los ayuntamientos solicitarán los apoyos de la administración nacional para el cumplimiento efectivo de sus competencias propias, coordinadas y delegadas, con la adecuada justificación de las necesidades que hacen mérito para la solicitud.

Párrafo II.- Los ayuntamientos deberán focalizar los recursos recibidos o propios en las competencias propias, coordinadas y/o delegadas, dando cuenta a los organismos de control interno de la administración pública del gasto general que se especifique en las legislaciones que rijan para el gasto de las transferencias hacia los ayuntamientos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judicial efectiva y el principio de razonabilidad, ya que vulnera el derecho del acceso a la justicia gratuito, deja a los munícipes, usuarios del servicio del registro de los documentos civiles, judiciales y extrajudiciales desprotegidos, en el sentido de que los citados documentos no se encontrarían debidamente registrados y con fechas ciertas, situación esta, que además, le impediría a los ayuntamientos cumplir con las obligaciones que por ley les han sido designadas.

En ese sentido, está más que sustentado, la garantía efectiva de los derechos fundamentales y el debido proceso, dentro del debido proceso se encuentra el principio de acceso gratuito a la justicia, situación está que no se encuentra presupuestado dentro del referido principio, los arbitrios establecidos por ley para el sustento y autonomía financiera de los ayuntamientos, en cuanto a que la norma atacada es la imposición de una tasa por un servicio ofertado, entorno a la inscripción de los actos civiles, judiciales y extrajudiciales, para la obtención de una fecha cierta y en consecuencia pueda ser oponible a terceros.

F. El Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0152/13 del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), en relación a los ayuntamientos, estableció el precedente que sigue:

(...), la Administración Local se sustenta en el hecho de que la región constituye la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas en todo el territorio nacional. Su competencia, composición, organización, funcionamiento y cantidad están definidos y determinados por ley. En estos criterios se fundamenta y articula la organización municipal para cumplir con sus fines esenciales.

G. Asimismo, debemos señalar que la referida ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, define en el artículo 1 su objeto, al garantizar que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el ejercicio de sus competencias, funciones y recursos sean llevado a cabo dentro del marco de autonomía que los caracteriza para el cumplimiento de los servicios que les son inherentes.

H. Que en señalada sentencia de este tribunal, TC/0152/13, se fija el precedente siguiente:

En cuanto a su alcance, la autonomía supone la capacidad de automanejo administrativo y económico de las municipalidades, bien sean municipios o distritos municipales. Respetar su contenido esencial, equivales a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.

I. Además, es oportuno indicar que los ingresos municipales, están establecidos en el artículo 271 de la referida ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, en el cual establece los tipos de ingresos para conformar sus finanzas, entre ellos se encuentran, los tributos establecidos a su favor en leyes especiales; los arbitrios establecidos por ordenanza municipal; los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales, entre otros, por lo que, es un derecho que le confiere la Constitución dominicana y las leyes de la materia, a los ayuntamientos de establecer el pago de las tasas por concepto de servicios prestados, para satisfacer el cumplimiento de sus obligaciones, tal como lo establece el artículo 280 de la misma ley núm. 176-07¹⁷.

¹⁷ Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Artículo 280.- Tipos de Tasas. Las tasas deberán clasificarse en los siguientes tipos:

- a) Tasas por utilización y aprovechamiento especial del dominio público municipal y,
- b) Tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas.

Sentencia TC/0339/14. Expediente núm. TC-01-2013-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Angel Lockward Mella, Manuel Burgos, Bernard Wilmore Phis y la Fundación de Estudios Económicos y Políticos contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

J. Igualmente, el artículo 283 de la señalada ley núm. 176-07, establece como se determinará el importe de la tasa a cobrar los ayuntamientos, en ocasión del servicio dado, tal como lo indica el párrafo: “En el caso de las tasas por la contraprestación de servicios deberás expresar, por lo menos el costo total de los servicios prestados de forma eficiente, garantizando la equidad tributaria”.

K. Los ayuntamientos, mediante leyes y resoluciones han normados las tasas a cobrar por sus servicios prestados a sus munícipes, a fin de poder cumplir con sus obligaciones, establecidas en la antes señalada ley núm. 176-07, en su artículo 19, tales como:

1. El ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales;
2. Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural;
3. Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos;
4. Normar y gestionar el mantenimiento de la higienes y salubridad públicas, en cuanto a la recogida de basura, limpieza de las calle y zonas verdes;
5. Así como también, la construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales;
6. Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio;
7. Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios;
9. Instalación del alumbrado público;
10. Limpieza vial;
11. Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos;
12. Ordenar y reglamentar el transporte público urbano; entre otras obligaciones.

L. Al esta sentencia declarar inconstitucional y anular por conexidad los referidos artículos 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 24, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334 de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), sobre el Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, por vulneración al principio de acceso de gratuidad a la justicia, a la tutela judicial efectiva, y al principio de razonabilidad, derechos consagrados en nuestra Ley de Leyes; consideramos, que no ha tales violaciones, ya que:

a. En cuanto al principio de acceso de gratuidad a la justicia¹⁸, el hecho de registrar los actos civiles, judiciales y extrajudiciales en los ayuntamientos para formalizar la fecha cierta de los mismos, no vulnera la indicada gratuidad a la justicia, sino, muy por el contrario, hace más viable que la justicia pueda efectuar una mejor administración de ella, en el sentido de que con dicho registro, los referidos actos quedan formalmente inscritos y asentados para futuros desacuerdos que puedan surgir entorno a ellos;

¹⁸ Constitución dominicana de 2010. Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso: 1. El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. En cuanto a la tutela judicial efectiva, establecida en el artículo 69¹⁹ de la Constitución, de que impide la ejecución de la sentencia judicial, consideramos en base a la garantía del debido proceso instaurada en el referido artículo 69, no se violenta, ya que en lo relativo a la sentencia judicial, con tal registro, no se impide el acceder al recurso jerárquicamente superior, ni mucho menos agrava la sanción a la persona recurrente; asimismo, los actos civiles y extrajudiciales al ser registrados en los Registro Civiles de los ayuntamientos correspondientes no violentan la tutela judicial efectiva y el debido proceso, sino más bien garantizan la protección de los derechos fundamentales, ya que con dicho registro los indicados actos no podrían ser cambiados, modificados, en tal sentido, su oponibilidad a terceros, ya que queda íntegramente resguardada y garantizada su veracidad.

c. En cuanto a la razonabilidad de la norma atacada, conforme a lo establecido en el numeral 15 del artículo 40 de la Carta Sustantiva²⁰, en torno a que debe existir una relación proporcional entre el monto de la tasa al valor del servicio otorgado; en tal sentido, una relación directa entre el hecho generador y los gastos en que incurre el Estado para la prestación de dicho servicio.

M. En consecuencia, la norma atacada en inconstitucionalidad, no vulnera el principio constitucional de la gratuidad del acceso a la justicia, sino que estamos frente a una tasa que cobra el ayuntamiento por un servicio prestado, con ese arbitrio los ayuntamientos pueden realizar su proyección financiera para cubrir sus gestiones, sus compromisos y sus competencias propias a favor de sus munícipes y así tener su autonomía financiera.

¹⁹ Constitución dominicana de 2010. Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso: 10. Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

²⁰ Constitución dominicana 2010. Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. 15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: Sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. POSIBLE SOLUCIÓN

De tal manera, conforme a todo lo antes señalado, somos de consideración, que la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa debió ser rechazada, ya que las normas atacadas en inconstitucionalidad no colindan, ni vulneran la Constitución de la República Dominicana, sino muy por el contrario, cumple con el fin por el cual fueron creadas, para darle la autonomía financiera a los ayuntamientos y satisfacer los compromisos acogidos a favor de sus munícipes

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez

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