



Asociado en el Departamento de Litigios en la firma Headrick, Rizik, Álvarez & Fernández, miembro de la Junta Directiva del Consejo Latinoamericano de Estudiosos de Derecho Internacional y Comparado. la.ariasg@gmail.com

EL COSTO DE LOS DERECHOS¹ Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO

RESUMEN:

En su sentencia TC/0339/14, de fecha 22 de diciembre del 2014, el Tribunal Constitucional (TC) dominicano marcó un precedente importante en torno al concepto de gratuidad de la justicia y proporcionalidad de las tasas por servicios, los cuales han sido estudiados vinculados con la tesis sostenida por los autores de la obra *El costo de los derechos*.

PALABRAS CLAVES:

Derechos fundamentales, gratuidad de la justicia, proporcionalidad, costo de los derechos, tributos, tutela judicial efectiva, debido proceso, registro civil, tasa, Tribunal Constitucional, República Dominicana.

I. INTRODUCCIÓN

En su sentencia TC/0339/14, de fecha 22 de diciembre del 2014, el Tribunal Constitucional dominicano (TC) dictó una interesante sentencia sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por A.L.M y compartes en contra de los artículos 14 y 41 de la Ley núm. 2334 sobre el Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales, del 20 de mayo de 1885, por la violación de diversos derechos fundamentales y de múltiples disposiciones constitucionales. Dicha sentencia resolvió temas de gran trascendencia vinculados a la gratuidad de la justicia y a la proporcionalidad de las tasas que cobran las direcciones del Registro Civil de los Ayuntamientos de la República por el registro de actos.

En este artículo analizamos las motivaciones que justifican la sentencia bajo examen, sobre la base de la obra *El costo de los derechos*, de los profesores Cass Sunstein y Stephen Holmes.

II. EL COSTO DE LOS DERECHOS Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO

Para Cass R. Sunstein¹ y Stephen Holmes², autores de la obra *El costo de los derechos*, el tópico o lugar común de que los derechos civiles y políticos se consuman con la falta de intervención del Estado y con la presencia de ilimitadas libertades, permeadas por la regla general *laissez faire, laissez passer*, es una falacia. Así, por ejemplo, indican que muchos de los llamados derechos de primera generación conllevan para su materialización un costo mayor que otros de los surgidos a mediados del siglo XX. Es evidente —según su razonamiento— que no existe ningún dogma constitucional que pueda tener fiel efecto sin la mera intervención estatal; “dicho de otro modo, la oposición entre mercado libre e intervencionismo estatal, está erróneamente fundada, ya que el Estado interviene siempre. Lo que importa es

1 Obra de la autoría de Holmes, S. & Sunstein, C.R. (1999). Título original: *The cost of rights*.

2 Profesor de la Escuela de Derecho de Universidad de Harvard. Director de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios de los Estados Unidos de América – *Office of Information and Regulatory Affairs*, OIRA (2009 – 2012).

3 Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York.



decidir qué intervenciones son apropiadas y justificadas, y cuáles no lo son”³.

Luego de establecer de manera firme que todos los derechos son positivos en tanto que requieren del auxilio de la Administración para su cumplimiento, los autores de la obra nos inculcan la clara noción del costo de los derechos, del valor que le representa al aparato estatal mantener el amplio catálogo de derechos que, en el caso dominicano, descansan, entre otros cuerpos normativos, en la Constitución, recapitulando la idea de que solo puede existir un derecho si a su vez existe una estructura detrás tendiente a garantizar su satisfacción.

Desde siempre ha resultado amarga para el administrado la idea de tener que pagar tributos a la Administración pública, máxime cuando se trata de un aparato corrompido y clientelista en donde la búsqueda de la felicidad del ciudadano no se encuentra dentro de sus prioridades. Ahora bien, no nos llamemos a engaño: ¿Qué tan garantista y protector puede ser el engr-

naje administrativo de un Estado que no está dotado de la capacidad suficiente para desarrollar su función? ¿Cómo puede la Administración pública garantizar los derechos de los administrados si no tiene dinero para asegurar todas las libertades que figuran en nuestro ordenamiento jurídico? Por la naturaleza de estas preguntas, las respuestas resultan innecesarias.

Desde la perspectiva antes planteada, ¿qué tiene todo esto que ver con el Tribunal Constitucional?

Según el numeral 1.º del artículo 69 de nuestra Carta Magna, relativo a la tutela judicial efectiva y debido proceso (en el marco de los derechos fundamentales): “toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho (...) a una justicia accesible, oportuna y gratuita” Misma noción evoca el artículo 149 de la Constitución cuando se refiere a la administración gratuita de la justicia.

Esta desarrollada idea de la tutela judicial efectiva no se limita pura y simplemente al derecho que tienen los particulares

³ Roberto Gargarella & Paola Bergallo. Presentación de la obra *El Costo de los derechos*.

de acceder a la jurisdicción o de que se respete el debido proceso en sede judicial o administrativa, sino que, en palabras del mismo TC⁴, “este concepto jurídico comprende 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 previsto”. Sobre la base de esta prerrogativa fundamental, enmarcadas en otras que fueron debidamente alegadas, nuestro TC dictó la sentencia objeto de análisis.

En lo referente a la acción en inconstitucionalidad, es importante resaltar que la Suprema Corte de Justicia, cuando en su momento era el órgano supremo de control de constitucionalidad, decidió mediante su sentencia de fecha 7 de julio del 2010⁵, con ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad en contra del artículo 41 de la Ley núm. 2334, que dicha disposición normativa no transgredía el principio de gratuidad de la justicia.

En resumidas cuentas, la Suprema Corte estableció que el principio de gratuidad de la justicia se limitaba a proscribir el cobro de honorarios por parte de los jueces a las partes en pugna, no significando ello que el legislador no pueda por una ley adjetiva fijar impuestos, fianzas, tasas y derechos fiscales que deban pagar las partes con ocasión de un procedimiento judicial. Con el alegato de que dicho “impuesto” fue establecido por el Congreso Nacional, la acción directa en inconstitucionalidad fue rechazada.

En ese mismo orden, cabe apuntar, que el servicio ofertado por las direcciones del Registro Civil de los Ayuntamientos de la República debe quedar enmarcada dentro de la noción de tasa, y no de impuesto. En efecto, la doctrina autorizada en la materia⁶, haciendo acopio del derecho comparado en la figura del Modelo de Código Tributario para América Latina, ha definido la noción de tasa como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Misma interpretación le ha brindado nuestro TC en su sentencia núm. TC/0067/13, así como en la sentencia ahora estudiada.

El TC dominicano, mediante su sentencia TC/0339/14 de fecha 22 de diciembre del 2014, acogió la acción directa en inconstitucionalidad antes descrita, empero, no sobre la base de los argumentos que en principio cualquiera pensaría.

En primer lugar, el TC rechazó la inconstitucionalidad por la alegada violación al principio de igualdad, lo cual, a nuestro modo de ver, fue una aplicación acertada del texto constitucional, en tanto que dicho concepto, tal y como lo ha analizado la doctrina constitucional vernácula, como la foránea, no implica que todos somos absolutamente iguales, sino que, tal y como lo ha explicado el TC⁷: “dicho principio se expresa a través del derecho a recibir

un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias” El cobro de la tasa municipal para el registro de sentencias se le exige a todo aquel que quiera retirar la primera copia auténtica de la sentencia, sin excepciones. En otras palabras: “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

Llama nuestra atención, con mucha pena, que de acuerdo con el párrafo 12.5 de la sentencia TC/0339/14, los mismos jueces de nuestro órgano supremo de control constitucional hacen la salvedad de que, conforme a las investigaciones realizadas por el tribunal, “la fórmula que aplican los ayuntamientos para el registro de actos jurisdiccionales que contienen condenas al pago de sumas de dinero, no está consignado legalmente, sino que obedece a una práctica”. Esta realidad es indubitablemente gravísima y no resiste el mínimo test de legalidad, dado que, tratándose de una reserva de ley el establecimiento de tasas tributarias, es imposible que en el marco de un Estado de derecho se estipule el cálculo de una tasa en atención a la mera práctica de la institución que la cobra.

En lo que respecta a la alegada violación al acceso gratuito a la justicia, el TC estableció, en primer lugar, que dicha noción es una condición básica para hacer realidad el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad; sin embargo, tal y como lo hizo la Suprema Corte de Justicia en su momento, dejó por sentado que esta norma, contenida en el artículo 69.1 y 149 de la Constitución, se enmarca dentro de la idea de 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 funcionarios”.

Acto seguido, plantea nuestro honorable TC, que “no 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 [...]”.

En tal sentido, es inminente analizar que el artículo 72 de la Constitución, en relación con la acción de amparo, evoca la misma idea: habla de una acción para la tutela de derechos fundamentales, y que esta debe ser gratuita. Tal es el motivo por el cual, para fijar una audiencia en materia de amparo, o para retirar la sentencia, no se le cobra al administrado un céntimo. Esto era así desde antes de su previsión expresa por el artículo 30 de la derogada Ley 437-06 y del artículo 66 de la LOTCPC núm. 137-11. Vayámonos más lejos, uno de los principios rectores del derecho procesal laboral en nuestro país, como en toda la región, es la gratuidad. Paralelamente con los procedimientos constitucionales, no se le cobra un solo centavo a los administrados para

5 Tribunal Constitucional, 4 de julio del 2013, núm. TC/0110/13

6 SCJ, Pleno, 7 de julio de 2010, núm. 3, B.J. 1196.

7 ROSS BRAVO, Jaime. *Derecho Tributario Sustantivo*, 3.ª ed.: CAPGEFI Ed, 2012, pp. 52-53.

8 Tribunal Constitucional, 20 de junio del 2013, TC/0100/13.

9 Salvo los arbitrios que la misma Constitución le brinda la facultad a los ayuntamientos para crear, siempre y cuando no coliden con tributos establecidos por el legislador adjetivo.

realizar un trámite ante los juzgados y cortes de Trabajo, tampoco para “registrar” una sentencia en la materia. Se le ofrece a los administrados el servicio de publicidad de las sentencias laborales y en materia de amparo a través de las direcciones del Registro Civil de los ayuntamientos del país sin cobrar contraprestación alguna. ¿Por qué? Pues porque el legislador ha establecido la gratuidad para tal fin; en el caso del amparo, brindándole grado constitucional.

Así entonces, si aplicamos simétricamente la fórmula de gratuidad descrita por el TC hace varias líneas, ¿no afectaría el establecimiento de costas, tasas o impuestos judiciales, entre otras a la gratuidad establecida por la Constitución para el procedimiento de la acción de amparo? Si el legislador, dentro de sus facultades legislativas, establece cargas tributarias sobre el procedimiento de amparo, ¿sería esa actuación cónsona con la Constitución? Evidentemente que no; sería completamente contrario a esta. En esa línea entonces, ¿puede el legislador establecer costas, tasas o impuestos judiciales al ejercicio íntegro de la justicia? Los artículos 69.1 y 149 de la Constitución no dejan margen a la interpretación. Un principio fundamental que rige el ejercicio de una tutela judicial efectiva, desde su inicio hasta el fin, es que al

administrado no se le debe cobrar nada para materializar el derecho que exija por vía judicial. Así es como, por lo menos, se inicia a construir un Estado social de derecho, no solamente dejándolo escrito en la Constitución.

Por consiguiente, a nuestro modo de ver, no puede utilizarse la excusa consistente en alegar que, sobre el entendido de que la materia tributaria es una reserva legal⁸, el legislador, dentro de sus facultades, puede crear tasas o impuestos judiciales para el ejercicio pleno de una acción jurisdiccional. Es que molesta al pensamiento tener que comprender que, a más de todos los tributos directos e indirectos que se le pagan al Estado, el ciudadano debe también costear el pago de tasas especiales para poder reclamar su derecho por la vía judicial, porque si este no paga un sello rojo y uno marrón, y un recibo de RD\$ 10.00 emitido por la DGII, no hay tribunal civil que le fije una audiencia.

Finalmente, el TC acogió el alegato de la violación a la tutela judicial efectiva, conjugada con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, para acoger la acción directa en inconstitucionalidad en contra de los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334 de 1885, descansando su decisión básicamente en la finalidad del servicio prestado. A juicio del TC, los artículos impugnados col-

VISÍTANOS

www.gacetajudicial.com.do

Y participa en



den de manera frontal con el derecho a la ejecución de las sentencias por parte de los ciudadanos, 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 presta, lo que impide la obtención y ejecución de la sentencia, vulnerándose la tutela judicial efectiva.

En resumidas cuentas, el TC dijo: (A) que la obligación de registrar las sentencias no vulnera el principio de gratuidad de la justicia establecida en la Constitución, y (B) que la obligación de registrar las sentencias transgrede los principios de tutela judicial efectiva, de proporcionalidad y razonabilidad, puesto que, en ocasión del servicio que prestan los ayuntamientos, resulta desproporcional cobrar una tasa no fija para brindar a los administrados la subvención de publicidad. Ciertamente, no tiene justificación alguna cobrar miles de pesos, cuando, sin importar el monto dinerario contenido en la sentencia, la Dirección del Registro Civil de los Ayuntamientos no hará otra cosa que dar publicidad a la sentencia dictada, y por ello no puede cobrarse un monto variable, sino fijo.

De manera atinada, el TC, aunque no eliminó la obligación de pago por el registro de los actos jurisdiccionales, difirió tal obligación hasta tanto la sentencia adquiriera carácter de ejecutoriedad. Con ello, nuestro máximo tribunal del orden constitucional eliminó los supuestos vigentes de que, para tener que retirar una copia auténtica de la sentencia, con el objetivo de apelarla, el administrado debe registrarla, corriendo el riesgo de que el segundo grado revoque la decisión que lo favoreció, quedando con la potencial posibilidad de ver empobrecido su patrimonio luego de acceder a la jurisdicción.

IV. COLOFÓN

A modo de síntesis, podemos resumir la cuestión en varios aspectos. En primer lugar, el TC dictó una sentencia manipulativa del tipo condicional, anulando por conexidad varios artículos de la Ley 2334, y no anulando las disposiciones inconstitucionales impugnadas, sino modulando su contenido para que se encuentren acordes con la normativa constitucional. Difirió los efectos de su modificación hasta el año 2017, justificando su accionar en la "situación más perjudicial" que acaecería en caso de plantear los cambios inmediatamente, lo que nos hará vivir en un estado de inconstitucionalidad por dos largos años, pagando una tasa desproporcional por el registro de las sentencias y actos extrajudiciales, basados en lo que la jurisprudencia alemana llama una "afable transición".

A pesar del efecto positivo del fallo estudiado, hubiésemos deseado tal vez, que el TC acogiera la tesis de la gratuidad, en vista de la idéntica redacción que plantea la Constitución para la acción de amparo como para la tutela judicial efectiva, simulando el mismo espíritu para ambas nociones: una justicia que

no le cueste nada a las partes en litis; tal situación nos deja claros que el TC favoreció la fórmula de Cass Sunstein y Stephen Holmes, cuando al mismo tiempo sabemos todos los corolarios que hubiese acarreado el acogimiento de la tesis de gratuidad para el aparato administrativo, de cara a las contribuciones fiscales que recibe.

Como consecuencia de esta sentencia, cuando entren en vigencia sus efectos el registro de los actos judiciales y extrajudiciales seguirá pagando una tasa, empero, este tributo será fijo, no proporcional, y deberá ser pagado, en el caso de las sentencias, cuando estas adquieran carácter de ejecutoriedad, eliminando de raíz el supuesto en los cuales se registraba una sentencia que después era revocada por el tribunal de alzada, perjudicando el patrimonio de aquel que retiró la primera copia auténtica para ejecutarla; o de aquel que, para apelarla, tuvo que depositarla certificada ante la corte, para que su recurso no fuese declarado inadmisible.

Finalmente, esta tesis de proporcionalidad de la tasa para el registro de actos, trae consigo consecuencias sumamente positivas para los administrados, deducciones ajenas al ámbito judicial, que vienen siendo efectos colaterales por la respuesta del TC. Por la modificación del artículo 14 de la Ley 2334, el pago del derecho fijo beneficiará también a los pagarés notariales, a los embargos, testamentos, etc., actuaciones jurídicas que en la actualidad, sin justificación alguna, deben pagar una tasa proporcional al monto dinerario que ellos contengan, cuando la contraprestación del Registro Civil no es otra más que hacer dichos actos oponibles a terceros, otorgando publicidad a dichos instrumentos. Así entonces, podemos decir que se empieza a crear una conciencia social entre el gasto del ciudadano al momento del pago de una tasa y la contraprestación recibida por la Administración —ya sea central o municipal— lo que trae consigo la construcción de la noción de un eficiente Estado social de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- BALKIN, J. M., LEVINSON, S., ALEXY, et al. *El canon neoconstitucional*: Madrid, T. -I. UNAM., Ed., 2010.
- DIEZ-PICAZO, L. M. *Sistema de Derechos Fundamentales* (Serie Derechos Fundamentales y Libertades Públicas): Madrid, Thomson, Ed., 2003.
- FERRAJOLI, L. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*: Madrid, 2001.
- *Sobre los Derechos Fundamentales*: 2006.
- HOLMES, S., & SUNSTEIN, C. R. *El costo de los derechos*: Buenos Aires, S. XXI, Ed. República Dominicana. *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 26 de enero de 2010, G. O. No. 10561.
- ROSS BRAVO, J. *Derecho Tributario Sustantivo*, 3ª ed.: CAPGEFI Ed, 2012.
- SCJ, Pleno, 7 de julio de 2010, No. 3, B. J. 1196.
- Tribunal Constitucional, 20 de junio de 2013, núm. TC/0100/13.
- 4 de julio de 2013, núm. TC/0110/13.
- 22 de diciembre de 2014, núm. TC/0339/14.