



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

|                                      |                |
|--------------------------------------|----------------|
| ASAMBLEA LEGISLATIVA                 |                |
| Gerencia de Operaciones Legislativas |                |
| Sección de Correspondencia Oficial   |                |
| HORA: 15:32                          |                |
| Recibido el:                         | 03 JUL 2018    |
| Por:                                 | <i>[Firma]</i> |

San Salvador, 2 de julio de 2018.

## SEÑORES SECRETARIOS:

El 21 de junio pasado recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N.º 27, aprobado el 14 del mismo mes y año, que contiene una interpretación auténtica al Art. 2, letra k) de la Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras, aprobada mediante Decreto Legislativo N.º 804, de fecha 10 de octubre de 2017, publicado en el Diario Oficial N.º 196, Tomo N.º 417, del 20 de ese mismo mes y año.

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137 inciso primero, por el digno medio de Ustedes devuelvo **VETADO** el citado Decreto Legislativo N.º 27 a esa Honorable Asamblea Legislativa, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones siguientes:

### I. ASPECTOS GENERALES

El Decreto Legislativo N.º 27 establece que se interpreta auténticamente el art. 2, letra k) de la Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras, *"en el sentido que la situación jurídica tributaria que dicha disposición establece permanecerá inalterable durante todo el trámite de acogimiento, sin obtener estado de firmeza, aún cuando se declare el desistimiento de la resolución impugnada."*

De manera general, se plasma en los considerandos de ese Decreto que existen contribuyentes que han hecho uso de lo establecido en el referido apartado, no obstante -se afirma- la Administración Tributaria interpreta de manera errónea el espíritu con que se aprobó dicha disposición, situación que está ocasionando perjuicio económico a dichos contribuyentes; así, a continuación, se sostiene que "con el propósito de plasmar el espíritu con que se aprobó la referida disposición, es necesario interpretar dicho literal a efecto de plasmar en el mismo el espíritu con que este fue aprobado."

Por su parte, el Dictamen N.º 15 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de esa honorable Asamblea Legislativa, de fecha 11 de junio pasado, sin relacionar elementos de juicio, llanamente consigna que: "luego de efectuar el estudio y análisis correspondiente estima que la iniciativa es procedente; por las razones antes expuestas se ha considerado conveniente emitir dictamen **FAVORABLE**, el cual se hace del conocimiento del Honorable Pleno para los efectos legales consiguientes".

En este punto, conviene recordar que el Art. 2, letra k) de la mencionada Ley Transitoria establece literalmente lo siguiente: "**Art. 2.** *Podrán acogerse a los beneficios que establece este Decreto, los sujetos pasivos que se encuentren en cualquiera de las situaciones detalladas a continuación: 1. Estén obligados al pago de tributos, bajo competencia de la Dirección General de Impuestos Internos y se encuentren en cualquiera de las situaciones siguientes: [...] k) Que hayan interpuesto recursos, acción Contencioso Administrativa o Proceso de Amparo y éstos se encuentren en trámite. Para ese efecto, deberán desistir ante el Tribunal o Instancia que está conociendo el caso y presentar la prueba de dicha petición al momento de realizar el pago o cuando solicite pago a plazos a la Administración Tributaria*".

Cabe mencionar que en el preámbulo de la Ley en referencia (considerando IV) se apuntó que existen sujetos pasivos que por diversas circunstancias no han dado fiel cumplimiento a sus obligaciones tributarias, por lo que era procedente emitir una nueva Ley que permita que los mismos regularicen su situación tributaria con el Fisco, sin el cobro de intereses ni recargos.

Por tanto, la citada Ley concede un plazo, a efecto que los sujetos pasivos de los tributos administrados por la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas, efectúen el pago de los tributos originales o complementarios que adeuden al fisco o aquellos casos en que se haya declarado saldos a favor en una cuantía superior a la que legalmente les pertenecen, correspondientes a períodos o ejercicios anteriores, eximiendo a quienes efectúen el pago de las obligaciones tributarias o presenten las declaraciones que no determinan pago, según sea el caso, del pago de intereses, recargos y la imposición de multas sobre los mismos períodos tributarios y ejercicios tributarios, en los términos y alcances establecidos en dicha Ley.

Para acogerse a los beneficios de mérito se establecieron lógicamente ciertos requisitos, en aras de resguardar el interés público y, en particular, el interés fiscal, siendo uno de ellos la formulación y comprobación de la petición de desistimiento ante el tribunal o instancia que está conociendo el caso del contribuyente que, obligado al pago de tributos, ha interpuesto recursos, pretensión contencioso administrativa o de amparo, ante lo cual no existe oscuridad o duda en cuanto al requerimiento establecido por el legislador en su momento.

## II. VIOLACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA

De acuerdo a la Sala de lo Constitucional, la seguridad jurídica, como concepto inmaterial, constituye la certeza del Derecho, en el sentido que los destinatarios de este puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura, bajo pautas razonables de previsibilidad.



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

Aunado a lo anterior, se debe precisar que la "certeza del Derecho", a la cual la jurisprudencia constitucional ha hecho alusión para determinar el contenido del citado derecho fundamental, deriva –principalmente– de que los órganos estatales y entes públicos realicen las atribuciones que les han sido encomendadas con plena observancia de los *principios constitucionales* –como lo son, a título meramente ilustrativo, el de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes y de supremacía constitucional, regulados en los Arts. 15, 17, 21 y 246 de la ley suprema– (auto de 8 de enero 2018, Amp. 113-2017, considerando VI, número 4).

A la vez, ha de tenerse presente que dicha jurisprudencia ha reconocido que una aproximación a la seguridad jurídica –como valor estructural– se centra en el proceso previo de creación y articulación del Derecho a fin de conseguir la certeza de este y la mayor calidad técnica del mismo. Desde ese punto de vista, son varios los principios que se suman a la lista de concreciones de la seguridad jurídica como valor fundamental en la estructuración del Estado; así pueden mencionarse los principios de certeza y claridad legislativa y el principio de irretroactividad de las leyes, todos ellos con una relación muy estrecha.

A partir de lo anterior, se advierten inconsistencias en la interpretación auténtica sometida a análisis del suscrito, que provocan confusión y, por tanto, inseguridad jurídica, como se explica a continuación:

- a) La interpretación auténtica no aclara a cuál "situación jurídica tributaria" se refiere.

La interpretación auténtica alude a la situación jurídica tributaria que establece el Art. 2, letra k) de la Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras; sin embargo, no aclara en el texto a qué se refiere con ello, por cuanto ese apartado normativo identifica en realidad a sujetos que están obligados al pago de tributos y se encuentran en una situación particular, por haber interpuesto recursos o iniciado procesos contencioso administrativo o de amparo; lo cual genera incertidumbre sobre el alcance de dicha interpretación y la posibilidad de su aplicación efectiva.

- b) No se determina el alcance de lo dispuesto como "inalterable".

Además de la falta de precisión en torno a la situación jurídica tributaria a que se hizo referencia, el mismo Art. 1 del D.L. N.º 27 prescribe que la misma permanecerá "inalterable", lo cual genera confusión; por cuanto no se clarifica si lo pretendido es que el contribuyente pueda continuar su impugnación con normalidad, situación que se apartaría completamente del sentido original de lo previsto en la letra k) apuntada, que consiste en condicionar el goce de los respectivos beneficios a que el contribuyente haya solicitado antes el desistimiento total de sus reclamos ante las instancias respectivas, a efecto de patentizar su voluntad de no continuar disputando sus adeudos tributarios,

evitando de esa manera un inútil dispendio para el mismo contribuyente y la Administración Tributaria mediante la prolongación innecesaria de litigios.

- c) No se especifican las implicaciones de la frase "sin obtener estado de firmeza".

Sumado a la indeterminación del alcance de los términos antes señalados, no existe tampoco certeza sobre el "estado de firmeza" consignado. De referirse este a la "deuda", se derivaría de ello que la Administración Tributaria reciba el pago de una deuda que no está firme y que puede continuar siendo controvertida ante las instancias pertinentes, pues el desistimiento no tendría otra repercusión práctica más que servir de formalismo para el trámite de acogimiento a los beneficios fiscales.

Si con la interpretación auténtica lo que se pretende es amparar únicamente una parte de las deudas para efectos del goce de los beneficios, excluyendo otras respecto de las cuales existe inconformidad, para poder continuar con los recursos o instancias pertinentes, es importante señalar que con ello se lesionaría decididamente el interés fiscal, por cuanto se desnaturalizaría el objetivo recaudatorio original de la disposición interpretada, aunado al hecho que los contribuyentes en estos casos podrían gozar de los beneficios sin pagar la totalidad de lo adeudado, como antes ha sido indicado.

Bajo los anteriores supuestos, resulta evidente que lo regulado por el Decreto Legislativo N.º 27 crea incertidumbre en la aplicación de la ley; comprometiendo el principio de seguridad jurídica, el cual –se recuerda– se basa en la certeza del Derecho y la mayor calidad técnica del mismo, circunstancias que se inobservan en dicho Decreto.

### III. LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LAS LEYES INTERPRETATIVAS

El Art. 131, ord. 5º de la Constitución de la República otorga a esa honorable Asamblea Legislativa la facultad de interpretar auténticamente las leyes; es decir, de emitir leyes interpretativas de otras disposiciones con rango de ley, las cuales tienen un objeto específico o concreto: *señalar el sentido en que debe entenderse una ley que ya se encuentra vigente*. Las características esenciales y definitorias de este tipo de leyes son las siguientes (art. 9 del Código Civil):

- a) Versan sobre una ley anterior, por lo que no pueden ser emitidas de manera independiente;
- b) Se limitan a declarar el sentido de otras leyes, cuyos conceptos sean oscuros o de dudosa interpretación;
- c) Se entienden incorporadas a la ley sobre la que versan; y,



*Salvador Sánchez Cerón*  
*Presidente de la República*

- d) Al verse incorporadas a la ley que interpretan, se entiende que sus efectos nacen desde que se emitió la ley interpretada, pero sin afectar sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio.

Debido a lo anterior, resulta de suma importancia que la interpretación auténtica verse sobre una ley oscura o de dudosa interpretación y que su redacción esté limitada específicamente a los pasajes dudosos de la norma interpretada; pues si se realiza sobre una disposición que resulta clara y se extiende a supuestos no contemplados en la norma original, se trataría entonces de una reforma y no de una interpretación auténtica y, en consecuencia, de una ley con carácter retroactivo, que si no se encuentra en los dos únicos supuestos del Art. 21 de la Norma Suprema, resultaría inconstitucional.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional, en la sentencia del proceso de inconstitucionalidad ref. 69-2006/90-2006, de las nueve horas y treinta minutos del 3 de julio de 2008, ha manifestado:

*“En este sentido, una disposición que contiene una interpretación auténtica, en la medida en que solo esclarece el sentido de otra y no confiere nuevos derechos ni establece nuevas obligaciones, no puede considerarse aisladamente, sino que se integra con la disposición interpretada para esclarecerla, pues, **si pudiera extraerse una norma no contenida en la disposición interpretada ya no se podría hablar de “interpretación auténtica, sino que se estará ante una reforma encubierta o emisión de una nueva norma”** (resaltado suplido).*

De los razonamientos anteriores, se colige que un Decreto que contenga una interpretación auténtica, debe limitarse a esclarecer el texto objeto de interpretación y que cualquier cuestión nueva que entre a regular resultaría en una reforma con efectos retroactivos, contraria al mandato contenido en el Art. 21 recién citado.

Así, resulta importante afirmar que la disposición cuya interpretación auténtica persigue el D.L. N.º 27 es clara en cuanto a su contenido y objeto, como ha sido expuesto y, además, que la Administración Tributaria no ha tenido dificultades en cuanto a su aplicación en los casos que se han presentado hasta la fecha.

De manera que incorporar elementos no contemplados en el Art. 2, letra k) de la referida Ley Transitoria, mediante una pretendida interpretación auténtica, desnaturalizaría el objetivo por el cual fue emitida esa regulación, afectando situaciones tributarias consolidadas; lo cual vulneraría también la seguridad jurídica en su manifestación del principio de irretroactividad de las leyes, pues al haber establecido el legislador cierta regulación y posteriormente pretender modificarla respecto de actuaciones ya realizadas, en la forma señalada, se crearía incertidumbre sobre los alcances y la consiguiente aplicación de tal regulación, lo que podría lesionar además el principio de igualdad ante la ley de los contribuyentes.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo N.º 27, por las razones de inconstitucionalidad ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**

The image shows the official seal of the Asamblea Legislativa de la República Dominicana on the left, which is circular and contains the text 'ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DOMINICANA' and '1964'. To the right of the seal is a handwritten signature in black ink, which appears to be 'García'.

**SEÑORES  
SECRETARIOS DE LA HONORABLE  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
PALACIO LEGISLATIVO  
E.S.D.O.**