Igualdad tributaria en el Congreso Nacional

Cotejo jurídico del anteproyecto de ley



RD Propone RD Propone

I. Resultado del cotejo jurídico

La propuesta se concentra en suprimir el beneficio tributario de adquisición personal de vehículos, impedir compensaciones sustitutivas y ordenar la transición y la transparencia.

La Constitución atribuye al Congreso la potestad de establecer impuestos y determinar su recaudación. La igualdad y la equidad tributaria ofrecen fundamento para revisar beneficios diferenciados, pero no sustituyen el examen de las normas ni permiten afirmar que una exoneración es inconstitucional sin el correspondiente análisis jurisdiccional.

El hallazgo principal está en los informes DETEREL 357/2015 y 146/2020 del Departamento Técnico de Revisión Legislativa del Senado. Estos documentos advierten errores en iniciativas que pretendían modificar el artículo 2 de la Ley 57-96, cuando ese artículo contiene una cláusula derogatoria. La regla material de exoneración aparece en el texto incorporado por su artículo 1 a una cadena de leyes anteriores. El informe de 2015 recomienda actuar sobre la norma principal o aprobar una nueva ley que la derogue. Es una opinión técnica legislativa, no una sentencia.

En consecuencia, la cláusula derogatoria del anteproyecto no se limitará a mencionar la Ley 57-96. Deberá identificar la Ley 50 de 1966 y las disposiciones modificadoras que continúen produciendo efectos. Los informes consultados relacionan las leyes 14 de 1974, 2 de 1978, 21-87 y 55-89. Esa relación sirve para localizar las normas, pero no sustituye sus publicaciones oficiales completas.

Existe una limitación documental concreta: los antecedentes consultados presentan diferencias en la fecha de la Ley 14 de 1974, y no se ha comprobado directamente la publicación y el alcance íntegro de la Ley 55-89.

II. Transición y normas relacionadas

El artículo 110 de la Constitución obliga a respetar la seguridad jurídica de situaciones establecidas conforme a la legislación anterior. No permite afirmar, sin revisar los expedientes, que todos los congresistas conservan automáticamente dos exoneraciones hasta concluir su mandato, ni que todas las autorizaciones emitidas pueden cancelarse. La transición deberá distinguir expectativas, solicitudes, actos administrativos y operaciones consumadas.

La revisión de una autorización deberá observar el procedimiento aplicable, la motivación, la defensa y las vías de impugnación. La derogación tendrá efectos hacia el futuro y conservará las obligaciones de regularización y transferencia que correspondan a operaciones anteriores. No se crearán sanciones retroactivas ni se presumirá fraude por el solo uso de un beneficio legal.

RD Propone RD Propone

La Ley 195-11 regula las placas oficiales, diplomáticas, consulares y exoneradas. Eliminar la exención de importación no equivale a derogar íntegramente ese régimen. La DGII publica tanto esa ley como la Norma General 14-11; sus disposiciones deberán coordinarse específicamente en la versión consolidada para evitar afectar placas o vehículos ajenos al objeto de esta reforma.

En la revisión de antecedentes localizamos referencias a impugnaciones de la Ley 57-96, pero no permitió verificar una decisión definitiva que resuelva específicamente su constitucionalidad. Esta limitación impide afirmar tanto la inexistencia de una sentencia como la validación judicial del régimen. La propuesta se fundamenta en una decisión legislativa de reforma y no en un fallo no comprobado.

III. Articulado inicial

Anteproyecto de ley que elimina las exoneraciones vehiculares otorgadas por la condición de senador o diputado

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto suprimir el régimen especial de exoneraciones para la importación de vehículos de propiedad personal otorgado por la condición de senador o diputado, impedir su sustitución administrativa por compensaciones personales equivalentes y establecer las reglas de transición y transparencia correspondientes.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley se aplica a los senadores y diputados del Congreso Nacional y a los órganos que intervienen en la certificación, autorización, aplicación y control de las exoneraciones comprendidas en su objeto, dentro de sus respectivas competencias.

Párrafo. Su aplicación se limita al beneficio vinculado a la condición congresual. No modifica los regímenes tributarios generales que resulten aplicables por causas independientes del cargo ni las obligaciones derivadas de operaciones anteriores que deban mantenerse conforme a sus disposiciones transitorias.

Artículo 3. Supresión del beneficio. A partir de la fecha efectiva de supresión establecida en esta ley, la condición de senador o diputado no constituirá fundamento para autorizar exoneraciones, dispensas tributarias o excepciones a las restricciones generales de importación para adquirir vehículos de propiedad personal.

Párrafo. Las solicitudes y autorizaciones anteriores se resolverán conforme al régimen transitorio de esta ley. Ningún órgano administrativo podrá ampliar los beneficios protegidos por dicho régimen ni extender sus plazos fuera de los supuestos legalmente establecidos.

RD Propone RD Propone

Artículo 4. Prohibición de compensación sustitutiva. Las cámaras legislativas y las entidades públicas no podrán establecer mediante resoluciones, convenios o actos administrativos asignaciones personales de dinero, entrega de vehículos en propiedad, subsidios de intereses, garantías o pagos de deudas personales con recursos públicos, u otros beneficios equivalentes, cuya finalidad sea compensar la eliminación del régimen suprimido.

Párrafo. Esta prohibición no impide atender gastos de misiones oficiales debidamente autorizadas y comprobadas conforme al ordenamiento aplicable.

Artículo 5. Ejecución administrativa. Los órganos administrativos del Senado y de la Cámara de Diputados, el ministerio competente en materia de hacienda, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Impuestos Internos ejecutarán las disposiciones de esta ley dentro de sus respectivas atribuciones.

Párrafo I. La coordinación comprenderá la identificación y conservación de los expedientes, la comprobación de los beneficios aplicados y la adecuación de los procedimientos necesarios para impedir nuevas autorizaciones fundadas en el régimen suprimido, desde la fecha efectiva de supresión.

Párrafo II. Ninguna disposición administrativa dictada para ejecutar esta ley podrá crear exoneraciones, ampliar las situaciones comprendidas en su régimen transitorio, alterar competencias legales o condicionar su aplicación a la aprobación de un reglamento.

Artículo 6. Inventario de expedientes y beneficios. Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de esta ley, los órganos señalados en el artículo 5 elaborarán, en el ámbito de sus competencias, un inventario conciliado de las solicitudes pendientes, las autorizaciones emitidas y las exoneraciones efectivamente aplicadas que resulten necesarias para ejecutar la transición.

Párrafo I. El inventario identificará al beneficiario, el fundamento legal invocado, las fechas y los actos de tramitación, las condiciones de la autorización y su estado de ejecución. Cuando corresponda, incluirá la identificación del vehículo y los tributos dispensados, distinguiendo los valores estimados de los definitivamente liquidados.

Párrafo II. El intercambio de información se limitará a lo necesario para el ejercicio de las competencias de cada órgano y observará los deberes de reserva y protección de datos aplicables. La elaboración del inventario no autoriza por sí misma la difusión pública de todos sus campos.

Párrafo III. El inventario tendrá carácter declarativo y de control. La inclusión o exclusión de un expediente no creará, extinguirá ni convalidará derechos o autorizaciones y no suspenderá las obligaciones de resolver dentro de los plazos legales.

RD Propone RD Propone

Artículo 7. Solicitudes pendientes. Las solicitudes que se encuentren pendientes al producirse la supresión del beneficio deberán resolverse expresamente por el órgano competente, conforme a las reglas temporales aplicables y a la situación jurídica acreditada en cada expediente.

Párrafo I. La mera presentación de una solicitud o su remisión entre órganos no bastará, por sí sola, para reconocer un derecho adquirido a la exoneración. Tampoco la existencia de una certificación de trámite se equiparará automáticamente a una autorización definitiva del órgano competente.

Párrafo II. Cuando no se acredite una situación jurídicamente protegida que permita aplicar el régimen anterior, la decisión denegará la exoneración fundada exclusivamente en las disposiciones suprimidas. La resolución identificará los hechos, las normas y las razones que sustenten esa conclusión, con audiencia previa cuando corresponda y notificación de las vías y plazos de impugnación.

Párrafo III. El silencio o retraso de un órgano no constituirá una autorización creada por esta ley ni podrá ser invocado, por sí solo, para prorrogar el régimen eliminado. Esta disposición no desconoce los efectos que el ordenamiento aplicable atribuya a actuaciones u omisiones anteriores a su entrada en vigor.

Artículo 8. Autorizaciones anteriores. Las autorizaciones emitidas antes de la fecha efectiva de supresión serán examinadas atendiendo a su competencia de origen, contenido, notificación, condiciones, plazo de eficacia y grado de ejecución. Se respetarán las situaciones jurídicas protegidas conforme al artículo 110 de la Constitución.

Párrafo I. La aplicación de una autorización anterior jurídicamente protegida quedará limitada a su contenido y a las condiciones que legítimamente le correspondan. No permitirá duplicar el beneficio, sustituir al beneficiario ni autorizar operaciones adicionales bajo el régimen derogado.

Párrafo II. La derogación no será, por sí sola, causa para declarar inválidos los actos favorables anteriores. Cuando existan motivos de invalidez, la Administración deberá seguir las vías legalmente previstas, incluyendo la declaración de lesividad y la impugnación jurisdiccional cuando procedan. Se preservarán el derecho de defensa y el control judicial.

Párrafo III. Esta ley no establece una caducidad retroactiva de las autorizaciones ni reconoce su vigencia indefinida. Los límites temporales y materiales se determinarán conforme al acto, las normas aplicables y las decisiones jurisdiccionales que correspondan.

Artículo 9. Operaciones consumadas y obligaciones subsistentes. La supresión del beneficio no generará, por sí misma, la obligación de pagar retroactivamente los tributos dispensados en importaciones legalmente consumadas bajo el régimen anterior.

RD Propone RD Propone

Párrafo I. Se mantendrán las obligaciones de conservación, identificación, transferencia, regularización y pago que resulten exigibles conforme al régimen aplicable a cada operación. La derogación no extinguirá obligaciones tributarias ya nacidas ni eliminará restricciones de transferencia que deban subsistir durante su plazo correspondiente.

Párrafo II. Las posibles irregularidades se investigarán y resolverán por las autoridades competentes, conforme a los procedimientos, los plazos de prescripción y las normas sustantivas aplicables. La presente ley no crea una amnistía ni autoriza sanciones retroactivas.

Párrafo III. La adecuación de matrículas y placas se realizará conforme al régimen legal aplicable. La eliminación del beneficio de importación no sustituye, por sí sola, la regulación de placas oficiales o exoneradas ni convierte un vehículo privado en propiedad del Estado.

Artículo 10. Publicidad de los beneficios aplicados. El ministerio competente en materia de hacienda y la Dirección General de Aduanas publicarán, de manera coordinada y sin duplicaciones, la información de las exoneraciones vehiculares efectivamente aplicadas al amparo del régimen suprimido, utilizando los registros existentes y los resultados del inventario establecido en esta ley.

Párrafo I. La publicación identificará el nombre del beneficiario, la cámara legislativa a la que pertenecía al originarse el beneficio, el fundamento legal, la fecha de aplicación, la marca, el modelo y el año del vehículo, su valor aduanero y el monto de los tributos dispensados. Los valores estimados se distinguirán de las liquidaciones definitivas.

Párrafo II. Para el exclusivo objeto de fiscalizar este beneficio público, se autoriza expresamente la divulgación de los datos señalados en el párrafo anterior, aun cuando obren en expedientes sujetos a reserva tributaria o aduanera. Esta autorización no comprende las demás informaciones del expediente ni permite revelar datos de terceros ajenos al beneficio.

Párrafo III. No se publicarán números de identificación personal, domicilios particulares, teléfonos, firmas, datos bancarios ni otros datos que no sean necesarios para el control ciudadano del beneficio. La identificación pública del vehículo no incluirá su número completo de chasis ni otros elementos que generen riesgos de seguridad innecesarios.

Párrafo IV. La primera publicación se realizará dentro de los noventa días hábiles siguientes a la entrada en vigor. Se actualizará trimestralmente mientras subsistan operaciones comprendidas en la transición. La información se ofrecerá en formato accesible y reutilizable, con indicación de la fecha de actualización y un mecanismo para solicitar la rectificación de errores comprobables.

Artículo 11. Informe de ejecución. El ministerio competente en materia de hacienda, con la participación de las instituciones señaladas en el artículo 5, elaborará y publicará un informe de ejecución al cumplirse un año de la entrada en vigor y, posteriormente, cada año mientras existan expedientes transitorios pendientes.

RD Propone RD Propone

Párrafo I. El informe contendrá el número de solicitudes resueltas y pendientes, las autorizaciones anteriores aplicadas, los tributos dispensados durante la transición, las dificultades de ejecución y las medidas adoptadas. Las actuaciones sometidas a reserva se describirán mediante información agregada que no afecte procedimientos en curso.

Párrafo II. Las estimaciones de recaudación adicional distinguirán sus supuestos y limitaciones. No se presentará como recaudación efectivamente obtenida la totalidad de los impuestos históricamente dispensados, ni se atribuirá automáticamente a esta ley cualquier variación de los ingresos tributarios.

Párrafo III. La preparación del informe no autoriza la creación de nuevas compensaciones, fondos especiales ni afectaciones automáticas de ingresos a gastos determinados.

Artículo 12. Fiscalización. La aplicación de esta ley estará sujeta a los mecanismos de control interno, control externo y fiscalización legislativa que correspondan conforme al ordenamiento jurídico. Cada órgano actuará dentro de su competencia y conservará las evidencias necesarias para comprobar sus decisiones.

Párrafo I. Los registros permitirán identificar la fecha de recepción, las actuaciones realizadas, el funcionario responsable y el fundamento de cada autorización, denegación o regularización. La conservación documental observará los plazos legales aplicables y las obligaciones derivadas de procedimientos administrativos o judiciales en curso.

Párrafo II. Cuando se identifiquen indicios de irregularidad, el órgano actuante remitirá los antecedentes a la autoridad competente, sin sustituir la investigación que legalmente corresponda ni anticipar responsabilidades.

Artículo 13. Responsabilidades y garantías. El incumplimiento de esta ley dará lugar a las responsabilidades administrativas, civiles, tributarias o penales que correspondan según la conducta, las competencias de cada autoridad y la legislación aplicable.

Párrafo I. No podrán imponerse sanciones por analogía ni por la sola invocación de esta disposición. Toda sanción requerirá una infracción previamente tipificada, una autoridad competente y el procedimiento correspondiente, con respeto a la legalidad, la proporcionalidad, la presunción de inocencia y el derecho de defensa.

Párrafo II. La condición de legislador no autoriza eludir las obligaciones establecidas en esta ley ni modifica las reglas constitucionales sobre competencias, procedimientos y prerrogativas funcionales. La utilización legítima del régimen anterior no constituirá, por sí misma, una infracción.

Artículo 14. Adecuación de los procedimientos. Los órganos responsables revisarán y adecuarán sus formularios, sistemas de registro, instrucciones y mecanismos de coordinación dentro de los treinta días calendario siguientes a la publicación de esta ley.

Párrafo I. La adecuación se realizará con la estructura administrativa existente y con cargo a las disponibilidades presupuestarias legalmente aprobadas. No se crea una nueva entidad

RD Propone RD Propone

ni se autoriza la contratación de deuda o la apertura de un programa de beneficios personales.

Párrafo II. Las disposiciones administrativas necesarias deberán emitirse por el órgano competente y observar los procedimientos de publicidad y participación que correspondan. No podrán modificar el objeto, la fecha de supresión, las derogaciones ni las garantías de transición establecidas en esta ley.

Párrafo III. La falta de adecuación administrativa no suspenderá la entrada en vigor ni permitirá continuar autorizando beneficios suprimidos.

Artículo 15. Derogaciones y coordinación normativa. Quedan derogadas la Ley núm. 50 de 1966, que autoriza a los legisladores a importar un automóvil para su uso personal libre de impuestos o derechos, y la Ley núm. 57-96, que modifica el régimen de exoneraciones vehiculares de los legisladores.

Párrafo I. Quedan igualmente derogadas, en cuanto concedan, amplíen, modifiquen o mantengan el beneficio vehicular vinculado a la condición de senador o diputado, las disposiciones de la Ley núm. 14 de 1974, la Ley núm. 2 de 1978, la Ley núm. 21-87 y la identificada como Ley núm. 55-89. Esta disposición no atribuye vigencia a textos que no la hubieren adquirido ni afecta materias distintas del beneficio suprimido.

Párrafo II. Se elimina del artículo 37 de la Ley núm. 495-06 la excepción relativa a la Ley núm. 57-96. Las demás disposiciones de la Ley núm. 495-06 conservarán su vigencia en cuanto no hayan sido modificadas o derogadas por otras normas.

Párrafo III. Quedan sin efecto las disposiciones reglamentarias y administrativas que resulten incompatibles con la supresión del beneficio. La adecuación de los regímenes de placas, matrículas y circulación se limitará a lo que corresponda por efecto de esta ley, sin derogar los aplicables a otros funcionarios, instituciones o vehículos.

Artículo 16. Prohibición de restablecimiento administrativo. Ningún órgano podrá invocar disposiciones anteriores modificadas, sustituidas o derogadas para restablecer el beneficio eliminado por esta ley. La derogación del régimen no producirá la recuperación de vigencia de versiones anteriores de las mismas reglas.

Párrafo. Las resoluciones, certificaciones, instrucciones o convenios no podrán crear un beneficio equivalente por razón del cargo ni extender a nuevos supuestos los derechos preservados exclusivamente para la transición.

Artículo 17. Subsistencia limitada del régimen anterior. Las disposiciones del régimen suprimido continuarán aplicándose únicamente en la medida indispensable para resolver las situaciones protegidas y exigir las obligaciones subsistentes previstas en los artículos 7, 8 y 9. Esta aplicación transitoria no constituirá una autorización general para generar nuevos beneficios.

RD Propone RD Propone

Párrafo I. Los expedientes conservarán las vías de revisión administrativa y judicial que correspondan. Las decisiones firmes y las medidas judiciales vigentes serán cumplidas conforme a su alcance, sin que esta ley autorice desconocerlas.

Párrafo II. La aplicación de este artículo no convertirá expectativas en derechos adquiridos, no convalidará actuaciones inválidas ni extinguirá obligaciones o responsabilidades anteriores.

Artículo 18. Publicación y entrada en vigor. Esta ley será publicada en la Gaceta Oficial y entrará en vigor a los treinta días calendario siguientes a su publicación. Esa será también la fecha efectiva de supresión del beneficio para los efectos de los artículos 3 y 5 al 9.

Párrafo I. El plazo de adecuación previsto en el artículo 14 se computará desde la publicación. Los plazos de inventario, transparencia e informe de ejecución se computarán conforme a sus disposiciones respectivas y no aplazarán la supresión del beneficio.

Párrafo II. Durante el período de adecuación los órganos responsables no podrán alterar fechas, anticipar trámites ni omitir requisitos con la finalidad de eludir los efectos de esta ley. Las actuaciones realizadas antes de su entrada en vigor se examinarán conforme al ordenamiento que les resulte aplicable y a las garantías de transición establecidas en ella.

RD Propone RD Propone