



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0830/18

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0049, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Cementos Cibao, S.A. contra el párrafo II del artículo 57 y los artículos 81, 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 del Código Tributario.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete (2018).

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, Justo Pedro Castellanos Khoury, 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 los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

Los textos atacados por inconstitucionalidad son el párrafo II del artículo 57 y los artículos 81, 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 del Código Tributario, los cuales, copiados literalmente, se leen como sigue:

Artículo 57.- Los contribuyentes u obligados que consideren incorrecta o injusta la estimación de oficio que se hiciera de sus rentas y del impuesto o de los ajustes que les sean practicados a sus declaraciones o que no estuvieren de acuerdo con la determinación de cualquier otro impuesto, podrán solicitar a la Administración Tributaria que reconsidere su decisión. Esta solicitud deberá hacerse por escrito dentro de los veinte (20) días siguientes al de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión y deberá contener los alegatos y documentación en que el contribuyente fundamente sus pretensiones.

En los casos en que el Recurso haya sido incoado, la administración podrá conceder un plazo no mayor de treinta (30) días para la ampliación del mismo.

(...).

Párrafo II: (Agregado por la Ley No.227-06, de fecha 19 de junio del 2006, de Autonomía de la DGII). Con la notificación de la resolución que decide el recurso, el contribuyente o responsable quedará intimado a efectuar el pago de los impuestos, intereses y recargos a que hubiere lugar, conforme lo dispuesto por este Código. La Administración Tributaria estará habilitada de pleno derecho para adoptar todas las medidas necesarias para promover el cobro compulsivo de los impuestos, intereses y recargos a que hubiere lugar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y solicitar todas las medidas conservatorias que estime conveniente para resguardar el crédito fiscal.

Artículo 81. Cuando exista riesgo para la percepción del pago de los créditos tributarios o de las sanciones pecuniarias por infracciones, como consecuencia de la posible desaparición de los bienes sobre los cuales hacer efectivos dichos créditos o sanciones la Administración Tributaria podrá requerir las siguientes medidas conservatorias sobre dichos bienes:

- 1. Embargo conservatorio.*
- 2. Retención de bienes muebles.*
- 3. Nombramiento de uno o más interventores.*
- 4. Fijación de sellos y candados.*
- 5. Constitución en prenda o hipoteca.*
- 6. Otras medidas conservatorias.*

Párrafo I. Para el ejercicio de estas vías de ejecución no se requerirán los procedimientos establecidos en el Derecho Común del otorgamiento del juez competente, si no los procedimientos especiales establecidos en este Código.

Artículo 82. La Administración Tributaria fundamentado el riesgo y comprobado la existencia del crédito o por lo menos una presunción grave de la existencia del mismo, por documentos emanados del contribuyente o por actos o documentos de la misma administración, podrá realizar las medidas cautelares establecidas en el artículo anterior.

Artículo 85. Será competente para conocer el procedimiento sobre medidas conservatorias, el funcionario de la Administración Tributaria a quien competa, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 99, conocer en calidad de Ejecutor Administrativo del cobro compulsivo de la deuda tributaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Ejecutor Administrativo deberá considerar las circunstancias del caso sin dar conocimiento al interesado y decretará las medidas, si procedieren, en un plazo de cinco días, el cual podrá extender a diez (10) días si el caso lo requiere. Fijará en el mismo acto el término durante el cual tendrá vigencia la medida decretada, que no podrá exceder de 60 días y será prorrogable hasta por igual término. En caso de oposición a la medida el funcionario actuante podrá solicitar directamente el auxilio de la fuerza pública. Una vez tratada la medida, se notificará al interesado la resolución que la ordena.

Artículo 86. Cuando el Ejecutor ordene el embargo conservatorio, éste se practicará de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 100 y siguientes, de este Código.

Artículo 99. Del Procedimiento De Ejecución. La acción ejecutoria se iniciará en contra del deudor o deudores por el Departamento del cobro compulsivo coactivo o de aquel que ejerza esas funciones, a través del consultor jurídico respectivo. Sin embargo, el Director General tendrá facultad para atribuir estas funciones a cualquier otro funcionario de la Administración Tributaria si no hubiere en la Administración estos Departamentos.

Párrafo I. El funcionario señalado precedentemente actuará con carácter de Ejecutor Administrativo, a cuyas diligencias tendrá efecto el procedimiento administrativo de ejecución, previo mandamiento de pago efectuado por este funcionario al deudor o deudores del impuesto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 111. De Las Excepciones Del Embargado. El embargado podrá oponerse a la ejecución, ante el Ejecutor Administrativo, dentro del plazo señalado en el requerimiento de pago practicado conforme el Artículo 91.

Artículo 115. Recibido el escrito de oposición, el Ejecutor Administrativo examinará su contenido y se pronunciará sobre la admisibilidad de las excepciones opuestas.

Párrafo I. Si las estimarme inadmisibles dictará la Resolución correspondiente en el término de tres días. En caso contrario, procederá a fijar el plazo para que el oponente rinda la prueba ofrecida, la materia sobre la cual debe recaer la prueba y procedimiento para recibirla. Este plazo no podrá exceder de 10 días.

Párrafo II. El Ejecutor Administrativo podrá ordenar medidas para mejor resolver, las cuales deberán cumplirse en el plazo que él mismo señale.

Artículo 116. Vencido el término para rendir las pruebas, o cumplidas las medidas para mejor resolver que se hubiesen decretado, el Ejecutor Administrativo, dentro del plazo de cinco días, deberá pronunciarse sobre la oposición.

2. Pretensiones del accionante

El primero (1º) de diciembre de dos mil quince (2015), la parte accionante depositó una instancia en la cual figuran sus pretensiones y las infracciones constitucionales alegadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. Breve descripción del caso

La parte accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de los referidos textos legales, al considerar que estos violan los artículos 6, 39, incisos 1 y 3, 40, inciso 15, 69, incisos 2, 4 y 10, y 244 de la Constitución, que consagran los principios de supremacía constitucional y de razonabilidad de la ley, así como los derechos fundamentales de igualdad y equidad fiscal, derecho de defensa, tutela judicial efectiva y debido proceso.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los artículos 6, 39, incisos 1 y 3, 40, inciso 15, 69, incisos 2, 4 y 10, y 244 de la Constitución, cuya violación atribuye el accionante a los textos legales impugnados, consagran principios, garantías y derechos fundamentales que se transcriben a continuación:

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes; (...)

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 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...)

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. (...).

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (...)

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; (...)

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; (...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 244.- Exenciones de impuestos y transferencias de derechos. Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional.

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante, Cementos Cibao, S.A., pretende que se declare la inconstitucionalidad de los referidos textos legales. Para sustentar sus pretensiones, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a. El artículo 57.II del Código Tributario debe ser declarado nulo, por violar el artículo 69.2 de la Constitución, en el sentido de que esta persigue que nadie sea juzgado ni condenado sin haber sido oído y sin observar los procedimientos para asegurar juicio imparcial y el derecho de defensa. El recurso de reconsideración se eleva ante la misma administración tributaria, por lo que no se garantiza un juicio imparcial e independiente, que además no es un tribunal y, por tanto, no puede actuar con justicia ni respetar el debido proceso, que se aplica a toda actuación, judicial y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativa, de conformidad con los artículos 69.10 de la Constitución y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

b. El referido texto legal también viola los incisos 1 y 3 del artículo 39 de la Constitución, al crear discriminación injustificada en perjuicio de una de las partes litigantes, pues el contribuyente debe pagar los tributos requeridos y el Estado se cree superior en razón de la norma legal inconstitucional.

c. Se viola además el artículo 40.15 de la Constitución, que establece que la ley no puede ordenar más de lo que es justo, pues la norma antes señalada, al establecer que el Fisco puede cobrar compulsivamente una deuda sin que antes el caso se conozca, juzgue y decida, por ante un tribunal imparcial e independiente de las partes litigiosas, lo que viola principios generales de justicia y equidad fiscal, consagrados en el artículo 244 de la Constitución.

d. Asimismo, se vulnera el artículo 6 de la Constitución, por ser el texto impugnado contrario a sus disposiciones.

e. En relación con los demás textos impugnados, el accionante asegura que crean discriminación procesal en perjuicio del contribuyente y un privilegio irritante a favor del fisco, pues las medidas cautelares o conservatorias que la ley dispone, no son requeridas ni ordenadas por un tribunal imparcial e independiente del Fisco, sino por un funcionario de la propia Dirección General de Impuestos Internos, parte interesada en el proceso, que funge como juez y parte al decidir si las mantiene o no, por tanto, no es imparcial ni independiente.

f. Al tratarse de un órgano administrativo, parcializado e interesado, no puede actuar con justicia ni respetar el debido proceso ni el derecho de defensa del contribuyente, al facultarle la ley a trabar por sí misma medidas cautelares, sin previa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intervención judicial, y sin la existencia de títulos ejecutorios, sobre deudas que no han adquirido el carácter de ciertas, líquidas y exigibles.

4. Intervenciones oficiales

Mediante instancias depositadas ante este mismo tribunal constitucional, el procurador general de la República, el Senado de la República, la Cámara de Diputados de la República y el Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Impuestos Internos, intervinieron en el caso.

4.1. Opinión del procurador general de la República

En su opinión, el procurador general de la República señala, en síntesis, lo siguiente:

Primero: En cuanto a la forma: Que en atención que la parte accionante es actualmente parte en un proceso en curso ante el Tribunal Superior Administrativo contra decisiones dictadas por la Autoridad Tributaria dictadas con fundamento en las disposiciones impugnadas mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad, tiene a su disposición el mecanismo de control difuso establecido por los artículos 188 de la Constitución y 51 de la Ley 137-11, para promover la inconstitucionalidad de los mismos, por lo que procede declarar inadmisibles la acción de inconstitucionalidad interpuesta por CEMENTOS CIBAO, S.A., en contra de los artículos 57.II; 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 de la Ley 11-92.

Segundo: En la hipótesis de que fueren rechazadas las conclusiones precedentes: En cuanto al fondo: Que rechazar la referida acción directa de inconstitucionalidad, por improcedente y mal fundada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2. Conclusiones del Senado de la República

El Senado de la República, por su parte, concluyó de la manera siguiente:

PRIMERO: RATIFICAR, en todos (SIC) sus partes la opinión del Senado de la República remitida a este Honorable Tribunal Constitucional, mediante comunicación de fecha (2) del mes de Febrero del año Dos Mil Dieciséis (2016), contentiva del trámite, estudio, sanción y aprobación de la Ley No. 11-92, del Código Tributario, de fecha 16 de mayo de 1992 y sus modificaciones, con lo cual se cumplió satisfactoriamente sin incurrir en ninguna violación con el procedimiento constitucional y reglamentario legislativo constituido;

SEGUNDO: ADMITIR en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad, precedentemente descrita, interpuesta por CEMENTO CIBAO. S.A., mediante instancia de fecha Primero (1ro.) del mes del mes (sic) de Diciembre del año 2015, por haber sido interpuesta de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución de la República, la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, y el reglamento jurisdiccional del Tribunal Constitucional;

TERCERO: RECHAZAR en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad precedentemente descrita, y en consecuencia DECLARAR conforme con la Constitución de la República los artículos 57, párrafo II; 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 de la Ley No. 11-92, del Código Tributario, de fecha 16 de mayo del 1992 con sus modificaciones, y en consecuencia, declarar conforme con la constitución (sic) los textos legales de referencia, por constituir esto los mecanismos jurídicos de protección de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los contribuyentes y limitar a la administración tributaria al cobro compulsivo de los impuestos, intereses y recargo a quienes la constitución (sic) y las leyes autoricen, conforme ha sido juzgado por nuestra Suprema Corte de Justicia, mediante sentencia No. 9, de fecha 21 de Julio del año 2010, B.J. 1196; por no existir violación a la Supremacía de la Constitución;

CUARTO: DECLARAR, los procedimientos de la presente acción directa de Inconstitucionalidad, libre de costas procesales, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha Trece (13) de Junio del año Dos Mil Once (2011).

4.3. Conclusiones de la Cámara de Diputados de la República

La Cámara de Diputados de la República, por su parte, concluyó de la manera siguiente:

Primero: Acoger la opinión y conclusiones presentadas por la Cámara de Diputados, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Cementos Cibao, S. A. Contra los Artículos 57, párrafo II; 81, párrafo; 82; 85; 86; 99; 111; 115 y 116 de la Ley Núm. 11-92, (Código Tributario), por alegada violación de los artículos 39, 40.15, y 69 de la Constitución, por estar hecho conforme al derecho.

Segundo: Declarar conforme a la Constitución en cuanto al trámite la aprobación la Ley Núm. 11-92, (Código Tributario), por haberse llevado a cabo en estricto apego, de la Carta Sustantiva del Estado en el momento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tercero: En cuanto al fondo, rechazar por carencia de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie por las razones antes expuestas.

Cuarto: Declarar conforme con la Constitución, los artículos 57, párrafo II; 81, párrafo; 82; 85; 86; 99; 111; 115 y 116 de la Ley Núm. 11-92, (Código Tributario), por los motivos antes indicados. Quinto: Declarar el proceso libre de costas en razón de la materia.

4.4. Opinión del Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Impuestos Internos

La Dirección General de Impuestos Internos concluyó de la manera siguiente:

PRIMERO: Admitir como regular y válido en cuanto a la forma y el fondo esta INTERVENCION VOLUNTARIA de esta DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS contra la ACCION DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta el 1ro. de Diciembre del 2015 por CEMENTOS CIBAO, S. A. por ante ese HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL contra “PARRAFO II DEL ARTICULO 57 DEL CODIGO TRIBUTARIO (LEY 11-92) Y ARTICULOS 81, PARRAFO 82. 85, 86, 99, 111, 115 Y 116 DEL CODIGO TRIBUTARIO (LEY 11-92)”, por haber sido producida y depositada dentro del plazo y conforme a las formalidades de ley;

SEGUNDO: Declarar inadmisibile dicha ACCION DIRECTA EN INCONSTITUCIONALIDAD, por violación a lo previsto en los artículos 69, 139, 148, 185, 188 y 277 de la CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DOMINICANA proclamada el 26 de Enero del 2010, y en las disposiciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adjetivas previstas en la Ley NoA37-1 1, modificada por la Ley No.145-l 1, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales;

TERCERO: Subsidiariamente y para el caso hipotético e improbable que ese HONORABLE TRIBUNAL admitiese en cuanto a la forma dicha ACCION, rechazarla en cuanto al fondo y en todas sus partes, por la misma ser improcedente, mal fundada y carente de base legal-constitucional; y

CUARTO: Declarar el derecho de la DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS a ser oída y a presentar conclusiones formales en la Audiencia Pública a ser celebrada preceptivamente por ese HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, en su calidad de INTERVINIENTE VOLUNTARIA conforme a los artículos 19 y 20 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

5. Pruebas documentales

En el presente expediente se encuentran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Resolución de Notificación de Deuda GGC-FI núm. ADM-13 11058195, de veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014), dictada por la Dirección General de Impuestos Internos, en perjuicio de Cementos Cibao, S.A., notificada el tres (3) de febrero de dos mil catorce (2014).
2. Resolución de Reconsideración núm. 1097-2014, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos el cinco (5) de diciembre de dos mil catorce (2014), en perjuicio de Cementos Cibao, S.A.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Recurso contencioso tributario incoado por Cementos Cibao, S.A. ante el Tribunal Superior Administrativo contra la Resolución de Reconsideración de la DGII núm. 1097-2014.
4. Acto núm. 405/2015, de quince (15) de julio de dos mil quince (2015).
5. Recurso de oposición de quince (15) de julio de dos mil quince (2015), incoado por Cementos Cibao, S.A., ante el ejecutor administrativo de la Dirección General de Impuestos Internos.
6. Acto núm. 408/15, de seis (6) de agosto de dos mil quince (2015).

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de 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, procedió a celebrar la correspondiente el seis (6) de junio de dos mil dieciséis (2016); el expediente quedó en estado de fallo.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Constitución de dos mil diez (2010) y 9 y 36, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las consideraciones siguientes:

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En la especie, las disposiciones impugnadas afectan al accionante, al ser parte en un proceso judicial, en ocasión de las medidas cautelares que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) ha dictado en su perjuicio.

9. Desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad

9.1. Cementos Cibao, S.A. depositó el veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016) ante este mismo tribunal constitucional una instancia contentiva del desistimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en la que expresó lo siguiente:

POR CUANTO: Luego de leer y estudiar el escrito de defensa depositado en ese Tribunal en fecha 22 de enero del 2016 por parte de la interviniente voluntaria, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), hemos podido constatar que la referida Acción en Inconstitucionalidad carece de interés



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legítimo de la accionante y de verdaderos argumentos y base jurídica, por lo cual ha decidido Desistir Formalmente, pura y simplemente, de la indicada Acción en Inconstitucionalidad, a partir de este momento y con todas sus consecuencias legales.

POR TALES MOTIVOS y otros que podrían alegarse en su oportunidad o ese Tribunal suplir, si fuere necesario, se concluye de la siguiente manera:

PRIMERO: Que por medio del presente acto la accionante, Cementos Cibao, SA, DESISTE puro y simplemente de la Acción en Inconstitucionalidad depositada en ese Tribunal en fecha 1 de diciembre del 2015, en contra del Párrafo II del Artículo 57 del Código Tribunal (Ley 11-92) y los Artículos 81, párrafo, 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 del Código Tributario (Ley 11-92).

SEGUNDO: Que se acepte pura y simplemente este Desistimiento.

9.2. Luego del examen sobre la legitimación para accionar, se impone que este tribunal constitucional determine si la intención de desistir de la presente acción afecta su continuación.

9.3. Sobre el desistimiento en materia de acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0062/12, de veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), expresó:

Al no resultar indispensable la participación activa del recurrente con posterioridad a la interposición de la acción de inconstitucionalidad para que el proceso continúe su curso normal, la muerte de este no puede tener por efecto la interrupción de la continuación del referido proceso constitucional, máxime cuando lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley, siendo un requisito preponderante para la admisibilidad de la acción que esta sea interpuesta a solicitud de una parte con legitimación para accionar. Sin embargo, el proceso constitucional es autónomo y no es necesaria la intervención activa del impugnante para su normal desarrollo.

En efecto, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.

En este orden de ideas, por la naturaleza que es propio de la acción de inconstitucionalidad nada impide al tribunal adoptar las medidas que dispone el artículo 7.11 de la indicada Ley 137-11, para que los procesos constitucionales avancen, sin que precise de la intervención de las partes, por lo cual el desistimiento de los accionantes en modo alguno afecta el normal desarrollo y conclusión del presente caso.

9.4. En conclusión, el desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad intentada por la parte accionante no impide al Tribunal Constitucional garantizar la supremacía de la Constitución, en razón de que el proceso de acción directa es autónomo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre la acción de inconstitucionalidad

El Tribunal ha realizado el razonamiento siguiente:

10.1. Respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, se ha alegado que el párrafo II del artículo 57 del Código Tributario viola garantías del debido proceso, pues supone que si la Dirección General de Impuestos Internos notifica una alegada deuda a un contribuyente y este recurre en reconsideración ante la misma entidad, la cual confirma la deuda, el contribuyente se ve en la obligación de pagar o será objeto de un procedimiento de cobro coactivo, sin que un tribunal imparcial e independiente conozca, juzgue y decida sobre la procedencia o no de dicha deuda.

10.2. Se afirma que la administración tributaria no es un tribunal y actúa en el referido procedimiento como órgano parcial e interesado, lo que le impide actuar con justicia, respeto al debido proceso y al derecho de defensa del contribuyente, garantías fundamentales que aplican a toda actuación, judicial o administrativa.

10.3. Conforme al argumento que justifica la presente acción, el referido texto viola el derecho a una tutela judicial efectiva y el debido proceso, en la medida en que se lesionan garantías fundamentales, tales como el derecho a ser oído, el debido proceso de ley, el derecho a un juicio imparcial e independiente. También afirma que se violan los incisos 1 y 3 del artículo 39 de la Constitución al establecer una discriminación injustificada en perjuicio de una de las partes litigantes. Afirma que, con esta desigualdad, se violan derechos individuales y de defensa de los ciudadanos.

10.4. Se afirma que el texto indicado viola el artículo 40.15 de la Constitución que consagra el principio de razonabilidad, ya que la ley no puede ordenar más de lo que es justo sin que antes el caso se conozca, juzgue y decida ante un tribunal imparcial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e independiente. En esa medida, se violan principios generales de justicia y equidad fiscal, consagrados en el artículo 244 de la Constitución.

10.5. Respecto de los artículos 81, 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 del Código Tributario, se alega discriminación procesal en perjuicio del contribuyente y un privilegio irritante a favor del Fisco, pues las medidas cautelares o conservatorias que la ley dispone no son requeridas ni ordenadas por un tribunal imparcial e independiente de la administración tributaria, sino por un funcionario de la propia Dirección General de Impuestos Internos, parte interesada en el proceso, que funge como juez y parte al decidir si las mantiene o no; por tanto, no es imparcial ni independiente. La administración tributaria no actúa con justicia, ni respeta el debido proceso, ni el derecho de defensa del contribuyente, al facultarle la ley a trabar por sí misma medidas cautelares, sin previa intervención judicial y sin la existencia de títulos ejecutorios, sobre deudas que no han adquirido el carácter de ciertas, líquidas y exigibles.

10.6. Para analizar los argumentos que justificaron la presente acción, nos referiremos en primer lugar a las alegadas violaciones a las indicadas garantías del debido proceso y a la tutela judicial efectiva; en tal sentido, verificaremos si procede realizar un test de igualdad y razonabilidad de los textos.

Sobre la vulneración a las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva

10.7. De conformidad con el artículo 3 de la Ley núm. 226-07, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos, esta es la entidad encargada de la recaudación y administración de todos los tributos nacionales, debiendo asegurar y velar en todo momento por la correcta aplicación del Código Tributario y de las demás leyes tributarias que incidan en su ámbito de competencias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para esto el legislador le ha provisto de diversas atribuciones, entre las cuales se encuentra recaudar las deudas tributarias en todo momento, ya sea por vía voluntaria o ejerciendo su facultad de ejecución fiscal.¹

10.8.A tales fines, la Dirección Nacional de Impuestos Internos ha sido facultada para realizar la determinación de la obligación tributaria. Ya ha establecido este tribunal que la determinación de la obligación tributaria es el acto necesario -o la serie de actos necesarios- para la comprobación y la valoración de los diversos elementos constitutivos de la deuda impositiva, con la consiguiente aplicación del tipo gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente. Esta tiene efectos declarativos y surge de una previsión de la ley y de un hecho jurídico, lo que la hace cierta, líquida y exigible (TC/0493/15).

10.9. Esta determinación puede ser realizada de oficio por la administración tributaria. La determinación de oficio se refiere a la facultad exclusiva de la administración tributaria de cualificar el presupuesto y hacer exigible la obligación o la inexistencia de esta (TC/0493/15); y de conformidad con el artículo 66 de la Ley núm. 11-92, procede

- 1) Cuando el contribuyente hubiere omitido presentar la declaración a que estaba obligado, o no hubiere cumplido debidamente la obligación tributaria.*
- 2) Cuando la declaración presentada no mereciere fe, por ofrecer dudas a la Administración Tributaria su veracidad o exactitud, o en ella no se cumplieren con todas las normas que le son aplicables.*
- 3) Cuando el contribuyente, estando obligado a llevar libros no los llevara o los llevara incorrectamente o no exhibiere o carezca de los libros y comprobantes exigibles.*

¹ Ver artículo 4.k de la ley número 227-06 que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.10.El artículo 57 de la referida ley dispone el procedimiento a seguir en aquellos casos en que los contribuyentes no se sientan conforme con la determinación tributaria que realice la entidad, a saber:

Los contribuyentes u obligados que consideren incorrecta o injusta la estimación de oficio que se hiciera de sus rentas y del impuesto o de los ajustes que les sean practicados a sus declaraciones o que no estuvieren de acuerdo con la determinación de cualquier otro impuesto, podrán solicitar a la Administración Tributaria que reconsidere su decisión. Esta solicitud deberá hacerse por escrito dentro de los veinte (20) días siguientes al de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión y deberá contener los alegatos y documentación en que el contribuyente fundamente sus pretensiones.

En los casos en que el Recurso haya sido incoado, la administración podrá conceder un plazo no mayor de treinta (30) días para la ampliación del mismo.

10.11.Se trata de un recurso de reconsideración que se interpone ante la misma administración tributaria a los fines de que reevalúe la determinación tributaria que ha realizado. El párrafo I del referido texto dispone la suspensión de la obligación de pago hasta tanto la administración tributaria decida sobre el referido recurso. El párrafo II –objeto de impugnación mediante esta acción- dispone

Con la notificación de la resolución que decide el recurso, el contribuyente o responsable quedará intimado a efectuar el pago de los impuestos, intereses y recargos a que hubiere lugar, conforme lo dispuesto por este Código. La Administración Tributaria estará habilitada de pleno derecho para adoptar todas las medidas necesarias para promover el cobro compulsivo de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impuestos, intereses y recargos a que hubiere lugar y solicitar todas las medidas conservatorias que estime conveniente para resguardar el crédito fiscal.

10.12. Se observa que el legislador faculta a la administración tributaria para adoptar medidas necesarias a los fines de promover el cobro compulsivo de la deuda, así como solicitar las medidas conservatorias que sean convenientes para proteger el crédito tributario.

10.13. Tal y como indicáramos antes, la acción que nos ocupa señala que el referido texto viola el derecho a ser oído, el debido proceso de ley, el derecho a un juicio imparcial e independiente, que son garantías fundamentales de un debido proceso y tutela judicial efectiva. Esto así pues se faculta a la administración tributaria a adoptar medidas cautelares en perjuicio del contribuyente sin que medie una decisión judicial.

10.14. El referido texto dispone que la notificación de la decisión relativa al recurso de reconsideración equivale a intimación de pago de los impuestos, intereses y recargos que hayan sido determinados por la administración tributaria, la cual puede adoptar medidas cautelares, tales como el embargo conservatorio, a los fines de asegurar el crédito tributario y evitar que el contribuyente distraiga sus bienes.

10.15. Al respecto ha venido afirmando la jurisprudencia ordinaria que

es necesario precisar que en materia tributaria en el proceso de cobro de la deuda tributaria existen dos etapas, una que es la relativa a la parte en que la administración tributaria ordena medidas conservatorias, que debe realizarse cuando entiende que el cobro corre riesgo, regulada por los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 81 al 89 del Código Tributario y la otra relativa a la ejecución del cobro, regulada por los artículos 91 y siguientes del Código;

Considerando, que en cuanto a la primera etapa la administración tributaria actúa evitando una posible desaparición de los bienes sobre los cuales puede hacer efectivo dicho crédito procedente sin necesidad de que el crédito sea líquido y exigible, pues se tratan de medidas conservatorias” (sentencia No. 051-2004 de 25 de noviembre de 2004, Tribunal Contencioso Tributario).

“durante la primera etapa la administración tributaria puede proceder a efectuar intimaciones de pago y embargos conservatorios, ya que se tratan de medidas cautelares que aseguran el pago de la deuda e impiden que el deudor desaparezca sus bienes” (sentencia No. 054-2004 de 25 de noviembre de 2004, Tribunal Contencioso Tributario).

10.16. En efecto, es en esta primera etapa que la administración tributaria, en la persona del ejecutor administrativo, puede ordenar por sí misma medidas conservatorias –medidas cautelares, propiamente dicho- siempre que dichas medidas se fundamenten real y efectivamente en el riesgo para la percepción del pago del crédito tributario como consecuencia de la posible desaparición de los bienes, así como que se haya comprobado la existencia del crédito o por lo menos una presunción grave de la existencia del mismo.

10.17. Es necesario reiterar que tales medidas cautelares proceden única y exclusivamente cuando se fundamenten real y efectivamente en el riesgo en el cobro del crédito tributario y la posibilidad inminente de la desaparición de los bienes del deudor.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.18. Estas medidas se encuentran descritas en el artículo 81 del Código Tributario y consisten en:

1. Embargo conservatorio
2. Retención de bienes muebles.
3. Nombramiento de uno o más interventores.
4. Fijación de sellos y candados.
5. Constitución en prenda o hipoteca.
6. Otras medidas conservatorias.

10.19. Apoderada de una acción en inconstitucionalidad contra el artículo 20 de la referida ley número 227-06, que agrega los párrafos I y II al artículo 57 del Código Tributario, la Suprema Corte de Justicia declaró:

Considerando, que es preciso indicar que dicha disposición legal se limita a establecer el procedimiento de cobro de los impuestos, intereses y recargos establecidos por los órganos a quienes la Constitución y las leyes autorizan su cobro, por lo que en la especie, procede rechazar la acción en inconstitucionalidad impetrada por la Compañía de Automóviles, C. Por A., debidamente representada por el señor Antonio Bonilla Saade, en cuanto a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo II del artículo 20 de la Ley núm. 227-06 que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), ya que, el mismo no violenta ningún principio consagrado en la Constitución de la República;

10.20. Coincidimos con este criterio de que en la especie no se violentan las garantías del debido proceso ni la tutela judicial efectiva. Para explicarlo, debemos partir de la idea de que los textos regulados no se refieren a un proceso sancionador ni a un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juicio de ninguna índole y, por tanto, los principios que regulan toda actividad sancionadora del Estado no aplican en la especie.

10.21. Los textos analizados regulan un proceso de cobro, distinto al sancionador, y como tal, el legislador ha facultado a la administración tributaria de un mecanismo de autotutela que, a su vez, no escapa del control jurisdiccional, pues el artículo 90 del Código Tributario dispone de manera expresa que “En contra de la resolución que ordena las medidas conservatorias procederá el Recurso Contencioso Tributario por ante el Tribunal Contencioso-Tributario”.²

10.22. De esta manera se garantiza una tutela judicial efectiva sobre la actividad de la administración tributaria, con todas sus garantías fundamentales, incluidas aquellas cuya vulneración se ha invocado en la especie, a saber

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (...)

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; (...)

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; (...)

² Ahora Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

10.23.Y es que la labor de tutela de los órganos judiciales ha sido efectiva y su jurisprudencia así lo ha corroborado cuando, en efecto, las actuaciones de la administración tributaria han sido objeto de control jurisdiccional, como se observa a continuación:

Considerando, que como consecuencia de lo anterior la ejecución o persecución del cobro en el presente caso no procede en razón de que como este tribunal no se ha pronunciado sobre el fondo, el crédito no es cierto, líquido y exigible; asimismo tal y como lo indica la propia recurrente la administración tributaria no corre ningún riesgo en el cobro del impuesto requerido, si hubiere lugar a ello, ya que se trata de una empresa de reconocida solvencia económica, por lo que el tribunal entiende que no proceden las medidas cautelares llevadas a cabo por la administración tributaria.³

10.24.El mismo argumento aplica respecto de la argüida inconstitucionalidad de los artículos 99, 111, 115 y 116 del Código Tributario, que se refieren en realidad a la segunda fase del proceso de cobro, esto es, a la fase en la que se produce el cobro coactivo. Aquí se faculta a la administración tributaria a trabar embargo ejecutivo y se establece un procedimiento de oposición que permite al deudor impugnar el referido procedimiento ejecutivo.

10.25.Como hemos podido observar, de conformidad con esos textos la acción ejecutoria se inicia en perjuicio del deudor por parte del ejecutor administrativo,

³ Sentencia número 058-2006 del Tribunal Contencioso Tributario del 8 de agosto de 2006.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previo mandamiento de pago, pudiendo el embargado oponerse a la ejecución ante el mismo ejecutor administrativo, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la notificación del referido mandamiento, tal y como dispone el artículo 91.

10.26.El cobro coactivo -al igual que el cobro persuasivo- a cargo de la propia administración tributaria, tiene como objeto solucionar los problemas de cobro; sin embargo, su realización jamás debe obviar los controles necesarios para que sean resguardados los derechos de los contribuyente, esto es: 1. que se haya comunicado el título ejecutivo en el cual se dispone la deuda; 2. que se haya agotado un proceso de cobro persuasivo; 3. que se trate de un crédito cierto, líquido y exigible; 4. que se haya realizado una intimación y mandamiento de pago previo y 5. que dicha actividad pueda ser objeto de control jurisdiccional.

10.27.Es oportuno hacer un paréntesis para aclarar que, cuando hablamos de un crédito cierto, líquido y exigible, nos referimos al crédito que, ante una controversia, ya ha sido determinado por la jurisdicción contencioso-tributaria, agotados los recursos administrativos correspondientes. Esto significa que para poder ejercer las facultades ejecutorias –fase de cobro coactivo- que le ha reconocido el legislador - en aquellos casos en que el contribuyente impugna la deuda-, la administración precisa de una decisión judicial con autoridad de cosa juzgada. Así lo ha venido estableciendo la jurisprudencia nacional, al considerar que

[C]omo consecuencia de lo anterior la ejecución o persecución del cobro en el presente caso no procede en razón de que como este tribunal no se ha pronunciado sobre el fondo, el crédito no es cierto, líquido y exigible; asimismo y tal y como lo indica la propia recurrente la administración tributaria no corre ningún riesgo en el cobro del impuesto requerido, si hubiere lugar a ello, ya que se trata de una empresa de reconocida solvencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*económica, por lo que el tribunal entiende que no proceden las medidas cautelares llevadas a cabo por la administración tributaria.*⁴

10.28. Nuestra normativa legal prevé todos esos criterios, tal y como se observa en la lectura de los artículos 91 y siguientes del Código Tributario. Y, de hecho, el artículo 117 del mismo código prevé que la decisión que rechace la oposición a la ejecución podrá ser objeto de un recurso contencioso tributario, que tiene efecto suspensivo inmediato sobre el proceso de ejecución, siempre que el deudor embargado consigne en la misma administración tributaria una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de la deuda.

10.29. Es importante señalar que, si bien este texto se refiere al efecto suspensivo inmediato de la ejecución, esto debe entenderse sin perjuicio de que el afectado interponga una solicitud de medida cautelar y el Tribunal Superior Administrativo, en materia contencioso tributaria, ordene la suspensión del referido embargo, en consonancia con las disposiciones del artículo 7 de la Ley núm. 13-07, y sin perjuicio de las disposiciones del artículo 139 de la Constitución, el cual dispone lo siguiente: “Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley”.

10.30. De esta forma, no solo se controla la legalidad de las actuaciones de la administración tributaria, sino que además se hace efectiva la tutela judicial y el respeto al debido proceso.

⁴ Sentencia número 058-2006 del Tribunal Contencioso Tributario del 8 de agosto de 2006.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.31. Es por tales razones que, en la especie, no se observa que las normas impugnadas lesionen las garantías fundamentales del debido proceso y la tutela judicial efectiva antes señaladas.

Sobre la procedencia del test de igualdad y razonabilidad de los textos

10.32. Tal y como se ha establecido antes, se alega que el artículo 57.II de la Ley núm. 11-92 transgrede los incisos 1 y 3 del artículo 39 de la Constitución al establecer una discriminación injustificada en perjuicio de una de las partes litigantes. Además, se afirma que los artículos 81, 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 del Código Tributario favorecen a una discriminación procesal en perjuicio del contribuyente y un privilegio irritante a favor del Fisco, parte interesada en el proceso. Asimismo, se alega que el indicado artículo 57.II vulnera el artículo 40.15 de la Constitución, que consagra el principio de razonabilidad, ya que ley no puede ordenar más de lo que es justo, lo que a su vez implica trasgresión a los principios de justicia y equidad fiscal, consagrados en el artículo 244 de la Constitución.

10.33. Ante planteamientos como el de la especie, el Tribunal Constitucional ha adoptado el llamado test de igualdad, respecto del cual se ha reconocido un método cuya idoneidad y razonabilidad coadyuvan a la labor del juez constitucional, en torno a evaluar si una norma transgrede el principio de igualdad (TC/0594/16). Sus elementos fundamentales son los siguientes:

- Determinar si las situaciones de los sujetos o situaciones bajo revisión son similares.
- Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.
- Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.34.El primero es un criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, en virtud del cual es preciso determinar si los supuestos de hecho son susceptibles de ser comparados y si se confrontan sujetos de la misma naturaleza. En la especie, se pretende comparar los procedimientos de cobro de deuda y facultades de la administración tributaria, con el procedimiento administrativo sancionador en los cuales el legislador ha previsto de manera expresa las facultades de la administración para ejercer el *ius puniendi* estatal. Sin embargo, no es ese el papel que ejerce la administración tributaria cuando persigue el cobro de su crédito.

10.35.La administración tributaria –para los efectos, la Dirección General de Impuestos Internos-, en materia de cobros, tiene como función, la de adoptar las medidas necesarias para obtener el ingreso al fisco de las deudas de los contribuyentes, siendo esto parte de su función estatal principal, que es administrar los tributos.

10.36.Se trata de mecanismos de cobro previstos por el legislador a los fines de que el contribuyente, proceda a realizar el pago de la deuda. Son métodos más efectivos, más rápidos, más sencillos y más económicos, que se justifican en la necesidad de proveer a la administración tributaria correspondiente de herramientas necesarias para facilitar la actividad recaudadora del fisco, que, de verse afectada, atentaría contra la estabilidad económica del propio Estado dominicano y, por tanto, el interés general.

10.37.En este sentido, el Tribunal Constitucional español (STC 14/1992) ha manifestado que “el embargo preventivo decretado inaudita parte debitoris no merece reparo de inconstitucional, pues no es más que una medida cautelar, cuya emisión no requiere una plena certeza del derecho provisionalmente protegido, ni es forzoso tampoco que se oiga con antelación a quien la sufre”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Y ha agregado que

la audiencia previa del afectado podría perjudicar en muchos supuestos la efectividad de la medida cautelar y siempre la retrasaría en detrimento de su eficacia, lo cual podría llegar a menoscabar el derecho a una tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 de la Constitución, pues la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso.

10.38.En fin, que las atribuciones que el legislador ha conferido a la administración tributaria en materia de cobro de tributos, no transgrede ni el principio de igualdad, ni deviene en irrazonable, ni mucho menos violentan los principios de justicia y de equidad fiscal. Al contrario, se trata de mecanismos que garantizan el cumplimiento de deberes fundamentales consagrados en el artículo 75 de la Constitución, tales como el previsto en su inciso 6, consistente en “tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente”.

10.39.En tal razón, procede el rechazo de estos argumentos.

Interpretación conforme del inciso 6 del artículo 81 del Código Tributario: Principio de seguridad jurídica y principio de legalidad

10.40.Si bien la presente acción no argumenta de manera específica la vulneración al principio de legalidad que se observa en el inciso 6 del artículo 81 del Código Tributario, este tribunal constitucional, ejerciendo su papel de máximo garante de la Constitución y del orden constitucional, tiene a bien hacer el siguiente análisis.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.41. De conformidad con el artículo 81 del referido texto legal, cuando exista riesgo para la percepción del pago de los créditos tributarios o de las sanciones pecuniarias por infracciones, como consecuencia de la posible desaparición de los bienes sobre los cuales hacer efectivos dichos créditos o sanciones, la administración tributaria podrá, entre las medidas cautelares (el texto dice “conservatorias”) sobre los bienes del deudor, como son el embargo conservatorio, la retención de bienes muebles, el nombramiento de uno o más interventores, la fijación de sellos y candados, constituir en prenda o hipoteca.

10.42. Pero además de las medidas antes descritas -que el texto revisado dispone de manera expresa-, también se faculta a la administración tributaria a instrumentar “otras medidas conservatorias”.

10.43. La Constitución dominicana establece en su artículo 138 que la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.

10.44. En ese mismo orden de ideas, respecto del régimen tributario, el artículo 243 de la Constitución dispone que este se basa en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.

10.45. Asimismo, el artículo 3.1 de la Ley núm. 137-11 establece que, en el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo a principios como el de juridicidad, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico del Estado, lo que implica sometimiento a pleno a la Constitución y a la ley, reposando allí en principio de legalidad.

10.46. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de legalidad es uno de los principios pilares del Estado constitucional de derecho, de la seguridad jurídica, del cual no están exentos los poderes públicos, y que su finalidad es que las personas tengan, de antemano, conocimiento de cómo deben conducirse, qué pueden o no hacer, cuál será la consecuencia de su acción u omisión y a qué se van a enfrentar en caso de no actuar conforme a un determinado precepto legal, pues la ley, al acordar una pena, tiene como propósito evitar lesiones de derecho, por acogerse la amenaza que entraña el anunciado castigo (TC/0200/13, TC/0344/14, TC/0667/16).

10.47. Asimismo, ha reiterado su criterio respecto de la correlación que debe existir entre la actuación administrativa y su habilitación legislativa:

(...) la necesaria dependencia de las actuaciones de la Administración respecto al derecho (resumida por la máxima quae non sunt permissae prohibita intelliguntur) implica que la validez de toda acción administrativa concreta se encuentra supeditada al respeto de la normatividad.

Por tanto, la sujeción de la Administración al principio de legalidad determina la legitimidad de sus actuaciones. Cabe afirmar, en consecuencia, que el principio de legalidad de la Administración opera como un manto legal, de modo que estas últimas solo resultan legítimas cuando cuentan previamente con dicha cobertura (ver TC/0267/15, TC/0619/16).

10.48. En este sentido, cuando el inciso 6 del referido artículo 81 del Código Tributario dispone que la administración tributaria podrá instrumentar “otras



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas conservatorias”, crea una norma con alcance indeterminado que roza con el principio de seguridad jurídica.

10.49.El principio de seguridad jurídica es un principio general del derecho transversal a la estructura de un Estado social y democrático de derecho, que supone garantizar la certeza del ordenamiento jurídico, motivo por el cual no es completamente autónomo, sino que va de la mano con el principio de legalidad, al cual, como hemos advertido, se somete la Administración del Estado.

10.50.En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que el inciso 6 del artículo 81 de la Ley núm. 11-92, que instaura el Código Tributario, no puede ser conforme con la Constitución al crear una facultad indeterminada, genérica y discrecional como la que allí se ha establecido.

10.51.No obstante, en la especie se observa la necesidad de dictar una sentencia interpretativa. De las disposiciones del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, se infiere que el Tribunal Constitucional puede dictar sentencias interpretativas que pueden ser aditivas, cuando lo que se busca es controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.

10.52.En tal sentido, ya este tribunal constitucional ha dictado sentencias interpretativas aditivas, haciendo suya la doctrina jurisprudencial alemana que afirma que con este tipo de sentencias se procura de evitar que, como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada (ver TC/0110/13, TC/0339/14). Entendemos que es lo que podría suceder si se limita



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desproporcionalmente la facultad de la administración tributaria de instrumentar las medidas necesarias para promover el cobro compulsivo de la deuda tributaria.

10.53. De manera que, al dictarse una sentencia interpretativa aditiva, se logra “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad.

10.54. En tal virtud, se ha considerado que, para que el inciso 6 del artículo 81 de la Ley núm. 11-92, que instauro el Código Tributario sea conforme con la Constitución, debe leerse de la manera siguiente: “6. Las demás medidas conservatorias que prevé el Código de Procedimiento Civil”.

10.55. Así se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia a partir de su publicación.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Ana Isabel Bonilla Hernández 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.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa en inconstitucionalidad incoada por Cementos Cibao, S.A. contra el párrafo II del artículo 57 y los artículos 81, 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución de la República el párrafo II del artículo 57 y los artículos 81, incisos 1, 2, 3, 4, 5 y párrafo, y 82, 85, 86, 99, 111, 115 y 116 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, por los motivos antes expuestos.

TERCERO: ESTABLECER que para que el inciso 6 del artículo 81 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, sea conforme a la Constitución de la República, en lo adelante, debe leerse de la manera siguiente: “6. Las demás medidas conservatorias que prevé el Código de Procedimiento Civil”.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Cementos Cibao, S.A., así como a la Dirección General de Impuestos Internos, al Poder Ejecutivo, a la Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República Dominicana.

QUINTO: 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; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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