



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0240/22

Referencia: Expediente núm. TC-04-2021-0016, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por Autopistas del Nordeste, S.A. contra la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00134 dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia del doce (12) de febrero del año dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cuatro (4) días del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-04-2021-0016, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por Autopistas del Nordeste, S.A. contra la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00134 dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia del doce (12) de febrero del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

1.1. La Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00134, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. Dicha sentencia rechaza el recurso de casación interpuesto por la sociedad Autopistas del Nordeste, S.A.; su parte dispositiva establece lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por Autopistas del Nordeste, S.A., contra la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00325, de fecha 29 de septiembre de 2017, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo.

1.2. Dicha sentencia fue notificada a la sociedad Autopistas del Nordeste, S.A., y a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), respectivamente, mediante los actos núms. 094/2020 y 43/2020, ambos del catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020), instrumentados por el ministerial José Ramón Vargas Mata, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de la parte recurrida.

2. Presentación del recurso de revisión

2.1. Autopistas del Nordeste, S.A. interpuso el presente recurso de revisión de decisión jurisdiccional el trece (13) de marzo de dos mil veinte (2020) - recibido por este tribunal el once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)-, con la finalidad de que se declare la nulidad de la sentencia recurrida por presuntamente vulnerar los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 68 sobre la garantía de los derechos fundamentales, 69 que consagra la tutela judicial efectiva y debido proceso y 40.15 que consagra el principio de razonabilidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Dicho recurso fue notificado a la parte recurrida, Dirección General de Impuestos Internos (en adelante también, “DGII”) mediante Acto núm. 75/2020 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, a requerimiento de Autopistas del Nordeste, S.A.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, en su Sentencia núm. 033-2020-SSSEN-00134, del doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020), fundamenta el rechazo del recurso de casación presentado por Autopistas del Nordeste, SA, en los términos transcrito a continuación:

7. La parte recurrente sociedad comercial Autopista del Nordeste, SA., invocaen (sic) sustento de su recurso de casación los siguientes medios: Primer Medio: Violación de las disposiciones del contrato de concesión en tanto que es un contrato ratificado por el Congreso Nacional con carácter de ley, así como de los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario y la Ley 4027 y el Reglamento 162-11. Segundo Medio: Falta de motivación y base legal.

9. Para apuntalarlos (sic) dos medios de casación propuestos, los cuales se reúnen por su conexidad y para dispensar una mejor solución al asunto, la parte recurrente sostiene en esencia que, el tribunal a quo ha dictado una decisión carente de motivos al desconocer que los contratos de concesión ratificados por el Congreso Nacional y reconocidos por el Ministerio de Hacienda, tienen el carácter de ley, situación que es desconocida por el fallo atacado, ya que al permitir la aplicación del impuesto sobre activos en su perjuicio creado con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posterioridad a la firma del contrato de concesión en cuestión, se rompe con (sic) el equilibrio económico del acuerdo a que arribaron las partes en causa; los jueces del tribunal a quo no se percataron de que los activos gravados están directamente relacionados con el contrato de concesión que se viene mencionando y que se violenta la disposición del artículo 406 del Código Tributario al no tomar en cuenta sus párrafos I y III en lo que se relaciona a las empresas cuyos activos son de capital intensivo, la cuales (sic) están temporalmente exentas del pago del impuesto sobre activos. Que sigue alegando la parte recurrente que el fallo atacado incurre en falta de motivación y de base legal al momento en que decide no anular la resolución de la parte hoy recurrida que aplica el pago del impuesto sobre activos en perjuicio de la empresa hoy recurrente y desconoce la no objeción del Ministerio de Hacienda en lo que respecta a la exención reclamada por la hoy recurrente en relación a dicho impuesto sobre activos fijos.

11. Que esta Tercera Sala, del estudio del expediente instruido en ocasión del presente recurso, advierte que si bien el tribunal a quo lleva razón en su sentencia, en el sentido de que rechaza el recurso contencioso tributario por el motivo de que el impuesto sobre activo fijo no se encontraba dentro del catálogo de excepciones impositivas que beneficiaban al contribuyente para garantizar del (sic) contrato de concesión, de su lectura, ante el argumento de su inobservancia como parte del cuerpo normativo al haber sido ratificado por el Congreso Nacional, procederá a puntualizar motivos de derecho que robustecen el dispositivo de la decisión.

12. En ese sentido es preciso indicar que el contrato administrativo es el acuerdo de voluntades suscrito entre la administración pública y otro sujeto de derecho, con un fin de interés general, sea este otorgar una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concesión para la ejecución de una obra pública o la contratación particular para la materialización de un servicio público; en tal sentido, en el marco de las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares con los propósitos antes indicados, el equilibrio económico propone que el Estado otorgue, a favor del particular, una protección de carácter financiero en ocasión de las situaciones extraordinarias, posteriores a la celebración del contrato, imprevistas e imprevisibles, ajenas a las partes o imputables a una actuación legal de la contratante, que puedan en su conjunto alterar la ecuación financiera del contrato administrativo, y por tanto poner en peligro inminente la materialización de una obra o servicio público en perjuicio del interés general. No pudiendo ser desconocido que “El equilibrio financiero del contrato no es sinónimo de gestión equilibrada de la empresa (...) no constituye una especie de seguro del contratista contra los déficits eventuales del contrato.

13. El equilibrio económico en la contratación administrativa, por su naturaleza financiera a favor de solo uno de los contratantes, procede en las circunstancias siguientes: 1) La alteración debe darse por acontecimientos que no puedan ser imputables a la parte que reclama el restablecimiento; 2) La alteración debe darse por acontecimientos posteriores a la presentación de la propuesta o celebración del contrato; 3) La alteración debe superar las contingencias previsibles.

14. Dicho lo anterior, es preciso indicar que en el caso de que el contribuyente pretenda beneficiarse del equilibrio económico en ocasión de un contrato administrativo con implicaciones tributarias, a este corresponde probar las circunstancias descritas precedentemente, de conformidad con el principio de la carga dinámica de la prueba, la cual tiene como finalidad generar el deber de probar a aquella parte



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del proceso jurisdiccional que se encuentra en mejores condiciones de presentar las pruebas fehacientes para respaldar los argumentos que escapan del ámbito de las actuaciones en sede administrativa, situación que del análisis de la sentencia impugnada no se advierte.

15. Que adicionalmente, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, advierte del estudio de los argumentos expuestos que, (sic) el derecho de beneficiarse de una exención impositiva válidamente otorgada en un contrato de concesión suscrito con la propia administración, genera al particular la confianza legítima de que la exención fiscal pactada será ejecutada de buena fe por la administración; sin embargo, para que esto sea posible, es preciso que el contribuyente aporte pruebas fehacientes que evidencien que la actividad gravada tiene por finalidad exclusiva la ejecución del contrato de concesión otorgado, situación donde el cumplimiento del contrato resulta ser imperativo por parte de la administración.

16. Que lo antes indicado no ha ocurrido en la especie, toda vez que la parte hoy recurrente no probó ante los jueces del fondo, en ocasión del ejercicio del control de legalidad sobre la resolución de reconsideración, que los bienes que generaron el impuesto sobre activos fijos fuesen adquiridos con el exclusivo fin de la ejecución del contrato de concesión, y no con propósitos de cualquier otra actividad, como al efecto era su deber, en virtud de que este se encontraba en mejores condiciones de probar tales circunstancias de hecho al tribunal aquo, para así hacerlo aplicable a las operaciones realizadas y que se pretenden gravar como activos fijos, las exenciones tributarias establecidas en las disposiciones indicadas en el contrato de concesión, no bastando para cumplir el indicado deber de probar, que el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio de Hacienda indicara que no presenta objeción a la exención tributaria.

20. Que finalmente se advierte que los jueces del fondo actuaron de forma correcta, aun sobre la base del alegato relativo a que el Ministerio de Hacienda emitió una no objeción a la exención reclamada por la hoy recurrente, ello en razón a que la Ley núm. 227-06 otorga personería jurídica y autonomía funcional a la DGII, mientras que el artículo 30 del Código Tributario señala que la administración de los tributos y la aplicación de ese Código compete a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas, quienes a los fines de este Código se denominarán en común la administración tributaria, agregando en su único párrafo que “corresponde al Ministerio de Hacienda, no obstante, ejercer la vigilancia sobre las actuaciones de los órganos de la administración tributaria, a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste a las disposiciones legales.

21. En ese sentido procede desestimar los indicados medios y en consecuencia rechazar el presente recurso de casación.

4. Hechos y argumentos de la parte recurrente en revisión

4.1. La parte recurrente en revisión, Autopistas del Nordeste, S.A., solicita de manera principal que se revoque la sentencia recurrida por ser violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso, a la buena administración y a la igualdad consagrados, respectivamente, en los artículos 68, 69 y 40.15 de la Constitución y; de manera subsidiaria, solicita la revocación de la sentencia y su reenvío a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva conforme los criterios determinados por este tribunal. Para justificar sus pretensiones, la recurrente argumenta, entre otros motivos, los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Para “motivar” esta decisión, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo se limitó a señalar que en el presente caso la AUTOPISTA DEL NORDESTE, S.A. no se encontraba exento del pago del Impuesto Sobre Activos, pues, conforme el artículo 406 del Código Tributario, el Contrato de Concesión no está totalmente exento del pago del Impuesto Sobre la Renta, requisito indispensable para otorgar la exención. En sus propias palabras, “los impuestos exentos se encuentran enunciados, es decir, limitado a lo enunciado en el contrato de marras; por lo que, en virtud de lo previsto en el artículo 406 del Código Tributario para que proceda la exención del Impuesto Sobre los Activos legislador ha previsto que la exención del Impuesto Sobre la Renta deberá ser total, cosa que no ocurre en la especie. En consecuencia, procede rechazar el presente recurso, tal cual se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión (Subrayado nuestro).

11. En vista de la falta de motivación que adolece la sentencia emitida por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo y la interpretación irracional y violatoria de las disposiciones del artículo 406 del Código Tributario, en fecha 22 de junio de 2018 AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. interpuso un recurso de casación en contra de la Sentencia No. 030-2017-SSen-00325 de fecha 29 de septiembre de 2017, en el cual reitera los argumentos planteados por ante el Tribunal Superior Administrativo. En atención a este recurso de casación, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió la Sentencia No. 033-2020-SSen-00134 de fecha 12 de febrero de 2020, mediante la cual rechaza el recurso de casación interpuesto por la Recurrente.

12. De este considerando se infiere que, a juicio de dicho tribunal, los argumentos concernientes a la aplicación de las exenciones temporales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenidas en los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario no fueron invocadas en el proceso, desconociendo así lo que se considera el pedimento fundamental en las distintas instancias de las distintas etapas agotadas por la recurrente.

13. Todos estos acontecimientos demuestran fehacientemente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso que asiste a la Recurrente, de modo que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia debió casar la Sentencia No. 033-2020-SSen-00134 de fecha 12 de febrero de 2020 y, en consecuencia, reenviar el expediente al Tribunal Superior Administrativo, con el objetivo de que se declarara la nulidad de la Resolución No. 102-2015 de fecha 2 de marzo de 2015 y de la Comunicación No. G.L. CAC-1308042929 de fecha 12 de agosto de 2013, de conformidad con el artículo 14 de la Ley No. 107-13 sobre los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública y los actos y procedimientos administrativos de fecha 6 de agosto de 2013.

14. Ahora bien, al rechazar el recurso de casación, es evidente que el Tribunal a-quo ha incurrido en los mismos errores cometidos por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de modo que dicho tribunal ha inobservado las garantías constitucionales del debido proceso, el derecho a la buena administración y el derecho a la igualdad consagrado en los artículos 69, 39 y 138 de la Constitución. Es por estos motivos que la Recurrente interpone el presente recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, a los fines de que ese Honorable Tribunal revoque la Sentencia No. 033-2020-SSen-00134 dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y, en consecuencia, se avoque a adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar sus derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. El principal sustento del presente recurso consiste en que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la Sentencia recurrida vulneró las garantías constitucionales que componen el debido proceso consagrado en el artículo 69 de la Constitución. En este caso, si bien a la Recurrente se le respetaron garantías correspondientes al acceso a la justicia y a la postulación de sus peticiones, la decisión tomada por el Tribunal a-quo no contempló estas garantías al momento de emitir una decisión carente de motivación y alejada de sentido de justicia.

49. Es preciso señalar que tanto la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo como el Tribunal a-quo inobservaron su deber de responder a todas las argumentaciones y conclusiones explícitas y formales presentadas por la Recurrente, ya sea para admitirlas o rechazarlas. De cara al proceso llevado por ante el Tribunal Superior Administrativo, AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. alegó que tuvo pérdidas en los períodos fiscales 2011 y 2012 y que es una empresa cuyos activos son en su mayoría de capital intensivo, situaciones que constituyen causales para conceder exenciones temporales del Impuestos Sobre Activos, de conformidad con el artículo 406, párrafos I y III del Código Tributario. De igual forma, la Recurrente alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y certeza normativa, así como del principio de congruencia de la administración.

52. [...] la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no solo omitió motivar el medio planteado por AUTOPISTAS DEL NORESTE, S.A. sobre la admisibilidad o no de sus argumentos en torno a los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario, sino que, peor aún, desconoció que estos argumentos han sido la base de la argumentación de la hoy Recurrente desde el recurso de reconsideración que fue



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incoado por AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. por ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

61. En virtud de esto, debemos resaltar que en la especie ni la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo ni la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia valoraron los argumentos planteados por la Recurrente en torno a la posible aplicabilidad de los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario. Pero aún, la Suprema Corte de Justicia desconoció el hecho de que dichos argumentos habían sido incoados previamente en el proceso, despojando a la Recurrente del derecho al debido proceso por falta de motivación de sus pedimentos y argumentaciones.

62. En ese sentido, es evidente que en la especie existe una deficiencia en las motivaciones presentadas por el Tribunal a-quo, pues las motivaciones realizadas para rechazar las pretensiones de la Recurrente son claramente insuficientes al limitarse a declarar que estos argumentos no fueron presentados a los jueces de fondo. Es por esta razón que ese Honorable Tribunal debe revocar la Sentencia recurrida, con el objetivo de garantizar el derecho a la motivación de la Recurrente, el cual constituye una de las garantías constitucionales que componen el derecho fundamental al debido proceso estipulado en el artículo 69 de la Constitución.

63. La otra vertiente del derecho vulnerado tanto por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo como por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en el ámbito del derecho a un debido proceso es la interpretación dada por el contenido del artículo 406 del Código Tributario y sus correspondientes párrafos. Como se ha señalado previamente, la interpretación otorgada por la Dirección General de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Impuestos Internos (DGII) ha sido reafirmada tanto por el Tribunal Superior Administrativo como por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia al no referirse a la aplicación del mencionado artículo lo que deriva en una sentencia jurídicamente irrazonable y materialmente injusta.

65. De la simple lectura del artículo 406 del Código Tributario y sus párrafos correspondientes se interpreta que solo en los casos previstos en la parte capital del referido artículo es cuando se requiere que el contribuyente se encuentre exento en su totalidad del pago del Impuesto Sobre la Renta. En los casos particulares establecidos en los párrafos I y III del artículo 406 se interpreta que son circunstancias autónomas e independientes, sin importar bajo régimen tributario en que se encuentren, las cuales deberán verificarse para otorgar una exclusión temporal del impuesto Sobre Activos.

66. No obstante lo anterior, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo en su sentencia número 030-2017-SSEN-00325 de fecha 29 de septiembre de 2020, con relación a la interpretación del artículo 406 del Código Tributario se limitó a establecer que: “(...) por lo que, en virtud de lo previsto en el artículo 406 del Código Tributario para que procede la exención del Impuesto Sobre los Activos el legislador ha previsto que la exención del Impuesto Sobre la Renta deberá ser total, cosa que no ocurre en la especie. En consecuencia, procede rechazar el presente recurso, tal cual se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión. (Subrayado nuestro). De esta sentencia se deduce que el órgano jurisdiccional reafirma la interpretación otorgada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) al no referirse a la aplicación de los párrafos del referido artículo en el presente caso y limitarse a establecer que la regla impuesta en la parte capital del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 406 del Código Tributario se limitó a establecer que: (...) por lo que, en virtud de lo previsto en el artículo 406 del Código Tributario para que proceda la exención del Impuesto Sobre la Renta deberá ser total, cosa que no ocurre en la especie. En consecuencia, procede rechazar el presente recurso, tal cual se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión. (subrayado nuestro). De esta sentencia se deduce que el órgano jurisdiccional reafirma la interpretación otorgada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) al no referirse a la aplicación de los párrafos del referido artículo en el presente caso y limitarse a establecer que la regla impuesta en la parte capital del artículo 406 del Código Tributario es aplicable para las demás circunstancias establecidas en los párrafos I y III del referido texto legal.

67. No hay dudas de que la interpretación realizada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo resulta irrazonable y excluyente para los contribuyentes que aun cuando no se encuentren exentos totalmente del Impuesto Sobre la Renta, pudieran beneficiarse de las exenciones temporales que establecen los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario. En cuanto a la razonabilidad de la decisión, conforme este Honorable Tribunal, el artículo 40.15 de la Constitución “encierra la evolución doctrinal y jurisprudencial del principio de razonabilidad, a partir del cual las normas jurídicas que limitan ámbitos de libertad de los ciudadanos en un Estado Democrático de Derecho, quedan sometidas a un orden racional como fundamento axiológico de su validez. Este principio opera como limitación del poder punitivo del Estado al momento de establecer prohibiciones de determinadas conductas contrarias al orden de valores y principios constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

71. La doble dimensión del debido proceso implica que no es suficiente con que las decisiones hayan sido dictadas en un proceso regular y conforme al Derecho, con respecto a todas las garantías formales en su tramitación y expedición, “con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio”, como establece el artículo 69.7 de la Constitución, sino que se requiere, además que su contenido sea justo en el sentido exigido por el artículo 40.15 de la Constitución. Es decir que sea justo y útil para la comunidad sin prohibir más de lo que le perjudica.

72. Siendo esto así, podemos afirmar que el debido proceso no puede ser visto única y exclusivamente desde una perspectiva procedimental, pues éste constituye un instrumento para alcanzar la justicia, aplicando los componentes de los principios de la razonabilidad y proporcionalidad, donde debe privilegiarse el cumplimiento de las finalidades del proceso sobre el cumplimiento de las formas propiamente dichas. Y es que, de no ser así, como bien señala el Tribunal Constitucional peruano, “el proceso se tornaría en un instrumento meramente formal, sin ningún referente de contenido justo o propiamente razonable (...)”. Consecuentemente, las sentencias emitidas por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo y por el Tribunal A-quo en perjuicio de AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. vulneran ciertamente las garantías del debido proceso en cuanto sus decisiones se alejan de la justeza que debe caracterizar la actuación jurisdiccional.

73. Otro de los derechos fundamentales que vulnera la sentencia recurrida es la del derecho a la buena administración. Este derecho ha sido reconocido por ese Honorable Tribunal como un derecho fundamental implícito, susceptible de ser protegido a través de las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantías jurisprudenciales consagradas en la Constitución. En efecto, según ese tribunal, el “derecho al buen gobierno o a la buena administración -Constituye- un derecho fundamental nuevo entre nosotros, -que se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139 y 146, los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, -refiriéndose a la Ley No. 107-13-, plasmando de forma en nuestro ordenamiento este principio constitucional”. A juicio de los jueces constitucionales, el derecho a la buena administración “debe considerarse, en relación con el asunto que se trata, como un derecho actualmente dimanante de las obligaciones puestas a cargo de la Administración Pública por la Constitución de la República y otras normas.

75. En el caso que nos ocupa, la sentencia recurrida vulnera el derecho y garantía constitucional a la buena administración, toda vez que no tuteló las actuaciones de la administración en detrimento de la Recurrente. En ese sentido, a seguidas abordaremos la violación al derecho a una buena administración desde dos vertientes distintas: (i) el principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa; y (ii) el principio de racionalidad y la motivación de la actuación administrativa.

76. El principal argumento que se ha planteado en las diversas etapas de este proceso es que la decisión de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) denegando la solicitud de exención en perjuicio de AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. vulnera el derecho a la seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa, criterios que han sido confirmados tanto por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo como por el Tribunal A-quo, toda vez que el artículo 406



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discriminatorio, vulnerando así el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley.

90. Pero, si bien es cierto que ese tribunal debe enviar el expediente a la secretaría del tribunal que dictó la decisión conforme el artículo 54.9 de la LOTCPC, no menos cierto es que dicho mandato posee una excepción en aquellos casos en que están envueltos derechos fundamentales sustantivos. Así pues, como bien advierte la doctrina, en los casos de vulneración a derechos sustantivos la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, al acoger la pretensión del recurrente, puede ir perfectamente “acompañada de una decisión del propio Tribunal Constitucional que, en general, decide sobre el fondo del asunto, eso sí, a partir de los hechos declarados probados por los órganos judiciales -especialmente los jueces de fondo”. En este caso, el Tribunal Constitucional procede como lo hace la Suprema Corte de Justicia, la cual puede casar sin envío cuando no hay cosa alguna por juzgar.

96. De estas decisiones se deduce que ese Honorable Tribunal, como órgano tendente a garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales, posee la potestad de avocarse a conocer el fondo del recurso aplicando una excepción a la regla del envío. Esto, con el objetivo de evitar dilaciones del tribunal de envío al momento de subsanar los errores in iudicando cometidos en la sentencia recurrida. Así pues, en aquellos casos en que existe un “vicio de juicio” por la interpretación irrazonable del juez, como sucede en el presente caso, ese Honorable Tribunal debe acompañar la declaratoria de nulidad con una decisión sobre el fondo del asunto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2. La parte recurrente concluye su escrito solicitando a este tribunal lo siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma, que sea ADMITIDO el presente recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales en contra de la Sentencia No. 033-2020-SSEN-00134 de fecha 12 de febrero de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en ocasión del recurso de casación incoado por AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. en contra de la Sentencia No. 030-2017-SSEN-00325 de fecha 29 de septiembre de 2017, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haber sido interpuesto acorde con las condiciones exigidas por el artículo 53 numeral 3 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011.

De manera principal:

SEGUNDO: En cuanto al fondo, REVOCAR la Sentencia No. 033-2020-SSEN-00134 de fecha 12 de febrero de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por ser ésta violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso, a la buena administración y a la igualdad de AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. y, en consecuencia, en base a que en el presente caso se realizó una interpretación arbitraria de los elementos fácticos y legales aportados no quedando nada por juzgar, abocarse a conocer el fondo del litigio y REVOCAR la Sentencia No. 030-2017-SSEN-00325 de fecha 29 de septiembre de 2017, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por las mismas razones expuestas con respecto a la anulación de la Sentencia recurrida.

De manera subsidiaria:

TERCERO: En el hipotético caso de que la anterior conclusión no fuese acogida, REVOCAR la Sentencia No. 033-2020-SSEN-00134 de fecha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12 de febrero de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por ser ésta violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso, a la buena administración y a la igualdad de AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. y, en consecuencia, REENVIAR el expediente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que conozca nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación a los derechos fundamentales violados, respetando los derechos fundamentales de la Recurrente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54 numeral 9 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011.

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional

5.1. La parte recurrida, Dirección General de Impuestos Internos (DGII), mediante escrito depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020) y recibido por este tribunal el once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021), pretende de manera principal que se declare inadmisibile el presente recurso y, subsidiariamente, que se rechace. Entre sus argumentos destacan los siguientes:

4. Que en principio y conforme al análisis exhaustivo e in extenso tanto del escrito introductorio del citado recurso de revisión depositado por AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. el 13 de MARZO del 2020, como de la propia SENTENCIA NO. 033-2020-SSEN-00134 y del mismo recurso de casación incoado por AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. el 22 de JUNIO del 2018 y rechazado por esa SENTENCIA NO. 033-2020-SSEN-00134, resulta obvia la inadmisibilidad de pleno derecho de dicho recurso en razón de que es la propia AUTOPISTAS DEL



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

NORDESTE, S.A. la que en INEXPLICABLEMENTE Y EN PERJUICIO PROPIO contrate o limita su CATALOGO DE ARGUCIAS ARGUMENTATIVAS a la exposición narrativa de circunstancias de hecho presuntamente verificadas en el interín de la litis contenciosa-tributaria tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional del caso de la especie (v.g. “...interpretación arbitraria de los elementos fácticos y legales...”, “... la sentencia recurrida... no tuteló las actuaciones de la administración en detrimento de la Recurrente...”, “... si bien a la Recurrente se le respetaron garantías correspondientes al acceso a la justicia a la postulación de sus peticiones, ...” etc.), todas las cuales aun bajo la hipótesis fáctica de certeza improbadada sólo vienen a constituir las cuestiones de hecho que el propio literal c) del numeral 3 del artículo 53 de la Ley No. 137-11, excluye como ajenas e independientes al causal procesal de admisibilidad de violación de un derecho fundamental que prevé ese numeral 3 de dicho artículo 53 de la Ley ut supra, por lo que y habida cuenta de que la “potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada” se atribuye al HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL bajo el precepto taxativo de que “Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa... y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio”, simplemente en puridad de derecho y legalidad constitucional se impone la DECLARATORIA DE INADMISIBILIDAD DE PLENO DERECHO de dicho recurso según lo previsto en los artículos 69 y 277 de la CARTA MAGNA.

5. Que aún más y contrario a lo que esgrime contradictoria e incongruentemente AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A., la mera lectura de los pedimentos conclusivos contenidos en el rechazado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurso de casación incoado el 22 de junio del 2018 por la hoy recurrente en revisión contra la SENTENCIA NO. 030-2017-SEN-00325 dictada por el TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO en fecha 29 de SEPTIEMBRE del 2017, hace incontrovertible que cuando AUTOPISTA DEL NORDESTE, S.A. solicitó expresamente a nuestra HONORABLE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA “Que sea casada con envío... la sentencia...”, simplemente otorgó aquiescencia expresa al fundamento legal-tributario de la obligación tributaria a su cargo de pago del “IMPUESTO SOBRE LOS ACTIVOS” y cuya ratificación había ordenado ese TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO mediante esa misma SENTENCIA NO. 030-2017-SEN-00325 que AUTOPISTA DEL NORDESTE, S.A. pretendió que fuera anulada o casada en todas sus partes por efecto del aludido recurso de casación, en consecuencia y dado que es la propia AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A. la que en el interín de esta litis administrativa ha otorgado aquiescencia por partida doble a las circunstancias de derecho probada de la limitada y única exención contractual del impuesto sobre la renta y de que por efecto de ello quedó obligada al tanto al pago del IMPUESTO SOBRE LOS ACTIVOS como de los recargos por mora de ley cuya aplicación rehusó discutir en la HONORABLE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA por medio del aludido recurso de casación, resulta evidente la pretensión ilegal de la AUTOPISTA DEL NORDESTE, S.A. de aprovechar la vía del recurso de revisión por ante ese mismo HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL a los fines de su pretensión tardía y extemporánea de perseguir el examen jurisdiccional de los mismos hechos impositivos ya ponderados por el TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVOS (sic) en instancia única e irrevocablemente por la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, todo lo cual hace lugar al rechazo en cuanto al fondo y en todas sus partes de dicho recurso de revisión conforme a los (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previsto en la Ley No. 137-11, del 13 de Junio de 2011 y modificada por la Ley No. 145-11, de fecha 4 de Julio del 2011;

6. Que asimismo y en lo relativo al plazo de treinta (30) días previsto en el artículo 54 de la Ley No. 137-11 para los fines de que esta DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS proceda al depósito del ESCRITO DE DEFENSA de ley, se impone solicitar a ese HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL tomar nota de que la notificación del recurso de revisión del caso de la especie se verificó el 17 de MARZO de 2020 (ver Anexo) con dos (2) días previos a la vigencia del PRIMER ESTADO DE EMERGENCIA ya prorrogado más de cuatro (4) veces con suspensiones de plazos procesales y con implantación de un sistema de depósito presencial con citas previas y únicas.

5.2. La parte recurrida concluye su escrito solicitando a este tribunal lo siguiente:

PRIMERO: Admitir como regular y válido en cuanto a la forma y el fondo el presente ESCRITO DE DEFENSA de esta DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS contra el RECURSO DE REVISIÓN incoado por AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A. contra la SENTENCIA NO.033-2020-SSSEN-00134 dictada por la TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA en fecha 31 de ENERO del 2020, por haber sido producido y depositado dentro del plazo y conforme a las formales de ley; SEGUNDO: Declarar inadmisibles dicho recurso por la flagrante violación de las formalidades sustanciales de orden público procesal-constitucional que prevén taxativamente los artículos 53 y 54 de la Ley No. 137-11, modificada por la Ley No. 145-11; y TERCERO: Subsidiariamente y para el caso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hipotético e improbable de que ese Honorable Tribunal admitiese en cuanto a la forma dicho recurso de revisión, rechazarlo en cuanto al fondo y en todas sus partes por improcedente, mal fundado y carente de base legal.

6. Pruebas documentales

En el expediente relativo a este recurso destacan los siguientes documentos:

1. Acto núm. 094/2020, del catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial José Ramón Vargas Mata, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual se notifica la sentencia recurrida a la sociedad Autopistas del Nordeste, S.A. la sentencia recurrida.
2. Acto núm. 43/2020, del catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020), instrumentados por el ministerial José Ramón Vargas Mata, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual se notifica la sentencia recurrida a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).
3. Acto núm. 75/2020, del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notifica el presente recurso a la Dirección General de Impuestos Internos (en adelante también, “DGII”).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

7.1. El dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2001) Autopistas del Nordeste, S. A. suscribió con el Estado Dominicano a través de la entonces Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (actual Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones) el contrato de concesión administrativa en régimen de Peaje para la construcción de la carretera Santo Domingo -cruce el Rincón de Molinillos, aprobado por el Congreso Nacional de la República Dominicana mediante Resolución núm. 37-02, del veintidós (22) de marzo de dos mil dos (2002).

7.2. En el 2005 se aprueba la Ley de Impuesto sobre Activos, Ley núm. 557-05, del trece (13) de diciembre de dos mil cinco (2005), que establece un impuesto anual sobre el activo de las personas jurídicas o físicas con negocios de único dueño. De acuerdo con el artículo 406 de dicha ley, quedan exentas del pago de dicho impuesto las personas jurídicas que, por aplicación del código tributario, leyes especiales o contratos aprobados por el Congreso Nacional, estén totalmente exentas del pago del impuesto sobre la renta.

7.3. Autopistas del Nordeste, S.A. solicitó al Ministerio de Hacienda una exención general del pago de dicho impuesto sobre los activos para los períodos fiscales 2011 y 2012 y de manera supletoria la exención temporal del pago del referido impuesto conforme lo dispuesto en los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario. En respuesta a la referida solicitud, el Ministerio de Hacienda, a través de su Dirección de Política y Legislación Tributaria, emitió la Autorización núm. DGPLT-IT 3115, del nueve (9) de julio de dos mil trece (2013), mediante la cual comunicó a la Dirección General de Impuestos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Internos (DGII) la no objeción a dicha solicitud. Por su parte, la Dirección General de Impuestos Internos mediante Comunicación núm. G.L. CAC-1308042929, del doce (12) de agosto de dos mil trece (2013) informó la no procedencia de la exención de pago de dicho impuesto inherente a los períodos 2011 y 2012, a favor de la empresa Autopistas del Nordeste, S.A. bajo el entendido de que la Gaceta Oficial núm. 10126, del veintidós (22) de marzo de dos mil dos (2002)¹ en el artículo vigésimo quinto², contempla expresamente que las rentas obtenidas como consecuencia de la implementación del Contrato por el Concesionario estarán sujetas al pago de los impuestos conforme a lo establecido en el Código Tributario y en consonancia con lo que dispone el artículo 406 del citado código, solo estarán exentas del impuesto sobre activos quienes estén totalmente exentas del pago del impuesto sobre la renta, lo que no ocurre en el presente caso.

¹Gaceta judicial mediante la cual se publica la Resolución núm. 37-02, que aprueba el convenio suscrito entre el Estado Dominicano, representado por el Secretario de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones y la empresa Autopistas del Nordeste, C. por A., para la construcción de la carretera Santo Domingo-Rincón de Molinillos, bajo el sistema de administración del régimen de peaje, por un monto de US\$125,516,542.00.

²*ARTICULO VIGÉSIMO QUINTO.- EXENCIONES IMPOSITIVAS. Las rentas obtenidas por el CONCESIONARIO como consecuencia de la implementación del presente contrato, estarán sujetas al pago de los impuestos correspondientes, conforme a lo establecido por la Ley 11-92 del año 1992, que crea el Código Tributario. No obstante, lo señalado precedentemente, y por reconocer el CONCEDENTE que la concesión otorgada mediante el presente documento es de interés nacional y social, el CONCEDENTE otorga las siguientes exenciones impositivas al CONCESIONARIO Y/O A SUS SUBCONTRATISTAS, según sea el caso: 1. Las inversiones realizadas por personas físicas o jurídicas del CONCESIONARIO Y/O SUS SUBCONTRATISTAS, a título de accionistas, inversionistas en bonos o títulos de deuda, prestamistas, incluyendo las instituciones aprobadas por la Junta Monetaria, estarán exentas del Impuesto Sobre la Renta o sobre la importación de estos capitales o su exportación, y la de pagos del principal, sus intereses y dividendos. 2. Los impuestos de importación que más adelante se indicarán. 3. Los pagos de intereses, dividendos, importación y exportación de capitales estarán exentos del recargo cambiario.*

Los beneficios tributarios de que goce el CONCESIONARIO Y/O SUS SUBCONTRATISTAS a que se refiere este artículo sólo podrán referirse a hechos o actuaciones que tengan relación directa con el Proyecto y se extenderán hasta la liquidación del contrato de concesión. Lo anterior, sin perjuicio del respeto a que se obliga el CONCEDENTE en relación con los derechos de los terceros. 250. contratistas y/o subcontratistas. Para lo cual los beneficios tributarios se entenderán vigentes hasta la terminación del respectivo contrato o subcontrato. PARRAFO QUINTO.- DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN FISCAL. Es convenido entre las PARTES que EL CONCESIONARIO utilizará el método de línea recta para la depreciación y amortización fiscal de los bienes. Toda inversión realizada por EL CONCESIONARIO a propósito del cumplimiento de sus obligaciones contraídas en el presente contrato, será depreciada y amortizada en un período de 30 años en lo que respecta a la inversión inmobiliaria y de 5 años a la inversión en bienes muebles y equipos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.4. Frente a dicha comunicación Autopistas del Nordeste, S.A. interpuso recurso de reconsideración, el cual fue rechazado mediante Resolución de Reconsideración núm. 102-2015, del dos (2) de marzo de dos mil quince (2015). Esta resolución fue recurrida por ante el Tribunal Superior Administrativo a través de un recurso contencioso administrativo, que también fue rechazado mediante la Sentencia núm. 030-2017-SSEN-00325, dictada por emitida por la Tercera Sala de dicho tribunal el veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

7.5. El veintidós (22) de junio de dos mil dieciocho (2018) Autopistas del Nordeste, S.A., interpone recurso de casación bajo el entendido de que la sentencia dada por la Tercera Sala de Tribunal Superior Administrativo adolece de falta de motivación, resultando, presuntamente, irracional y violatoria del artículo 406 del Código Tributario. Dicho recurso fue rechazado mediante la sentencia actualmente recurrida. En su recurso de revisión Autopistas del Nordeste, S.A. señala que la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia le vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso- y, más concretamente, el derecho a la motivación de las decisiones jurisdiccionales, el derecho a la interpretación jurídicamente razonable y tener una sentencia materialmente justa-, el derecho a una buena administración y el derecho a la igualdad.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución, 9, 53 y 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Sobre la admisibilidad del Recurso de Revisión

9.1. El recurso de revisión constitucional procede, según establecen los artículos 277 de la Constitución y el 53 de la referida Ley núm. 137-11, contra las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada después de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). En el presente caso se cumple el indicado requisito, en razón de que la decisión recurrida fue dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia del doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020).

9.2. La Ley núm. 137-11 establece en su artículo 54, numeral 1 que *[e]l recurso se interpondrá mediante escrito motivado depositado en la Secretaría del Tribunal que dictó la sentencia recurrida, en un plazo no mayor de treinta días a partir de la notificación de la sentencia.*

9.3. Por lo tanto, como requisito para la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, se debe verificar si el mismo fue interpuesto dentro del plazo de los treinta (30) días posteriores a la notificación de la sentencia recurrida. Precisamos que conforme el criterio de este Tribunal en su Sentencia TC/0143/15, del primero (1ero.) de julio de dos mil quince (2015), el referido plazo para la interposición del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional será franco y calendario.

9.4. Que de acuerdo con los documentos que constan en el expediente, la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00134, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, el treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020), fue notificada a la parte recurrente, Autopistas del Nordeste, S.A., mediante Acto núm. 094/2020, del catorce (14) de febrero de dos mil veinte



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2020), instrumentado por el ministerial José Ramón Vargas Mata, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia; mientras que el recurso de revisión fue interpuesto el trece (13) de marzo de dos mil veinte (2020). En consecuencia, como se advierte que el recurso fue interpuesto dentro del plazo legalmente establecido.

9.5. Asimismo, el artículo 53 de la Ley núm. 137-11 dispone que su admisibilidad también queda supeditada a que la situación planteada se enmarque en uno de los tres supuestos contenidos en los numerales del citado artículo 53 de la Ley núm. 137-11, los cuales son:

- 1) Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.*
- 2) Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional.*
- 3) Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurren y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos:*
 - a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma.*
 - b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada.*
 - c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.6. El artículo 53 de la Ley núm. 137-11 en su párrafo también establece que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional por la causa prevista *en el Numeral 3) de dicho artículo sólo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando éste considere que, en razón de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El Tribunal siempre deberá motivar sus decisiones.*

9.7. Sobre el contenido que encierra el concepto de especial trascendencia o relevancia constitucional este Tribunal ha señalado en la Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo del dos mil doce (2012), que reúnen esta condición aquellos casos en que, entre otros:

1) (...) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

9.8. En el presente recurso se invoca la tercera causa de admisibilidad del recurso de revisión de decisión jurisdicción prevista en el artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11, relativa a la violación de derechos fundamentales, en la especie, de los derechos fundamentales al debido proceso- y, más concretamente, el derecho a la motivación de las decisiones jurisdiccionales, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho a la interpretación jurídicamente razonable y tener una sentencia materialmente justa-, el derecho a una buena administración y el derecho a la igualdad. A este respecto, la parte recurrida plantea que el presente recurso debe ser declarado inadmisibles por no cumplirse con el requisito establecido en el literal c) del artículo 53.3) de la Ley núm. 137-11 bajo el argumento de que:

*es la propia **AUTOPISTAS DEL NORDESTE, S.A.** la que en **INEXPLICABLEMENTE Y EN PERJUICIO PROPIO** contrae o limita su **CATALOGO DE ARGUCIAS ARGUMENTATIVAS** a la exposición narrativa de **circunstancias de hecho** presuntamente verificadas en el **interín de la litis contenciosa-tributaria tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional** del caso de la especie [...] todas las cuales aun bajo la hipótesis fáctica de certeza improbada sólo vienen a constituir las cuestiones de hecho que el propio literal c) del numeral 3 del artículo 53 de la Ley No. 137-11.*

9.9. Por su parte el Tribunal Constitucional, al analizar el cumplimiento de los requisitos citados a la luz del criterio establecido por la Sentencia TC/0123/18 comprueba que, contrariamente a lo establecido por la parte recurrida, todos los requisitos establecidos en los literales del artículo 53.3 mencionados se satisfacen. En efecto, el literal a) se satisface en la medida en que el derecho fundamental ha sido invocado a lo largo de todo el proceso judicial; de igual forma se satisface el literal b) en la medida en que ya no existen más recursos ordinarios para impugnar la decisión recurrida y sí queda abierta la vía del recurso de revisión de decisión jurisdiccional y; finalmente, a diferencia de lo que plantea la parte recurrida, también se cumple con el requisito establecido en el literal c) debido a que las violaciones se imputan a la Suprema Corte de Justicia, la cual examinó y decidió la sentencia cuya revisión ahora se solicita a este Tribunal.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.10. Este tribunal también considera, que el supuesto que se recurre cumple con el requisito de especial trascendencia y relevancia constitucional que exige el Párrafo del citado artículo 53, en la medida en que el conocimiento de este recurso permitirá al Tribunal continuar su desarrollo sobre el alcance del derecho y garantía a la tutela judicial efectiva y las limitaciones del Tribunal Constitucional para pronunciarse con respecto a la valoración de las pruebas que realizan los jueces de fondo.

9.11. En ese sentido, este tribunal procede a examinar el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por Autopistas del Nordeste, S.A.

10. Sobre el fondo del presente recurso

10.1. La sociedad Autopistas del Nordeste, S.A. señala en su escrito de recurso que la Suprema Corte de Justicia al dictar 9 la sentencia recurrida violentó sus derechos fundamentales al debido proceso- y, más concretamente, el derecho a la motivación de las decisiones jurisdiccionales, el derecho a la interpretación jurídicamente razonable y a tener una sentencia materialmente justa-, el derecho a una buena administración y el derecho a la igualdad.

10.2. A continuación, analizaremos cada una de las invocaciones realizadas por la parte recurrente de forma separada.

a. Con respecto a la vulneración del derecho al debido proceso- y, más concretamente, el derecho a la motivación de las decisiones jurisdiccionales, el derecho a la interpretación jurídicamente razonable y tener una sentencia materialmente justa-

10.3. En este sentido, la parte recurrente señala que al emitir una decisión



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

basada en una interpretación irrazonable y no evaluar todos los argumentos presentados por la recurrente, especialmente el relativo al alcance del artículo 406 del Código Tributario y sus párrafos, la sentencia recurrida incurrió en una franca violación al debido proceso, consagrado en el artículo 69 de la Constitución.

10.4. Además de referirse al derecho a la debida motivación de las decisiones jurisdiccionales, la parte recurrente también alude a la vulneración del derecho a la interpretación jurídicamente razonable y a tener una sentencia materialmente justa, sin embargo, este tribunal considera que estos aspectos forman parte de la debidamente motivación, por lo que procederá a analizarlos conjuntamente conforme a los criterios desarrollados por este tribunal para determinar si una decisión está debidamente motivada.

10.5. El derecho a recibir una sentencia debidamente motivada y justa forma parte del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva y debido proceso regulado en el artículo 69 de la Constitución. En este sentido, ha sido la misma jurisprudencia de este tribunal la que ha determinado su alcance.

10.6. Sobre el contenido que encierra este derecho la Sentencia TC/0392/20 ha precisado que:

la motivación de las decisiones es una imposición razonable al juez, enmarcada dentro de la tutela judicial efectiva; que los pronunciamientos de la sentencia deben ser congruentes y adecuados con la fundamentación y la parte dispositiva de la decisión, debiendo contestar, aun de forma sucinta, cada uno de los planteamientos formulados por las partes accionantes, toda vez que lo significativo de la motivación es que los fundamentos guarden relación y sean proporcionadas y congruentes con el problema que se resuelve,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permitiendo a las partes conocer de forma clara, precisa y concisa los motivos de la decisión.

10.7. Por su parte, para determinar su alcance ya desde muy pronto este tribunal estableció el *test* de la debida motivación mediante su Sentencia TC/0009/13 conforme al que se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.

10.8. Para determinar si la sentencia está debidamente motivada, esta Corporación se auxiliará de esta herramienta, es así, que con respecto al primero de estos requisitos que plantea *Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones*, este tribunal entiende que la sentencia recurrida lo cumple en la medida en que se pronuncia y responde de forma ordenada con respecto a los dos medios en los que la recurrente sustenta su recurso de casación, esto es: a) violación de las disposiciones del contrato de concesión en tanto que es un contrato ratificado por el Congreso Nacional, así como de los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario y la Ley núm. 4027 y el Reglamento 162-11; y b) falta de motivación y base legal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.9. El segundo requisito, relativo a *exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar* también se cumple, ya que la sentencia concreta y precisa como se produce la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar. En este sentido, en relación al primer motivo de casación señala:

la parte hoy recurrente no probó ante los jueces de fondo, en ocasión del ejercicio del control de legalidad sobre la resolución de reconsideración, que los bienes que generaron el impuesto sobre activos fijos fuesen adquiridos con el exclusivo fin de la ejecución del contrato de concesión, y no con propósitos de cualquier otra actividad, como al efecto era su deber, en virtud de que este se encontraba en mejores condiciones de probar tales circunstancias de hecho al tribunal a quo, para así hacerlo aplicable a las operaciones realizadas y que se pretenden gravar como activos fijos, las exenciones tributarias establecidas en las disposiciones indicadas en el contrato de concesión, no bastando para cumplir el indicado deber de probar, que el Ministerio de Hacienda indicara que no presenta objeción a la exención tributaria.”... “sin perjuicio de lo anterior, habría que dejar por establecido que la aplicación de un impuesto creado con posterioridad a la suscripción de un contrato de concesión que pueda generar algún desequilibrio sobrevenido eventualmente podría ser paliado por los modos de resolución que para ese tipo de conflicto establece la parte final del artículo 17 del contrato de concesión, referida a los aspectos financieros del mismo, situación esta última de la cual no fueron apoderados los jueces que dictaron la decisión atacada”. En relación al segundo motivo, la sentencia estableció: “respecto a la violación de los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario, resulta necesario establecer que este es un argumento que tiende a excluir de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manera lógica al alegato principal contenido en el presente recurso, ya que dicho artículo 406 del Código Tributario está contenido en el Título V, agregado por el artículo 19 de la ley 557-05 del 13 de diciembre de 2005, relativo al impuesto sobre activos, cuya inaplicación reclama la hoy recurrente.” [...]“Que finalmente se advierte que los jueces de fondo actuaron de forma correcta, aun sobre la base del alegato relativo a que el Ministerio de Hacienda emitió una no objeción a la exención reclamada por la hoy recurrente, ello en razón a que la Ley núm. 227-06 otorga personería jurídica y autonomía funcional a la DGII, mientras que el artículo 30 del Código Tributario señala que la administración de los tributos y la aplicación de ese Código compete a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas, quienes a los fines de este Código se denominarán en común la administración tributaria, agregando en su único párrafo que “corresponde al Ministerio de Hacienda, no obstante, ejercer la vigilancia sobre las actuaciones de los órganos de la administración tributaria, a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste a las disposiciones legales.

10.10. En relación al tercer requisito relativo a: *manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada* este tribunal también es de criterio de que se cumple en la medida en que, tal como ha quedado precisado en las consideraciones precedentes, la sentencia recurrida manifiesta claramente las razones por las que adopta su decisión producto del análisis del ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto y preservando el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso a las partes en el proceso.

10.11. En relación al cuarto requisito establecido por el *test* de la debida motivación también se cumple en la medida en que la sentencia recurrida no incurre en una mera enunciación genérica de principios, sino que explicita las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones de derecho en las que sostiene su decisión y a las cuales nos referimos en los párrafos 11.4-11.6 de este apartado. Finalmente, también se cumple el quinto requisito correspondiente a *asegurar que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional* en la medida en que se trata de una sentencia dictada en el marco de un proceso respetuoso del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, lo cual consolida la actuación de los tribunales en un Estado Constitucional de Derecho como el que consagra la Constitución. En efecto, de los razonamientos vertidos por la Suprema Corte de Justicia no queda dudas sobre la conformidad a Derecho de sus razonamientos. Esta decisión cumple plenamente su función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad ya que procuran aplicar justicia conforme al ordenamiento jurídico vigente y a su vez proteger el interés general a través de la captación de los impuestos que establece nuestro legislador para brindar los servicios públicos que permiten la realización del Estado social y democrático de Derecho que consagra nuestra Constitución.

b. Con respecto al derecho a una buena administración:

10.12. La parte recurrente señala que la sentencia recurrida le vulnera su derecho a la buena administración en la medida en que viola su derecho a la seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa y los principios de racionalidad y la motivación de las actuaciones administrativas.

10.13. Esta sede constitucional en su Sentencia TC/0322/14 consagró el derecho a la buena administración con rango constitucional, estableciendo que:

El mandato del artículo 138 de la Carta Magna, que somete la Administración al derecho, disponiendo textualmente lo que sigue: “La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”. Dicho sometimiento es reafirmado por el artículo 139 de la Constitución, al disponer que los tribunales controlen la legalidad de los actos de la Administración, y permitir a la ciudadanía requerir ese control a través de “procedimientos legales”, entre los cuales juega papel estelar la opción inicialmente decidida por la empresa afectada, la acción constitucional de amparo.

El artículo 147 de la Constitución ordena que “los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo”. Además, este tribunal constitucional ha opinado sobre los temas precedentemente reseñados, se destacan otros derechos o garantías frente a la Administración derivados de su sometimiento al derecho y del derecho a la buena administración. La “obligación positiva” de la administración no consiste en responder afirmativamente todas las pretensiones que se le dirijan, sino de que se responda y se haga en tiempo prudente, para no afectar garantías y derechos, como se estableció en la Sentencia TC/0237/13, al interpretar que:

(...) las instituciones públicas están en la obligación de ofrecer una pronta respuesta a los ciudadanos que acuden a solicitar un servicio. Esta respuesta puede ser positiva o negativa, y, en el caso de resultar de esta última naturaleza, debe justificarse o motivarse y, en la eventualidad de no hacerlo, no se estarían observando los principios de transparencia y eficacia consagrados en el referido artículo 138 de la Constitución de la República.”

10.14. Esta sede se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el contenido que encierra este derecho reconocido con rango de fundamental a partir del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la interpretación dada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo y el Tribunal A-quo, al carecer de motivación y excluir a la Recurrente de gozar de las exenciones temporales establecidas en los párrafos I y III del artículo 406 del Código Tributario representa un trato discriminatorio, vulnerando así el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley.

10.17. Por su parte, el derecho a la igualdad se configura constitucionalmente en el artículo 39, en términos de que:

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: 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;

10.18. Para determinar los casos en que se produzca una violación del derecho a la igualdad este tribunal, haciendo uso del derecho comparado, estableció, a través de su Sentencia TC/0033/12, el *test* de la igualdad, el cual está constituido por los tres elementos siguientes:

1-Determinar si las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares.

2-Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del trato diferenciado.

3-Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

10.19. En el caso concreto, la parte recurrente no ha establecido un criterio de comparación con otros supuestos que evidencien que con relación a la parte recurrente se ha producido una interpretación diferente aun encontrándonos en situaciones similares por lo que, no es posible en el caso concreto valorar su invocación. Y es que, al Autopistas del Nordeste S.A. indicar la vulneración del derecho a la igualdad vuelve sobre el argumento de la presunta falta de motivación de la decisión. Sobre esta base nos remitimos al apartado que analiza la presunta vulneración del derecho a la debida motivación, donde se concluye que la sentencia recurrida está debidamente motivada.

10.20. En definitiva, este tribunal considera que la sentencia recurrida no vulnera los derechos invocados por la parte recurrente por lo que procede a admitir el presente recurso en cuanto a la forma, rechazarlo en cuanto al fondo y, en consecuencia, a confirmar la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Diaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible en cuanto a la forma el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por Autopistas del Nordeste, S.A., contra la Sentencia núm. 033-2020-SSen-00134, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, del doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020).

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia descrita en el ordinal anterior.

TERCERO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Autopistas del Nordeste, S.A., y a la parte recurrida, Procuraduría General de la República y Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VASQUEZ SAMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30⁴ de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), (en lo adelante, “Ley 137-11”); y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO:

LA SATISFACCIÓN DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN NO ES UNA EXPRESIÓN VALIDA, CUANDO EN REALIDAD SE CUMPLEN

En la especie, reitero el criterio que he venido exponiendo en votos particulares, de que al examinar los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión jurisdiccional exigidos en el artículo 53.3 en sus literales a), b) y c) de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, no deben de considerarse satisfechos por aplicación de la Sentencia TC/0123/18, del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), si no que en la especie se cumplen.

Este razonamiento tiene su fundamento en que la semántica de la palabra satisfacción refiere a la acción y efecto de satisfacer o satisfacerse; razón, acción

⁴Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o modo con que se sosiega y responde enteramente una queja⁵, mientras que el cumplimiento alude a la acción de cumplir o cumplirse o cumplido o bien la perfección en el modo de obrar o hacer algo, abasto o provisión, supuesto este último que se produce cuando el recurrente ha cumplido cabalmente el mandato previsto en la norma procesal (artículo 53.3 literales a, b y c⁶) que reputa admisible el recurso de revisión, esto es, cuando la invocación de violación ha sido posible, se hayan agotado los recursos sin haberse subsanada la violación; y finalmente, porque las alegadas vulneraciones fueron imputadas al tribunal que dictó la sentencia recurrida, como ocurre en el presente caso.

Este criterio ha sido desarrollando, entre otras, en las Sentencias TC/0299/18 del treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018), TC/0914/18 del diez (10) de diciembre del dos mil dieciocho (2018), TC/0154/19, del tres (03) de junio de dos mil diecinueve, TC/0185/19, del veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019), TC/0293/19, del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), TC/0619/19 del veintiséis (26) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), TC/0007/20, del treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020), TC/0196/20, del catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020), TC/0220/20, del seis (06) de octubre de dos mil veinte (2020), TC/0252/20, del ocho (08) de octubre de dos mil veinte (2020), TC/0261/20, del nueve (09) de octubre de dos mil veinte (2020), TC/0292/20, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020), TC/0295/20, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020), TC/0396/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil

⁵Diccionario de la Real Academia Española.

⁶Artículo 53.- *Revisión Constitucional de Decisiones Jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución, en los siguientes casos: 1) Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza. 2) Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional. 3) Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurren y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos: a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma. b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada. c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar. (...)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veinte (2020) y TC/0047/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, Autopistas del Nordeste, S.A interpuso un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la sentencia número Sentencia Núm. 033-2020-SS-SEN-00134 dictada en fecha 12 de febrero de 2020 por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. Lo anterior argumentando que se violaron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la buena administración y a la igualdad.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso en virtud de las disposiciones del artículo 53 numeral 3) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales; asimismo, al pasar a conocer del fondo de la cuestión, el consenso mayoritario decidió rechazarlo tras verificar que no se produjo violación alguna a los derechos fundamentales del recurrente con la decisión recurrida.

3. En la especie, disentimos de la decisión en cuanto a la interpretación formulada para determinar la admisibilidad del recurso, toda vez que desde nuestra



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perspectiva en la especie no hubo violación a derecho fundamental alguno por parte del órgano jurisdiccional.

4. A fines de exponer los motivos que justifican nuestra disidencia exponemos lo siguiente:

I. SOBRE EL ARTÍCULO 53.

5. El artículo 53 instaura un nuevo recurso, el de revisión de decisión jurisdiccional y, al hacerlo, establece también, los requisitos para su admisión.

6. Dicho texto reza:

“El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución, en los siguientes casos:

1) Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.

2) Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional.

3) Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurran y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma.

b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada.

c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.

Párrafo.- La revisión por la causa prevista en el Numeral 3) de este artículo sólo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando éste considere que, en razón de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El Tribunal siempre deberá motivar sus decisiones.”

7. Al hilo de lo anterior, se observa que la parte capital del artículo 53 precisa que, podrán ser objeto de recurso de revisión de decisión jurisdiccional, aquellas decisiones jurisdiccionales hayan adquirido de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al 26 de enero de 2010.

8. El profesor Froilán Tavares explica cuándo una decisión adquiere la autoridad de la cosa juzgada y, asimismo, cuándo adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. En cuanto a la autoridad de cosa juzgada señala que “*mientras la sentencia sea susceptible de ser atacada por las vías ordinarias*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de recurso, oposición o apelación, su autoridad de cosa juzgada es puramente provisional, y que es suspendida si uno de esos recursos es ejercitado”⁷.

9. Posteriormente precisa que “[c]uando estos recursos ordinarios han sido incoados infructuosamente, o cuando el plazo para interponerlos ha expirado, se dice que la sentencia ha “pasado en autoridad de cosa juzgada” o que ha “adquirido la autoridad de la cosa juzgada”. **Cuando no es susceptible de ser impugnada por una vía extraordinaria de recurso, revisión civil o casación, se dice que la sentencia es “irrevocable”⁸.**

10. Así, debemos aclarar que la calidad de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada adquirida por una sentencia, no implica necesariamente que esta haya sido dada por la Suprema Corte de Justicia. O bien, implica que una sentencia puede adquirir la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, aunque no haya sido emitida por la Suprema Corte de Justicia. De hecho, una sentencia dictada en primera instancia, si no es recurrida dentro de los plazos establecidos por la ley, adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada; asimismo, si se interpone uno de los recursos extraordinarios que la ley disponga contra la misma y el recurso es desestimado, también la decisión adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

11. En este sentido, es fundamental subrayar, además, que el hecho de que una decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada no implica que se hayan agotado todos los recursos jurisdiccionales disponibles. En realidad, se trata de dos conceptos distintos y con implicaciones diferentes.

12. Por otro lado, en adición a los ya mencionados requisitos de admisibilidad indicados en su parte capital, el artículo 53 establece los casos en los que el

⁷ Tavares, Froilán. *Elementos de derecho procesal civil dominicano*; volumen II, octava edición, p. 444.

⁸ *Ibíd.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional tendrá potestad de revisar decisiones jurisdiccionales. Estos son independientes entre sí; constituyen llaves que abren por separado la posibilidad de que una decisión sea revisada. Son tres:

La primera (53.1) es: *"Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza";*

La segunda (53.2) es: *"Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional"; y,*

La tercera (53.3) es: *"Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental..."*.

13. Es discutible, ciertamente, que en fase de admisión se proceda a comprobar la existencia de una de las tres causales enumeradas en el párrafo que antecede. Sin embargo, consideramos que no basta que la parte recurrente alegue una de estas causales para superar la etapa de la admisibilidad del recurso. En todo caso, pensamos que el Tribunal tiene siempre la obligación de, por lo menos, verificar la existencia de la causal que se invoque.

14. De ahí que, la labor del Tribunal en los puntos 1 y 2 del artículo 53 no está supeditada a la comprobación de requisito adicional alguno, contrario a lo que sucede en el punto 3, en cuyo caso, debe verificarse ***"que concurren y se cumplan todos y cada uno"*** de los requisitos siguientes:

a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada.

c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.

Párrafo.- La revisión por la causa prevista en el Numeral 3) de este artículo sólo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando éste considere que, en razón de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El Tribunal siempre deberá motivar sus decisiones.”

15. Como se observa, de conformidad con las disposiciones del punto 3 del artículo 53 de la ley número 137-11, el Tribunal Constitucional debe admitir el recurso cuando se funde en la comprobación de las violaciones a derechos fundamentales. En efecto, el Tribunal debe, primero, verificar la vulneración a un derecho fundamental y, a partir de esa verificación, continuar con la evaluación de los requisitos posteriores. Y es que se trata de una situación cumplida, concretada. No se trata, pues, de que, la parte recurrente alegue —o fundamente su recurso en— la violación de un derecho fundamental, sino de que, efectivamente, *“se haya producido una violación de un derecho fundamental.”*

16. En este sentido, en todo caso, y especialmente cuando se requiera el estudio y la ponderación de multiplicidad de pruebas y documentos, el Tribunal tiene, siempre conforme los términos del artículo 53 respecto de la



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

admisibilidad del recurso, la obligación de, por lo menos, verificar la existencia de alguna evidencia que apunte a que hubo una vulneración de un derecho fundamental o que dicha vulneración sea discutible.

17. Lo que en ningún caso puede hacer el Tribunal es dar como válido para superar el estadio del artículo 53.3 que la parte recurrente se limite simplemente a “alegar, indicar o referir” que se le vulneró un derecho, porque esto haría que el recurso fuera admisible muchas más veces de las que en realidad es necesario en la justicia constitucional, retrasando procesos en los que es ineludible que el Tribunal se pronuncie para garantizar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales vulnerados.

18. Entonces, sólo en el caso en que exista evidencia —aún mínima— de violación a algún derecho fundamental, se procederá a la verificación de los requisitos establecidos en los literales a), b) y c), así como en el párrafo —relativo este a la especial trascendencia—, todos del artículo 53.3. El Tribunal siempre debe evaluar la concurrencia de estos cuatro requisitos, luego de que verifique la existencia de una vulneración a un derecho fundamental.

19. En este sentido, el Tribunal tiene la obligación de verificar: 1. si la parte recurrente invocó, durante el proceso, la violación que hoy pretende subsanar en el momento en que tuvo conocimiento de la misma; 2. si la parte recurrente agotó los recursos disponibles y si, agotados dichos recursos, la violación no ha sido subsanada; 3. si el órgano que dictó la decisión recurrida es el responsable de que se haya producido la violación, bien sea porque no la subsanó cuando se le presentó, o porque haya producido la vulneración directamente; y, 4. finalmente, reunidos estos requisitos, verificar la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Enfatizamos que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional es un recurso excepcional y extraordinario que debe pasar por un filtro para poder ser admitido. Por tanto, la evaluación exhaustiva de estos requisitos es imprescindible para el buen funcionamiento de esta figura procesal constitucional.

21. De manera que si, finalmente, el Tribunal aprecia que se ha producido la violación a un derecho fundamental y que se cumplen cada uno de los requisitos del artículo 53.3, incluido su párrafo, procederá, entonces -y sólo entonces, vale subrayar-, a admitir el recurso y, consecuentemente, a pronunciarse sobre el fondo, en cuyo caso deberá acogerlo o rechazarlo.

22. Como consecuencia, cuando el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el fondo, no podrá revisar los hechos contenidos en el recurso, conforme se aprecia de la parte *in fine* del literal c) del numeral 3) del artículo 53. Esta imposibilidad de revisar los hechos es coherente con la naturaleza del recurso, por cuanto se trata de un recurso excepcional que "no ha sido instituido para asegurar la adecuación de las resoluciones judiciales a la realidad de los hechos o a la idea que acerca de estos tengan las partes"⁹

23. No obstante lo antes afirmado, una cosa es mirar los hechos y otra, sustancialmente diferente, es revisarlos. En este sentido, el Tribunal Constitucional puede mirar los hechos y, desde esa mirada, realizar las comprobaciones que sean pertinentes -entre ellas, con carácter esencial, que se haya producido una violación de un derecho fundamental-.

II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN DE DECISIÓN JURISDICCIONAL

⁹ Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Op. cit., p. 231.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Como hemos explicado, el artículo 53 consagra “*los presupuestos de admisibilidad*”¹⁰ del recurso.

25. La admisibilidad de un recurso o de una acción está directamente relacionada con el estricto cumplimiento de los requisitos que taxativamente ha establecido el legislador para interponerlos. De hecho, se trata de una acción recursiva limitada, por el rigor necesario para su procedencia.

26. En efecto, la doctrina ha sido enfática al precisar que el Tribunal Constitucional no es una “*super casación*” de las resoluciones de los tribunales ordinarios, porque no es misión suya revisar la concepción jurídica causal de los fallos de los tribunales o examinar si se adecuan al derecho ordinario objetivo, formal o material. Queda entendido que corresponde al Tribunal Constitucional obligar a todos los poderes públicos a la más estricta observancia de los preceptos constitucionales y, en tal virtud, revisar la aplicación o interpretación que los tribunales ordinarios han realizado de tales normas fundamentales.¹¹

27. En este sentido, el recurso de revisión de decisión jurisdiccional modula el principio de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, en la medida en que permite al Tribunal Constitucional modificar una decisión que tenga este atributo, a los fines de cumplir con su función de salvaguardar los derechos fundamentales que sean violados en el marco de un proceso jurisdiccional ordinario. Como hemos visto, esto solo aplica en casos muy específicos y excepcionales. Esta es, en efecto, una posibilidad que no puede estar -y no está- abierta para todos los casos, sino sólo para aquellos que, superados los rigurosos filtros que la ley impone, puedan acceder a este recurso, ser admitidos por el Tribunal Constitucional y, consecuentemente, ser conocidos y decididos por éste.

¹⁰ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 122.

¹¹ Martínez Pardo, Vicente José. *El recurso de amparo constitucional: consideraciones generales*. [En línea] Disponible en: www.enj.org. Consultado el 15 de mayo de 2013.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Es lo que ocurre con el recurso de revisión de decisión jurisdiccional, cuyas condiciones de admisibilidad son establecidas por el artículo 53 y, por cierto, confirmadas por el artículo 54 de la misma ley.

29. Dicho artículo 54 establece el procedimiento que rige el recurso de revisión de decisión jurisdiccional, que incluye aspectos de admisibilidad que el Tribunal tiene que evaluar y respecto de ellos decidir.

30. El texto establece, incluso, una fase primera para la admisión y una posterior para la decisión del recurso, conforme los términos de los incisos 5, 6, 7 y 8 del mismo texto.

31. Sin embargo, el Tribunal decidió tomar ambas en una sola sentencia, en cuya estructura atiende y resuelve, primero, la admisibilidad del recurso y, luego, el fondo del mismo en la sentencia TC/0038/12 de trece (13) de septiembre de (2012) dos mil doce.

32. Precisamente, el hecho de que el legislador haya contemplado la necesidad de dos sentencias, una de admisibilidad y otra de fondo, evidencia la importancia de la fase de admisibilidad y, consecuentemente, la necesidad de que el Tribunal pondere y analice a fondo los requisitos o filtros creados por el legislador para admitir dicho recurso.

III. SOBRE EL CASO CONCRETO.

33. En la especie, la recurrente alega que hubo violación a distintas dimensiones de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la buena administración y a la igualdad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. Planteamos nuestro desacuerdo con que el recurso se admitiera y se rechazar, pues entendemos que si bien en la especie no se violaron tales derechos fundamentales de la recurrente; la solución del caso no ha sido la correcta en virtud de que las razones que llevaron a la mayoría a determinar que el recurso cumple con los presupuestos tasados en el artículo 53 de la ley número 137-11, para su admisibilidad, no son tales; sino que el susodicho recurso es, conforme a tal texto legal, inadmisibile.

35. En el análisis de la admisibilidad del recurso, el Pleno indicó que se satisfacen los requisitos del artículo 53.3 de la referida ley número 137-11.

36. En la especie no se vulnera ningún derecho fundamental; sin embargo, tal y como hemos explicado previamente, de conformidad con las disposiciones del artículo 53.3 de la ley número 137-11, el Tribunal Constitucional admite o inadmite el recurso cuando se ha comprobado si se verifican o no las violaciones invocadas.

37. La interpretación realizada para inferir la admisibilidad del recurso, aún si se comprobara que hubo tal violación —que como vimos no la hubo—, deben concurrir los requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” del referido artículo 53.3, como hemos señalado antes. Al respecto, con relación a la concurrencia de esos requisitos, la mayoría acordó dictar una sentencia para unificar el lenguaje divergente (sentencia TC/0123/18). En efecto, se acordó establecer que los indicados requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” son satisfechos o no cuando, de manera que, se optará por establecer que los requisitos “son satisfechos” en los casos *“cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o última instancia, evaluación que se hará tomando en cuenta cada caso en concreto”*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. Si se ausculta bien, se podrá advertir que la “sentencia para unificar” acordada por la mayoría del Pleno, traza la existencia de un supuesto problema de lenguaje que no se detiene a explicar y se refiere a su existencia como si fuera un asunto de mera semántica, cuando en realidad no lo es, en virtud de que, —en puridad— los efectos que produce decir que algo está satisfecho es igual a decir que se cumple; sin embargo, cuando hablamos de inexigibilidad se da cuenta de que es improcedente que se conjugue, pues estamos frente a un situación que carece de elementos para que suceda o se configure.

39. Discrepamos de lo acordado por la mayoría al utilizar el lenguaje de que son satisfechos o no los requisitos en cuestión, pues en realidad, para los casos “a” y “b”, cuando la violación denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, dichos requisitos son de imposible cumplimiento. Así, se diga que los requisitos se cumplen o que se satisfacen, en ese escenario, tales requisitos son imposibles de cumplir o satisfacer, por tanto, resultan inexigibles para completar la fase de la admisibilidad del recurso, conforme lo precisó la sentencia TC/0057/12, previamente citada.

40. En ese orden, en vista de los criterios divergentes en aquellos casos donde la violación denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, creemos que la mayoría del Tribunal debió inclinarse a reafirmar los términos del citado precedente contenido en la sentencia TC/0057/12, y establecer que si no se configura la posibilidad de su cumplimiento, por tratarse de una violación que no tiene vía recursiva que agotar y donde ser invocada, se trata de requisitos de imposible cumplimiento y, como tal, son inexigibles.

41. Por todo lo anterior, ratificamos nuestro desacuerdo con la decisión pues, insistimos, era imprescindible que el Tribunal Constitucional en su interpretación de la parte capital del artículo 53.3 de la LOTCPC comprobara la existencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las violaciones, que no hubo en la especie, para admitir el recurso y proceder a realizar cualquier otro análisis de derecho.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
VICTOR JOAQUIN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que nos corresponden, tenemos a bien emitir un voto particular con relación a la sentencia precedente. Nuestra opinión obedece a la errónea interpretación del *modus operandi* previsto por el legislador en el párrafo capital del artículo 53.3, en la que incurrió este colegiado al no realizar el análisis de si en la especie hubo o no la apariencia de violación a un derecho fundamental, como requiere la referida disposición legal. Hemos planteado el fundamento de nuestra posición con relación a este tema en numerosas ocasiones, emitiendo votos al respecto, a los cuales nos remitimos con relación al caso que actualmente nos ocupa¹².

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año

¹²En este sentido, pueden ser consultados, entre muchos otros, los votos de nuestra autoría que figuran en las siguientes sentencias: TC/0070/14, TC/0134/14, TC/0135/14, TC/0160/14, TC/0163/14, TC/0157/14, TC/0306/14, TC/0346/14, TC/0390/14, TC/0343/14, TC/0397/14, TC/0400/14, TC/0404/14, TC/0039/15, TC/0040/15, TC/0072/15, TC/0280/15, TC/0333/15, TC/0351/15, TC/0367/15, TC/0381/15, TC/0407/15, TC/0421/15, TC/0482/15, TC/0503/15, TC/0580/15, TC/0022/16, TC/0031/16, TC/0155/16, TC/0208/16, TC/0357/16, TC/0358/16, TC/0365/16, TC/0386/16, TC/0441/16, TC/0495/16, TC/0497/16, TC/0501/16, TC/0508/16, TC/0535/16, TC/0551/16, TC/0560/16, TC/0693/16, TC/0028/17, TC/0064/17, TC/0070/17, TC/0072/17, TC/0073/17, TC/0086/17, TC/0091/17, TC/0098/17, TC/0152/17, TC/0185/17, TC/0204/17, TC/0215/17, TC/0303/17, TC/0354/17, TC/0380/17, TC/0382/17, TC/0397/17, TC/0398/17, TC/0457/17, TC/0543/17, TC/0600/17, TC/0702/17, TC/0735/17, TC/0741/17, TC/0743/17, TC/0754/17, TC/0787/17, TC/0794/17, TC/0799/17, TC/0800/17, TC/0812/17, TC/0820/17, TC/0831/17, TC/0004/18, TC/0008/18, TC/0027/18, TC/0028/18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anteriormente expresados, y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria