



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0188/22

Referencia: Expediente núm. TC-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiséis (26) días del mes de julio del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera y Miguel Valera Montero, 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-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La sentencia objeto del presente recurso de revisión es la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-SEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Dicha decisión acogió la acción de amparo incoada por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), contra la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y sus otrora directores generales, Enrique Antonio Ramírez Paniagua y Magín Díaz Domingo, respectivamente. Su parte dispositiva establece lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma la acción de amparo preventivo incoada por la ASOCIACIÓN DE IMPORTADORES DE VEHÍCULOS USADOS, INC., (ASOCIVU) y la ASOCIACIÓN DE DEALERS DEL CIBAO, INC. (ADECI) contra la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII), y sus respectivos directores generales, ENRIQUE ANTONIO RAMÍREZ PANIAGUA e Ing. MAGIN DÍAZ DOMINGO por haber sido incoada conforme a las disposiciones que rigen la materia.

SEGUNDO: ACOGE la indicada acción de amparo, en consecuencia, ORDENA a la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), su Director, ENRIQUE ANTONIO RAMÍREZ PANIAGUA, la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII) y su Director, Ing. MAGIN DÍAZ DOMINGO, ABSTENERSE de requerir el pago de impuesto de primera placa establecido en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, en contra de las empresas que componen la ASOCIACIÓN DE IMPORTADORES DE VEHÍCULOS USADOS, INC., (ASOCIVU) y la ASOCIACIÓN DE DEALERS DEL CIBAO,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

INC. (ADECI) en ocasión de la publicación de fecha 2 de abril del año 2019 “AVISO; pago del impuesto sobre primera registración o primera placa de vehículos de motor y remolques”, por los motivos expuestos.

TERCERO: RECHAZA la imposición de una astreinte por las razones expuestas.

CUARTO: DECLARA el presente proceso libre de costas.

QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La referida sentencia fue notificada, a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante los actos que se mencionan a continuación: a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), mediante Acto núm. 279-2020, del uno (1) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo; al procurador general administrativo, mediante Acto núm. 285/2020, del seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo; a la Dirección General de Aduanas (DGA), mediante Acto núm. 525/2020, del dos (2) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial José Óscar Valera Sánchez, Alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo; a los Licdos. Félix Pujols Jerez, Félix Damián Olivares y Tomás Castro, en calidad de abogados representantes de la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU), mediante Acto núm. 351-2020, del diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo; a los Licdos. Félix Pujols Jerez, Félix



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Damián Olivares y Tomás Castro, en calidad de abogados representantes de la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), mediante Acto núm. 352-2020, del diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

2. Presentación del recurso de revisión

La parte recurrente, Dirección General de Aduanas (DGA), representada por su director, Enrique Ramírez Paniagua, interpuso formal recurso de revisión contra la referida sentencia, mediante instancia depositada el diez (10) de julio de dos mil veinte (2020), y recibida por la Secretaría del Tribunal Constitucional el treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020).

El referido recurso de revisión fue notificado, a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante los actos que se mencionan a continuación: a la Procuraduría General Administrativa, mediante Acto núm. 713-2020, del diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020), a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), mediante Acto núm. 744-2020, del veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020), a los Licdos. Félix Pujols Jerez, Félix Damián Olivares y Tomás Castro, en calidad de abogados representantes de la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y de la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), mediante Acto núm. 759-2020, del veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020), todos instrumentados por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo incoada por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), contra la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y sus otrora directores generales, Enrique Antonio Ramírez Paniagua y Magín Díaz Domingo, respectivamente, fundamentó su decisión básicamente en los siguientes argumentos:

1. La DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA) solicitó la incompetencia del Tribunal para conocer de la acción de amparo preventivo en razón de que se pretende la inaplicación de una norma postulada de manera directa, lo que considera corresponde al Tribunal Constitucional (TCRD) establecer.

2. Las accionantes rebatieron en audiencia de fondo que persiguen tutelar el derecho a la libertad de empresa de su sector económico, por lo que sí se trata de una atribución de amparo de derechos fundamentales y procede el rechazo del incidente.

3. La excepción promovida por la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA) no encuentra asidero en las circunstancias de hecho que revisten la acción de amparo preventivo, pues mientras dicha institución recaudadora infiere que las accionantes procuran la inaplicación de la Ley núm. 557-05, sobre Reforma Fiscal –que establece el pago de un 17% del valor del CIV-, es notorio que el propósito de las asociaciones sin fines de lucro reclamantes es la tutela de su derecho a la libertad de empresa (supuestamente conculcado), por lo que requieren se suspenda el pago requerido anteriormente por concepto de emisión de primera placa de vehículo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de motor. Dicho argumento es improcedente, toda vez, que ni siquiera por medio del control difuso –habilitado por la Ley núm. 137-11, en su art. 51- a los amparistas, se ha perseguido la indicada inaplicación de la norma, es decir, la Ley núm. 557-05, cuya contrariedad a la Constitución Dominicana, sí debiere ser conocido por el TCRD; en cambio, la suspensión que sí se comprueba tiende a la salvaguarda de los derechos a seguridad jurídica, buena administración, igualdad, tutela judicial efectiva y debido proceso, razones por las que se rechaza la solicitud de incompetencia, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva.

4. Tanto la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII), la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), sus Directores Generales ENRIQUE RAMÍREZ PANIAGUA, MAGIN DÍAZ DOMINGO y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA concluyeron incidentalmente, basados en que la acción de amparo preventivo es inadmisibles (1) por carecer de interés y objeto; y (2) existir otra vía judicial para la protección de los supuestos derechos vulnerados, que según la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA) debe ser la acción directa de inconstitucionalidad y para la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII) el recurso contencioso tributario de acuerdo al artículo 70 numeral 1 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales.

5. Los accionantes, ASOCIACIÓN DE IMPORTADORES DE VEHÍCULOS USADOS, INC., (ASOCIVU) y ASOCIACIÓN DE DEALERS DEL CIBAO, INC. (ADECI) en cambio aluden el rechazo de tales pedimentos, en virtud de que no existe una actuación tributaria que permita recurrir al recurso contencioso tributario; que la Administración Tributaria ha incurrido en contradicciones que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justifican su interés en el proceso y que conforme al artículo 165 de la Carta Magna no se le puede imputar la notoria improcedencia del amparo preventivo.

6. Con la finalidad de establecer el interés y posterior objeto de la litis, es necesario indicar que el examen del aviso publicado en fecha 2 de abril de 2019, amerita de manera indispensable un análisis en el fondo de la causa por tratarse de un documento que no puede ser analizado de manera ligera –típica de las deliberaciones de forma por la propia limitación que impone la Ley núm. 834- estatuyéndose en fase incidental, al tratarse de una actuación de gran envergadura en el presente proceso.

7. En la especie, se ha solicitado la inadmisibilidad del amparo por existir otra vía como es el recurso contencioso tributario para tutelar los supuestos derechos de la accionante, de acuerdo al numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

8. El Tribunal Constitucional Dominicano en su Sentencia TC/0021/12, de fecha veintiuno (21) del mes de junio del año dos mil doce (2012), sostuvo que: “...el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador [...]” (Párr. 11.c).

9. Posteriormente, añadió: El juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa. Una vez instruido el proceso, el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juez de amparo puede declarar la inadmisibilidad de la acción y remitir la causa a otra vía judicial que permita, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado (Art. 70.1 de la Ley núm. 137-11), por lo que la decisión adoptada por el juez de amparo de remitir a la vía del recurso administrativo no constituye una violación al derecho a accionar mediante el amparo reclamado por la recurrente y consagrado en el artículo 72 de la Constitución de la República, pues el juez decidió de conformidad con la facultad que le confiere la ley.

10. En esas atenciones, esta Tercera Sala procede al rechazo del medio planteado, toda vez que de los documentos aportados al expediente, existen indicios notorios de una conculcación a los derechos fundamentales, que de someterse a una vía ordinaria, específicamente el recurso contencioso tributario o una acción directa de inconstitucionalidad se estaría induciendo a un grave perjuicio en el patrimonio de las empresas asociadas a las amparistas, esto de acuerdo al lapso que se toman tales procesos para ser ventilados, independientemente de las solicitudes de medida cautelar tributaria que se requieran, el procedimiento en sí que amerita del impulso por parte del Tribunal y la no oralidad, que solo ocuparía en caso de que el juez lo considere pertinente, razones que sostienen el rechazo de tales vías por carecer de efectividad necesaria frente al amparo ordinario preventivo que se trata, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva.

11. Esta Tercera Sala mantiene el criterio de que para la admisión de una notoria improcedencia del amparo ordinario, esta debe ser inminente conforme ha indicado el Tribunal Constitucional en su precedente TC/0002/17, razón por la que, y en adición a las características que exhibe el caso y que consiste en: a) la importación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la mercancía; b) el pago de los impuestos por emisión de primera placa; y c) el cobro del 17% del CIV en virtud de la Ley núm. 557-05, razón por la que procede el rechazo de tales incidentes, dada la alta probabilidad de que se esté infringiendo derechos de carácter fundamental.

18. En la especie, se verifica que si bien en principio las empresas adscritas a las asociaciones sin fines de lucro que han procedido a demandar en la especie no necesariamente “deberían” ser afectados por el contenido de la publicación realizada en fecha 2 de abril de 2019 por parte de las Administraciones Tributarias encausadas, existe un daño inminente sobre el patrimonio de las amparistas que, tomando en consideración el contexto tributario, dígase, la relación entre el eventual requerimiento del impuesto y las acciones tomadas por el Gobierno Central, permiten establecer una intención transgresora del derecho fundamental a la buena administración debidamente instaurado y tutelado por el Tribunal Constitucional (TCRD) en precedente TC/322/14; habrá que tomar en consideración que la exigibilidad del impuesto en cuestión debe cumplir con la legalidad tributaria, en virtud de la cual la Administración Tributaria se ciñe a los rasgos intrínsecos del tributo, en efecto, está vedada la posibilidad de que vía reglamentaria se anticipe esta exigibilidad debidamente delegada al momento exacto en que se realice la traslación o adquisición del vehículo, no así de la importación como se pretende en la especie; que además, en vista de que el requerimiento del pago del impuesto a la emisión de la primera placa, consistente en el 17% del valor CIF del vehículo importado obtendrá vigencia el primero de mayo del presente año 2020, el daño es inminente, en consecuencia se acoge el amparo preventivo según se dispondrá en la parte dispositiva de la sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. La parte accionante pretende mediante su petitorio tercero que se declare con efectos generales la sentencia a emitir en virtud del principio rector de efectividad, a favor de los dealers asociados. Las decisiones que sí cuentan con ese carácter están previstas por la propia Carta Magna en su artículo 184, por lo tanto, y en razón de que las decisiones del juez de amparo solo alcanzan a las partes envueltas, es innecesario estatuir al respecto de dicho planteamiento por ser una consecuencia automática del acogimiento del amparo.

22. Por tanto, al ser la astreinte una figura de naturaleza cuya fijación depende de la soberana apreciación del Juez, y en la especie tomando en cuenta que la astreinte es un instrumento ofrecido más al juez para asegurar la ejecución de su decisión, que al litigante para la protección de su derecho, lo cual ha quedado positivado legislativamente en esta materia que su misión es constreñir, ya que es solo una medida de coacción indirecta para llegar a la ejecución, por lo que esta Tercera Sala al no verificar una posible inercia en el cabal cumplimiento de lo decidido rechaza el pedimento de imposición de astreinte.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión

La parte recurrente en revisión, la Dirección General de Aduanas (DGA), representada por su director, Enrique Ramírez Paniagua, pretende que este tribunal acoja el presente recurso de revisión en materia de amparo, presentando, entre otros, los siguientes alegatos:

26. A que el litigio ante la jurisdicción a-quo se generó producto de una mala interpretación realizada por las partes accionantes, debido a un Informe Explicativo que emitió la Dirección General de Presupuesto por motivo de la Ley General de Presupuesto de 2020,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que reitera “el cobro del impuesto del 17% por la emisión de la primera placa, directamente en los muelles”. No obstante, tal y como indicó en la parte capital de dicho informe “la DGII continuará cobrando el impuesto de 17% de la primera placa (...)”, medida que ha sido implementada y advertida mediante el aviso de fecha 2 de abril 2019, publicado de manera conjunta por la Administración Tributaria, donde de manera clara en su párrafo IV: con relación a los concesionarios y dealers autorizados por la DGII, se continuará la aplicación de lo establecido en la Ley núm. 63-17, y la Norma General más arriba citadas, la cual los faculta a la movilización desde el puerto de destino hacia sus instalaciones con un permiso provisional, así como a la obtención de las placas de exhibición establecidas en la referida Norma General.

27. A que en esas atenciones, y que de manera clara el Aviso antes expuesto, el cual se encuentra en el inventario de piezas, excluye del cobro directo del impuesto a la emisión de la primera placa a los dealers y concesionarios, por otorgarle un tratamiento especial de obtener la placa provisional por un plazo de 90 días para que así puedan movilizar el vehículo desde el puerto hasta sus instalaciones, y posteriormente tengan un plazo prudente para ofertar y vender el indicado medio de transporte, según la Norma General 06-07, sobre Permiso y Placa de Exhibición para Vehículos de Motor o Remolques Importados para la Venta.

28. En primer lugar aclarar que en la especie, estamos frente a un acto administrativo emitido por los órganos que conforman la Administración Tributaria, el cual debe ser atacado a través de un Recurso Contencioso Tributario, en virtud de que se trata de un acto administrativo emanado por la Administración Tributaria relativa al cobro de impuestos, razones por las cuales el Tribunal Superior



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo en funciones de juez de amparo debió declarar inadmisibile la acción de amparo incoada por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC (ASOCIVU), y la Asociación de Dealers del CIBAO, INC (ADECI), en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional antes citada, por existir una vía instaurada a tales fines para conocer exclusivamente sobre la viabilidad del cobro de un tributo.

29. En tal virtud, analizar este caso conllevaría la aplicación e interpretación directa de la Ley núm. 557-05, sobre Reforma Fiscal, labor que no le corresponde a la jurisdicción de amparo por estar limitada al restablecimiento de los derechos fundamentales que han sido violentados o a impedir que esa conculcación se produzca, siendo más bien la jurisdicción ordinaria la que podría remediarla por medio de sus procedimientos establecidos.

30. En ese sentido, la acción de amparo es una vía sustitutiva de derechos, no como sucede en el caso objeto de este recurso de revisión, ya que se trata de asuntos atinentes al cobro directo de un impuesto, que en esencia tiene un carácter controvertido y que se debe evaluar la supuesta vulneración a los derechos fundamentales de las partes accionantes frente a la aplicación de una disposición legal, la Ley núm. 557-05, antes citada, cuestiones que solamente pueden ser determinadas por el Tribunal Contencioso Tributario, en virtud de su competencia exclusiva dispuesta en el artículo 139 de la Ley 11-92, que instituye el Código Tributario dominicano y la Ley 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

31. En ese contexto, hacemos énfasis de que la acción de amparo preventivo incoada por la Asociación debió ser declarada inadmisibile en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley 137-11, debido a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, la admisibilidad de una Acción de Amparo está condicionada a que no existan otras vías judiciales que permitan, de manera efectiva, obtener la protección de un derecho fundamental, lo cual no se verifica en la especie. En ese tenor, el juez a-quo debió declarar la inadmisibilidad de la acción, ya que el Tribunal Contencioso Tributario cuenta con los mecanismos técnicos y medios más adecuados para determinar la suerte y procedencia final de la solicitud que invoca la parte accionante.

33. Que la aludida sentencia plantea su ratio decidendi sobre el supuesto riesgo en el cobro de impuesto del 17% del valor CIF del vehículo importado a partir del 1ero. de mayo del 2020; no obstante como se puede observar en la comunicación que el mismo tribunal hace referencia en el párrafo 18, el Aviso de fecha 2 de abril de 2019, establece en su último párrafo, la exclusión de los dealers y concesionarios autorizados por la DGII para la aplicación de esta medida...

34. Lo anterior implica que la aplicación del cobro de los 17% en el muelle, no será aplicación para el caso de los dealers y concesionarios autorizados por la DGII como plantea el tribunal a-quo, sino que al contrario, esa medida será aplicada únicamente a las personas físicas o jurídicas que no se dediquen a la importación y venta de vehículos de motor o remolques, es decir que no sean concesionarios o dealers autorizados y debidamente registrados en la DGII, son las que deberán pagar este impuesto, por una sencilla razón: por ser el destinatario final, real consumidor del vehículo. Por lo que, reiteramos que esta medida no aplica al caso de los dealers o concesionarios, tal y como se reiteró por los medios de difusión nacional, en fecha 22 de enero de 2020. (ver anexo E del inventario de documentos).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. *En ese tenor, no se observa que exista un riesgo inminente que implique la vulneración de algún derecho fundamental de las partes accionantes, todo lo contrario, la referida acción de amparo preventivo carecía de objeto, pues no existe ninguna acción imputable a la Dirección General de Aduanas (DGA) o a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) tendentes a realizar el cobro de la emisión de la primera placa de un vehículo importado.*

37. *En ese sentido, a estos últimos, son a las personas a quienes está dirigido principalmente, la medida establecida en el Informe Explicativo de la Ley General de Presupuesto 2020, cuando indica que: “se incrementaran las medidas de controles para que la entrega de la placa antes de salir de los muelles”, por una lógica simple: este es el real propietario, y el destinatario final del vehículo; sujetos pasivos del impuesto del 17% por la primera placa; cuestiones que no deben ser analizadas por este juez de amparo, por tratarse de un tema de mera legalidad que debe ser analizado por el juez de lo contencioso tributario. Bajo ese entendido, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Cuál es la supuesta extrema urgencia que requería ser tutelado por el juez de amparo del tribunal a-quo sino existe una medida administrativa antijurídica imputable a la DGA? ¿Cuál es esta supuesta medida atribuible a la DGA que requiera ser detenida?, a nuestro entender no existe.*

38. *Sobre el particular, el tribunal a-quo incurrió en vicio de omisión o falta de estatuir, debido a que en la parte dispositiva de la sentencia no se refirió sobre los incidentes planteados tanto por la institución que representamos, la DGA como por la DGII, los cuales se detallan a continuación: 1) medio de excepción por incompetencia por atribución; 2) medio de inadmisión por carencia de objeto; 3) medio*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inadmisión en virtud de lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 70 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional núm. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011.

44. Sin embargo, en ninguna parte de la sentencia se expone de qué forma se concretizaron las vulneraciones a los derechos fundamentales expuestos en el párrafo 3 del dispositivo antes referido, sobre los cuales se debería sustentar la facultad para ejercer el control difuso de constitucionalidad por parte del juez ordinario en atribuciones de amparo, en este caso el Tribunal Superior Administrativo, inclusive en su dispositivo no contempla cuáles derechos habrán de ser restituidos ni de qué manera habrán de restituirse. En este caso, la sentencia emitida por el tribunal a-quo adolece de motivaciones que indiquen los fundamentos jurídicos sobre los cuales se basa la vulneración a los derechos fundamentales tales como: derecho a la buena administración pública y la libertad de empresa. En ese tenor, nos hacemos la siguiente interrogante: ¿qué tiene que ver el cobro de un impuesto legalmente establecido con la vulneración al derecho fundamental de la libertad de empresa?, en el dispositivo de la sentencia no lo explica, por lo tanto, dicha inobservancia supone una vulneración al derecho a la defensa de nuestra representada, es decir, la DGA.

45. A que de las consideraciones que sirven de fundamento a la sentencia a-qua, se desprende que el tribunal confundió las atribuciones en las cuales le correspondía rendir la sentencia recurrida, ya que se encontraba apoderado de una acción de amparo, no de un recurso en materia ordinaria...

54. En ese caso, no observamos que exista un trato desigual o diferenciado al estipulado en la Ley y las normas de aplicación en esta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia, pues únicamente se está cumplimiento (sic) con el procedimiento habitual establecido en las mismas, al cobrarle el impuesto correspondiente, a los adquirentes y consumidores finales de este medio de transporte, y como siempre, emitir las placas de exhibición (permiso provisional de 90 días), únicamente a las empresas que se dediquen a la distribución y venta de los vehículos de motor y otorgando un trato incluso preferencial, frente a los importadores que no realicen estas operaciones comerciales de manera recurrente, que por el contrario, los dealers son los más beneficiados de esta medida, y que por tanto, no se encuentran en estado de desigualdad frente a la ley. Por el contrario, la DGII y la DGA deben implementar medidas a los fines de asegurar el pago correspondiente a este impuesto, a las personas (beneficiarios finales), y cumplir con el deber de contribuir a las arcas del Estado consagrado en el artículo 75.6 de la Constitución.

57. A esos términos podemos afirmar que, las actuaciones de la DGA no constituyen vulneración alguna al derecho fundamental invocado, toda vez que no se le está prohibiendo participar en una actividad económica en particular, sino que se está aplicando una medida para un sector distinto al de los dealers o concesionarios, específicamente: “a las personas físicas o jurídicas que no se dediquen a la importación y venta de vehículos de motor o remolques, es decir, QUE NO SEAN CONCESIONARIOS O DEALERS AUTORIZADOS o registrados como tales en RNC(...)” (ver primer párrafo del Aviso de fecha 2 de abril de 2019).

La parte recurrente finaliza su escrito presentando las siguientes conclusiones:

Primero: Declarar admisible el presente recurso de revisión contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086, dictada por la Tercera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 11 de marzo de 2020, a favor de la Asociación de importadores de Vehículos Usados, INC (ASOCIVU), y la Asociación de Dealers del Cibao, INC (ADECI), por haber sido interpuesto conforme a la ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Segundo: Revocar en todas sus partes la Sentencia núm. 0030-04-2020-SSEN-00086, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 11 de marzo de 2020, por no haberle vulnerado la administración derecho fundamental alguno a la Asociación de importadores de Vehículos Usados, INC (ASOCIVU), y la Asociación de Dealers del Cibao, INC (ADECI), que amerite ser restituido.

Tercero: Declarar el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, in fine, de la Constitución de la República, y los artículos 7.6 Y 66 de la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

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

La parte recurrida en revisión, la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), depositó su escrito de defensa con relación al presente recurso el cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020). En el referido escrito solicita que este tribunal declare inadmisibile el presente recurso de revisión, o que se rechace en cuanto al fondo. Para justificar estas pretensiones alega, entre otros, los motivos siguientes:

7. Honorables magistrados: está expresamente establecido como formalidad y requisito procesal para la revisión de las sentencias de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, el plazo de cinco (5) días para la notificación del recurso de revisión a las partes, a cargo obviamente del recurrente, según dispone el artículo 97 de la Ley núm. 137-11...; por tanto, el recurso de revisión constitucional no fue diligentemente notificado a las partes recurridas en el plazo de los 5 días referidos, sino, 111 días después del depósito del recurso de revisión por ante la secretaría del tribunal a-quo. En este sentido, ante el incumplimiento del recurrente, por franca violación del plazo procesal legalmente establecido, el recurso deviene en inadmisibile, sin necesidad de examen del fondo del asunto.

10. En la especie, la recurrente se ha limitado a citar sentencias nacionales e internacionales y enunciar los requisitos que determinan la admisibilidad de un recurso de revisión constitucional; sin embargo, no ha podido sustentar, ni motivar adecuadamente, la especial relevancia o trascendencia de la revisión constitucional que pretende con el presente caso, principalmente, por la diafanidad, tratamiento diferenciado y la ponderación de los derechos envueltos que realizaran en todo el proceso oral, público y contradictorio, los jueces de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que a la sazón acogió una acción de amparo preventivo por evidenciarse, tanto en el plano fáctico como en cuanto a los aspectos jurídicos, serias amenazas de conculcación de derechos fundamentales y principios jurídicos contra más de 2,500 agentes económicos de un sector muy importante para la economía dominicana y para la permanencia de miles de empleos directos e indirectos. De manera que, la hoy recurrente, no ha podido demostrar, como requisito sine qua non, que con la procurada revisión de la sentencia emitida por el tribunal a-quo, este Honorable Tribunal deba admitir sus pretensiones con base en un solo de los 4 criterios establecidos desde la sentencia TC/0007/12, motivo por el cual debe ser declarada inadmisibile.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. La amenaza de violaciones a derechos fundamentales, quienes la ejecutarían (DGA y DGII) y la posición de privilegio y poder que ostentan los potenciales ejecutores, en tanto instituciones recaudadoras del Estado, en su momento procesal hizo indiscutiblemente de este, un caso especial que ameritó el tratamiento de la denominada tutela judicial efectiva y diferenciada...

13. Por ello, recordamos a este plenario, que la vía más efectiva que visualizamos para tutelar la amenaza de violación de los referidos derechos fundamentales, fue la acción de amparo preventivo, toda vez que, un análisis jurídico distinto, -decíamos y lo sostenemos por ante este Tribunal Constitucional- supondría lo siguiente: i. Para recurrir a través de recursos ordinarios como es el contencioso administrativo tributario y las solicitudes de medidas cautelares, suponían la espera de actuaciones administrativas antijurídicas por parte de la DGA o DGII, es decir, del inicio masivo del cobro del impuesto del 17% a la primera placa en los puertos y muelles, a todos los vehículos importados y de manera individual a cada uno de los Dealers; ii. Los recursos y medidas cautelares carecerían de eficacia, pues los plazos procesales y el tiempo que tardaría el Tribunal Superior Administrativo en instruir, conocer, deliberar y fallar cada caso particular iniciados por la DGA y DGII, causaría lesiones irreparables a todo el sector de importación y venta de vehículos, pues la mayoría de los Dealers: a) no pueden sostener económicamente tantos procesos judiciales como vehículos importados e impactados por el cobro del impuesto por adelantado; b) reducirían su inventario y estarían condenados a la quiebra por descapitalización y falta de liquidez, ya que el referido impuesto, que tradicionalmente el sector de vehículos paga cuando se produce la venta definitiva del vehículo, lo estarían pagando por adelantado al gobierno como un anticipo de venta; iii. Un parámetro a tomar en cuenta con los datos económicos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del sector: La recaudación total por concepto de vehículos de motor en el 2018 fue de RD\$13,956.1 millones, superando al 2017 en RD\$1,002.6 millones, iv. Además del costo económico para las empresas importadoras de vehículos, supondría una avalancha de procesos judiciales por ante la jurisdicción especializada, lo que puede trastornar el sistema de justicia, si partimos de la cantidad de vehículos importados (253,546 nuevas unidades importadas en el 2018, según informe del parque vehicular de la DGII) y de la cantidad de empresas que se dedican a esta actividad económica (más de 2,500 Dealers importadores de vehículos).

14. En tal sentido Honorables Magistrados, contrario a lo expuesto por la DGA en su escrito, la acción de amparo preventivo probó ser la fórmula de economía procesal adecuada para que los juzgadores pudieran conocer integral y holísticamente el problema jurídico de gran relevancia económica y social que se le planteó, que tutelaron los derechos fundamentales e intereses económicos de todo el sector económico de importación y venta de vehículos nuevos y usados respecto de la otrora ejecución del cobro en los puertos y muelles del 17% a la primera placa a todos los vehículos importados.

15. Este Tribunal Constitucional puede verificar en la sentencia emitida, que hubo una correcta evaluación del caso. Con la ponderación de los intereses y derechos sometidos a la jurisdicción especializada...

La parte recurrida finaliza su escrito presentando las siguientes conclusiones:

Primero: Que sea admitido, el presente escrito de defensa, por haber sido interpuesta de conformidad con la Constitución y la ley núm. 137-



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Segundo: Declarar inadmisibles el recurso de revisión constitucional interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA), en contra de la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-00086, de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de fecha 11 de marzo de 2020, notificado por el Tribunal Superior Administrativo, en fecha 20 de octubre de 2020 a las recurridas, a) Por violación del plazo procesal de notificación del recurso de 5 días, establecido en el artículo 97 de la LOTCPC; o de manera subsidiaria, en caso de no acoger el anterior medio de inadmisión, b) porque el recurso de revisión interpuesto por la DGA, no cumple con la regla de la especial trascendencia y relevancia constitucional, de acuerdo a las motivaciones expuestas.

Tercero: En cuanto al fondo, rechazar los argumentos vertidos en el recurso de revisión y sus conclusiones formales, porque la DGA no pudo demostrar algún vicio en la ponderación y evaluación realizada en la sentencia por parte de la jurisdicción especializada, ni tampoco haber podido sustentar algún hecho o mala aplicación del tribunal a quo respecto del ordenamiento jurídico del Estado que infrinja un precedente de este Tribunal Constitucional; en consecuencia, confirmar la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-00086, de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de fecha 11 de marzo de 2020, ordenando a la Dirección General de Aduanas (DGA) y su Director General y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y su Director General, la suspensión inmediata de cualquier acción, acto, inicio, ejecución, procedimiento administrativo o actuación administrativa tendente al cobro del 17% del valor CIV por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impuesto a la primera placa a ejecutarse en los puertos y muelles a todos los vehículos importados.

Cuarto: Declarar el proceso libre de costas.

Quinto: Fijar una astreinte en favor de los recurridos, tal como plantean los precedentes de este Tribunal Constitucional, de 5,000.00 pesos diarios en caso de incumplimiento de la sentencia a intervenir, contra la Dirección General de Aduanas (DGA) y su Director General y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y su Director General.

6. Escrito de intervención voluntaria

La Dirección General de Impuestos Internos presentó un escrito de intervención voluntaria el cuatro (4) de noviembre de dos mil veinte (2020). En el referido escrito solicita a este tribunal acoger el presente recurso de revisión y declarar inadmisibles la acción de amparo; subsidiariamente, rechazar en cuanto al fondo la acción de amparo. Para justificar estas pretensiones alega, entre otros, los motivos siguientes:

a) Ausencia de interés por los amparistas... 9. Conforme al sistema jurídico dominicano, el interés jurídicamente protegido se traduce en el primer filtro de todo asunto sometido al conocimiento de los jueces. Es así como, cuando la Sentencia No 0030-04-2020-SS-00086 difirió estatuir sobre dicho incidente formulado por la DGA, respondiéndole en el fondo de la controversia bajo la apreciación de que: “En la especie, se verifica que si bien en principio las empresas adscritas a las asociaciones sin fines de lucro que han procedido a demandar en la especie no necesariamente deberían ser afectados por el contenido de la publicación realizada en fecha 2 de abril de 2019



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por parte de las Administraciones Tributarias encausadas, existe un daño inminente sobre el patrimonio de los amparistas (...)”pág. 13; colocó en evidencia una decisión viciada de una incorrecta interpretación del art. 67 de la Ley No. 137-11, pues reconociendo el alcance limitativo de los efectos de la actuación sometida a su escrutinio “comprobó” un daño inexistente a un patrimonio que en ningún momento ha estado ni está en tela de juicio, razón por la que se impone:

(1) Reconocer la relevancia de este caso ante el Tribunal Constitucional conforme el art. 100 de la referida Ley Orgánica y los motivos indicados en el recurso de revisión constitucional a los cuales sumamos el impacto fiscal que implica una decisión desfavorable en el contexto de la pandemia actual del Covid-19 respecto de la percepción en el momento indicado por la Ley No. 557-05 y su art. 22; y

(2) Declarar la ausencia de interés jurídico de los amparistas ASOCIACIÓN DE IMPORTADORES DE VEHÍCULOS USADOS, INC (ASOCIVU) y ASOCIACIÓN DE DEALERS DEL CIBAO, INC. (ADECI) que deriva en una causa de inadmisión por legitimación activa del amparo conforme los artículos 72 y 67 de la Constitución y la Ley No. 137-11, respectivamente, según se formuló durante el proceso inicial por la defensa de la recurrente DGA.

b) Inadmisibilidad por artículos 67 y 70.1 de la Ley 137-11. 10. La vía idónea para tutelar -los improbables e hipotéticos- derechos a retener en la especie debió ser el recurso contencioso tributario conforme lo instituyó el art. 139 del Código Tributario, y ensanchó el art. 165 numeral 2 de la Carta Magna. Veamos, en mayo de 1992, con la entrada en vigencia de la Ley No. 11-92 se incorporó el recurso



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contencioso para materia tributaria contra un acto escrito, esto, de caras a la Ley No. 107-13 que diseñó los parámetros mínimos de qué debe entenderse como un acto administrativo, lo que implicó una derivación de sendos recursos; a) el contencioso por un acto presunto que se extrae del silencio negativo en que incurriere la Administración Tributaria, ver artículos 53 y 54 de la referida Ley de Procedimiento Administrativo; y b) el recurso contencioso tributario contra la “actuación administrativa”, ¿qué sería esta actuación? Pues evidentemente el aviso publicado en fecha 2 de abril de 2019, titulado “pago del impuesto sobre Primera Registración o Primera Placa de Vehículos de Motor y Remolques.

13. Conforme las razones indicadas previamente, el recurso contencioso tributario al amparo de los artículos 139 del Código Tributario y el art. 70 núm. 1 de la Ley No. 137-11 constituye la vía idónea Y EFECTIVA para conocer el presente proceso, entre estos por el alegato que presentaremos a continuación.

c) Notoria improcedencia del amparo y presupuestos mínimos, art. 65 de la Ley 137-11. 14. La notoria improcedencia del amparo ordinario es una causa de inadmisión sobre la cual este Tribunal Constitucional (TCRD) se refiere en su Sentencia TC/02/17, en esta señala que la probabilidad de que la actuación encierre una conculcación a derecho de raigambre fundamental debe ser inminente. Para llegar a tal conclusión el Tribunal Superior Administrativo se basó en lo que en nuestro escrito de defensa denominamos “supuestos futuros” a lo que añadimos improbables, por las circunstancias que acompañan la falta de interés; dicho esto, es importante rescatar el necesario análisis del caso en toda su extensión, rescatando, por supuesto, el elemento de lo superficial al cual se impone la tutela del juez de amparo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. *En tal virtud la Ley No. 137-11 ordena que el amparo será admisible contra todo acto u omisión que de forma actual o inminente con arbitrariedad o ilegalidad produzca o amenace un derecho fundamental (art. 65); procede detenernos en este punto, toda vez que, ante la retenida violación a la “legalidad tributaria” y el derecho fundamental a la buena administración cabría preguntarnos ¿es la exigencia de un tributo legalmente establecido por el Congreso Nacional mediante Ley No. 557-05 una actuación ARBITRARIA O ILEGAL?*

16. *El carácter erga omnes de las decisiones de este alto intérprete constitucional impone su observación ante TODO tipo de proceso judicial; en efecto, resulta menester destacar la Sentencia No. TC/84/19 de fecha 21/5/2019 que resaltó un aspecto inherente al amparo cuando refirió:*

(...) los accionantes pretenden justificar su acción sobre la base de que la huelga fue realizada en el marco de la ley; sin embargo, el juez de amparo no fue establecido para que este determinara si la referida huelga era legal, sino para que valorara si las recurrentes estaban o no facultadas para iniciar el proceso de investigación (...)

17. *Esta decisión analizada de forma íntegra con el precedente TC/322/14, precisamente empleado por el Tribunal Superior Administrativo, permite extraer el alcance superficial que tiene el apoderamiento del juez de amparo sobre el caso presentado, de ahí que en la especie el Tribunal a-quo se vio impedido de establecer la supuesta ilegalidad de un requerimiento sustentado en la Ley No. 557-05, en razón de que, si fuese el caso, correspondería a sus atribuciones ordinarias conforme se expuso en este escrito por necesitarse un estudio en las reglas especiales tributarias y las*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

circunstancias que acompañan las Litis, que reiteramos, lo último a verificar sería una arbitrariedad según ordena el art. 65 de la Ley No. 137-11.

18. Honorables Jueces que componen el Tribunal Constitucional (TCRD), la simple verificación de los hechos descritos como antecedentes del caso, permitirá arribar a la conclusión de que debió tramitarse por un control de la legalidad que faculta el art. 139 del Código Tributario, medidas cautelares, cautelarísima e incluso la hipotética fijación de audiencia sustentada en la argüida urgencia de la ASOCIACIÓN DE IMPORTADORES DE VEHÍCULOS USADOS, INC (ASOCIVU) y ASOCIACIÓN DE DEALERS DEL CIBAO, INC. (ADECI)

19. Una importante aclaración es que la ratio decidendi se sostiene en un error de derecho atribuible precisamente a la superficialidad que rige el proceso de amparo, el cual no está concebido para el manejo de temas eminentemente técnicos como en la especie, veamos, según la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo:

habrá que tomar en consideración que la exigibilidad del impuesto en cuestión debe cumplir con la legalidad tributaria, en virtud de la cual la Administración Tributaria se ciñe a los rasgos intrínsecos del tributo, en efecto, está vedada la posibilidad de que vía reglamentaria se anticipe esta exigibilidad debidamente delegada al momento exacto en que se realice la traslación o adquisición del vehículo, no así de la importación como se pretende en la especie; que además, en vista que el requerimiento del pago del impuesto a la emisión de la primera placa, consistente en el 17% del valor del CIF del vehículo importado obtendrá vigencia el primero de mayo del presente año 2020, el daño es inminente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. *Este razonamiento dista de forma garrafal de la intención de la administración tributaria contenida en el aviso del 2/4/2019, pero no es esto lo que causa su desestimación por este Tribunal Constitucional (TCRD), sino que la supuesta legalidad tributaria determinada como violentada es justamente lo que infringe al variar el hecho generador del impuesto claramente previsto por el art. 22 de la Ley No. 557-05, al fijar “El registro o inscripción de todos los vehículos de motor, (...), de recién ingreso al territorio nacional y la consecuente expedición de la primera placa y emisión del certificado de propiedad (matrícula) por parte de la DGII pagará un impuesto ad-valorem del diecisiete por ciento (17%) sobre el valor CIF de dicho vehículo”, es decir, el accionar de las administraciones es eficientizar conforme las directrices de la Ley de Presupuesto General de 2020 el recaudo de un conjunto de agentes pasivos (no representados en los amparistas) que importan sin intermediarios los bienes en cuestión, circunstancia que no fue tomada en consideración por el Tribunal a-quo al establecer (a) que actuamos fuera del ámbito legal cuando el propósito es totalmente lo adverso; (b) que el hecho generador del impuesto se verifica en la venta del vehículo cuando la Ley es clara al indicar “El registro”; y (c) retener que la ASOCIACIÓN DE IMPORTADORES DE VEHÍCULOS USADOS, INC (ASOCIVU) y ASOCIACIÓN DE DEALERS DEL CIBAO, INC. (ADECI) son afectados por el aviso que nos concierne.*

21. *Como punto final, resulta insostenible que la relatoría contenida en la sentencia recurrida, ver pág. 12 en su numeral 15, explique que “en atención al artículo 22 de la Ley núm. 557-05, constitutivo del impuesto a la primera placa de vehículo de motor, según el cual todos los que se dediquen a la importación y venta de vehículos sin ser concesionarios o dealers autorizados deberán cumplir con la*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentación ante la DGA” cuando esta facilidad a este sector está contenida en la Norma General 06-07, sin duda alguna una distorsión que a nuestro entender reside en el mismo hecho, este caso debió ser ventilado en ocasión de un recurso contencioso tributario escapando de lo sumario que representa el amparo ordinario.

La parte en intervención, finaliza su escrito presentando las siguientes conclusiones:

Primero: Acoger en todas sus partes el presente escrito de intervención voluntaria de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), por estar sustentado en lo que dispone la legislación constitucional y el artículo 20 del reglamento jurisdiccional del Tribunal Constitucional de fecha 17 de diciembre de 2014.

Segundo: Declarar regular en la forma como en el fondo el recurso de revisión constitucional elevado por la Dirección General de Aduanas (DGA), contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SSEN-00086, de fecha 11/3/2020, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por cumplir con los artículos 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Tercero: Declarar inadmisibile la acción de amparo de fecha 20/1/2020 incoada por la Asociación de importadores de Vehículos Usados, INC (ASOCIVU), y la Asociación de Dealers del Cibao, INC (ADECI), contra la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en ocasión del aviso de fecha 2 de abril de 2019, titulado “pago del impuesto sobre primera registración o primera placa de vehículos de motor y remolques”, por (a) carecer de un interés jurídicamente protegido; b)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tratarse del recurso contencioso tributario la vía idónea y efectiva para tutelar los supuestos derechos que aduce poseer en virtud de los argumentos expuestos y el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11; c) ser una acción de amparo notablemente improcedente e incumplir el requisito del art. 65 de la ley de maras, conforme a las razones expuestas.

Subsidiariamente: Cuarto: Rechazar en cuanto al fondo la referida acción de amparo ordinaria en los términos expuestos en el presente escrito de intervención voluntaria.

7. Dictamen de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa presentó su dictamen el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinte (2020). En el referido dictamen solicita a este tribunal acoger el presente recurso de revisión y revocar la sentencia recurrida. Para justificar estas pretensiones alega, entre otros, los motivos siguientes:

ATENDIDO: A que esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), suscrito por las Evelyn Escalante, Anny Alcántara y Melissa Morín Fondeur, se encuentra expresado satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por el recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones innecesarias, se procede a pedir pura y simplemente a ese Honorable Tribunal, acoger favorablemente dicho recurso por ser procedente en la forma y conforme a la Constitución y las Leyes.

La Procuraduría General Administrativa finaliza su escrito presentando las siguientes conclusiones:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Único: Acoger íntegramente, tanto en la forma como en el fondo, el recurso de revisión interpuesto en fecha 10 de julio de 2020, por la Dirección General de Aduanas (DGA), contra la Sentencia núm. 030-04-2020-SSEN-00086, de fecha 11 de marzo de 2020, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en consecuencia, declarar su admisión y revocar la sentencia recurrida, por ser el indicado recurso conforme al derecho.

8. Pruebas y documentos depositados

Los documentos depositados en el presente recurso de revisión, son, entre otros los que se enumeran a continuación:

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 0030-04-2020-SSEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.
2. Acto núm. 279-2020, del uno (1) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
3. Acto núm. 285/2020, del seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
4. Acto núm. 525/2020, del dos (2) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial José Óscar Valera Sánchez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Acto núm. 351-2020, del diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
6. Acto núm. 352-2020, del diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
7. Acto núm. 713-2020, del diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
8. Acto núm. 744-2020, del veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
9. Acto núm. 759-2020, del veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
10. Copia del Aviso del dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), titulado “Pago del impuesto sobre primera registración o primera placa de vehículos de motor y remolques”, emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y los hechos invocados por las partes, el conflicto se origina con motivo de la publicación del aviso del dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), titulado “Pago del impuesto sobre primera registración o primera placa de vehículos de motor y remolques”, emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda, con lo cual, presuntamente, se originaba la amenaza e inminente violación de los artículos 6, 7, 8, 39 numerales 1 y 3, 50, 68, 69, 110, 138, 217, 221 y 243 de la Constitución dominicana, sobre la supremacía de la Constitución, el Estado social y democrático de derecho, la función esencial del Estado, el derecho a la igualdad, el derecho a la libertad de empresa, el derecho de propiedad, las garantías de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, la seguridad jurídica y la buena administración, en detrimento de la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI). Por tal motivo, las nombradas asociaciones interpusieron una acción de amparo preventivo contra la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), ante el Tribunal Superior Administrativo.

Dicha acción de amparo fue acogida mediante la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-SEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que ordenó a las otrora accionadas abstenerse de requerir el pago de impuesto de primera placa establecido en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, en contra de las empresas que componen las referidas asociaciones, en ocasión de la publicación del referido aviso. No conforme con lo decidido, la Dirección General de Aduanas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(DGA) procedió a interponer el presente recurso de revisión en materia de amparo contra la referida decisión.

10. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer el presente recurso de revisión, en virtud de lo que establece el artículo 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

11. Sobre la intervención voluntaria

a. Antes de valorar y decidir las diferentes cuestiones que se plantean en el presente caso, conviene referirnos a la intervención voluntaria presentada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) en el transcurso de este recurso de revisión contra sentencia de amparo.

b. Al respecto, conviene recordar que el Pleno del Tribunal Constitucional aprobó el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal el diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014). En sus artículos 19, 20, 21 y 22, dicho reglamento consagra la posibilidad de que una persona ajena al proceso o procedimiento constitucional ventilado ante el Tribunal Constitucional pueda participar en él mediante la intervención —al igual como sucede en los procesos ordinarios—. El contenido de tales textos es el siguiente:

Artículo 19. Interviniente: El interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 20. Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional.

En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5) días calendarios.

Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

Artículo 21. Comunicación de la intervención: En la acción directa de inconstitucionalidad, el presidente del Tribunal comunicará el escrito del interviniente al accionante, a la autoridad de la cual emane la norma y al procurador general de la República. El escrito de intervención será comunicado a las partes por el secretario del Tribunal en los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, así como en las revisiones constitucionales de sentencias de amparo y, eventualmente, en las demandas de medidas cautelares.

Artículo 22. Escritos de réplica: El escrito de intervención podrá ser objeto de réplica(s), que debe(n) ser depositada(s) en la Secretaría del Tribunal en los siguientes plazos:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) En las acciones directas de inconstitucionalidad y los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, dentro de los quince (15) días calendarios contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

b) En los recursos constitucionales de revisión de sentencias de amparo, dentro de los tres (3) días hábiles contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

c. Tales intervenciones en segundo grado deben cumplir requisitos, no solo lo concerniente al interés del interviniente, sino también a vulneración de derechos derivada de la ejecución de la sentencia dictada por el tribunal de primer grado. En efecto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0187/13, del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), fijó su criterio en cuanto a las condiciones de admisibilidad de las intervenciones voluntarias, indicando al respecto que:

a) La intervención voluntaria como parte en un proceso se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del mismo; es decir, que con el resultado de la decisión sus intereses o derechos se puedan ver afectados de manera positiva o negativa.

b) Cuando las intervenciones voluntarias no se hacen al inicio del proceso litigioso, el derecho común requiere que el interviniente cumpla con requisitos adicionales, no simplemente la existencia de un interés. En este sentido, se ha entendido que para que una persona pueda introducirse en un proceso de segundo grado como interviniente voluntario la sentencia de primer grado debe haberle



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perjudicado algún derecho. La doctrina señala, sin embargo, que dicho perjuicio no tiene que ser actual, sino que puede ser eventual.

d. Ciertamente, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) formó parte del litigio ventilado ante el Tribunal Superior Administrativo, siendo acogida la acción de amparo en su contra mediante Sentencia núm. 0030-04-2020-SEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), objeto del presente recurso de revisión.

e. En este punto conviene reiterar que en la Sentencia TC/0695/16, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), este tribunal constitucional consideró que la intervención voluntaria se realiza en determinados procesos en los cuales el resultado final podría afectar derechos o intereses de personas no envueltas en el proceso de que se trate, es decir, cuando se trate de un tercero o de alguien ajeno al proceso¹.

f. Este criterio encuentra apoyo en el derecho común, al cual se acude en virtud del principio de supletoriedad² ante la imprevisión del legislador. En este sentido, el artículo 466 del Código de Procedimiento Civil establece que: [l]a intervención será admisible cuando el que la intente pueda, con derecho, deducir la tercería³. Y conforme al artículo 474 del referido código, puede deducir tercería aquella parte perjudicada en sus derechos por una sentencia, en la que ni ella ni las personas que ella represente, hayan sido citadas.

g. Evidentemente, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) tiene un interés en el proceso por haber sido parte de él, sin embargo, la vía procesal para presentar sus pretensiones en contra de la sentencia recurrida, no es la intervención voluntaria, en virtud de que la esta está reservada para aquellas

¹ Subrayado nuestro.

² Artículo 7, numeral 12 de la Ley núm. 137-11.

³ Subrayado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personas que puedan deducir tercería, es decir, cuando se trate de un tercero no envuelto en el proceso.

h. En este orden, la sentencia recurrida le fue notificada a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), mediante Acto núm. 279-2020, del uno (1) de julio de dos mil veinte (2020), por lo que, siendo parte del proceso, tuvo la oportunidad de interponer su recurso de revisión de sentencia de amparo en el plazo de cinco (5) días dispuesto por el artículo 95 de la Ley núm. 137-11. Contrario a esto, tras dejar vencer el referido plazo, tratando de sortear la imposibilidad de presentar su recurso, depositó su escrito bajo la denominación de “Intervención voluntaria” el cuatro (4) de noviembre de dos mil veinte (2020), cuando dicho plazo se encontraba ventajosamente vencido.

i. Por tanto, tras comprobar que la referida intervención no ha sido ejercida conforme a las consideraciones de derecho previamente descritas, procede declarar su inadmisibilidad sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

12. Admisibilidad del presente recurso de revisión

El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo resulta admisible por las siguientes razones:

a. Conforme las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo solo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en tercería.

b. El presente caso se contrae a una revisión de amparo interpuesta contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo, la cual acogió la acción de amparo preventivo interpuesta por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI).

c. En cuanto a lo previsto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el *recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*. Dicho plazo, conforme al criterio establecido por este tribunal en su Sentencia TC/0080/12⁴, es franco y sólo serán computables los días hábiles, por lo que no se le computarán el primero ni último día de la notificación de la sentencia, ni tampoco los días no laborables.

d. En la especie se verifica que, la notificación de la decisión recurrida, a la Dirección General de Aduanas (DGA), se produjo mediante Acto núm. 525/2020, del dos (2) de julio de dos mil veinte (2020). Mientras que la interposición del presente recurso se produjo el diez (10) de julio de dos mil veinte (2020), fecha en que finalizaba el plazo previsto por la ley, por lo que el presente recurso fue interpuesto en tiempo hábil.

e. Por otra parte, respecto al requisito contenido en el artículo 96 de la Ley núm. 137-11, consistente en hacer constar de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada, hemos de considerar que del análisis de la instancia contentiva del recurso es posible verificar que la parte recurrente expresa que el tribunal *a-quo* incurrió en vicio de omisión o falta de estatuir, debido a que en la parte dispositiva de la sentencia no se refirió sobre los incidentes planteados por las partes, especificando los siguientes: 1) medio de excepción por incompetencia por atribución; 2) medio de inadmisión por carencia de objeto; 3) medio de inadmisión en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11. Sobre este último punto

⁴ De fecha 15 de diciembre de 2012.

Expediente núm. TC-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alega que el juez *a-quo* debió declarar inadmisibles las acciones de amparo ante la existencia de otra vía efectiva para el conocimiento del asunto; de igual manera alega falta de motivación debido a que en ninguna parte de la sentencia se concretizaron las vulneraciones de derechos fundamentales en las cuales apoya su decisión.

f. En otro orden, la parte recurrida alega que, según dispone el artículo 97 de la Ley núm. 137-11, el presente recurso deviene en inadmisibles, en virtud de que no fue diligentemente notificado a las partes recurridas en el plazo de los cinco (5) días que dispone dicho artículo, sino ciento once (111) días después del depósito del recurso de revisión por ante la secretaría del tribunal *a-quo*.

g. En lo concerniente al medio de inadmisión planteado por violación al artículo 97 de la Ley núm. 137-11: *[e]l recurso le será notificado a las demás partes en el proceso, junto con las pruebas anexas, en un plazo no mayor de cinco días*, contrario a lo alegado por la parte recurrida, este tribunal considera que, si bien es cierto que el recurso le fue notificado a las recurridas, la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), fuera del plazo de los cinco (5) días establecidos⁵, también es cierto que estas tuvieron oportunidad de depositar su escrito de defensa -planteando medios de inadmisión y argumentos de defensa basados precisamente en los alegatos de la parte que recurre- y dejar en evidencia que su derecho a defenderse no se vio afectado. Preciado lo anterior, este colegiado procederá a rechazar dicho medio de inadmisión en razón de que no existe nulidad sin agravio.⁶

h. La parte recurrida, Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU), plantea como medio de inadmisión lo siguiente:

⁵ Mediante Acto núm. 759-2020, del veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, Alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

⁶ Sentencia TC/0705/17 del ocho (8) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

Expediente núm. TC-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. En la especie, la recurrente se ha limitado a citar sentencias nacionales e internacionales y enunciar los requisitos que determinan la admisibilidad de un recurso de revisión constitucional; sin embargo, no ha podido sustentar, ni motivar adecuadamente, la especial relevancia o trascendencia de la revisión constitucional que pretende con el presente caso, principalmente, por la diafanidad, tratamiento diferenciado y la ponderación de los derechos envueltos que realizaran en todo el proceso oral, público y contradictorio, los jueces de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que a la sazón acogió una acción de amparo preventivo por evidenciarse, tanto en el plano fáctico como en cuanto a los aspectos jurídicos, serias amenazas de conculcación de derechos fundamentales y principios jurídicos contra más de 2,500 agentes económicos de un sector muy importante para la economía dominicana y para la permanencia de miles de empleos directos e indirectos. De manera que, la hoy recurrente, no ha podido demostrar, como requisito sine qua non, que con la procurada revisión de la sentencia emitida por el tribunal a-quo, este Honorable Tribunal deba admitir sus pretensiones con base en un solo de los 4 criterios establecidos desde la sentencia TC/0007/12, motivo por el cual debe ser declarada inadmisibile.

i. Respecto a la admisibilidad del recurso de revisión, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11 establece que la misma está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, la cual se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales. La especial trascendencia o relevancia constitucional es una noción abierta e indeterminada que debe ser apreciada concretamente en el caso planteado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Este Tribunal Constitucional así lo estableció al referirse a este aspecto en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012). En este sentido el Tribunal señaló casos –no limitativos- en los cuales se configura la relevancia constitucional:

1) que 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.

k. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso y debemos conocer su fondo. En ese tenor, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que su conocimiento le permitirá a este tribunal constitucional, continuar reafirmando sus criterios respecto a la obligación de los jueces de estatuir sobre las peticiones que les son formuladas por las partes dando respuesta motivada a cada una, así como sobre la causa de inadmisibilidad de la acción de amparo cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado, por lo que en ese sentido se rechaza el medio de inadmisión propuesto por la parte recurrida Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Sobre el fondo del presente recurso de revisión

En cuanto al fondo del presente recurso de revisión, el Tribunal Constitucional ha podido comprobar que:

a. La parte recurrente, Dirección General de Aduanas (DGA), procura que el Tribunal Constitucional acoja el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-SEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por entender que el tribunal *a-quo* incurrió en vicio de omisión o falta de estatuir, debido a que en la parte dispositiva de la sentencia no se refirió sobre los incidentes planteados por las partes, especificando los siguientes: 1) medio de excepción por incompetencia por atribución; 2) medio de inadmisión por carencia de objeto; 3) medio de inadmisión en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11. Sobre este último punto, alega que el juez *a-quo* debió declarar inadmisibles la acción de amparo ante la existencia otra vía efectiva para el conocimiento del asunto; de igual manera alega falta de motivación debido a que en ninguna parte de la sentencia se concretizaron las vulneraciones de derechos fundamentales en las cuales apoya su decisión.

b. En ese orden de ideas, es oportuno desarrollar el test de motivación para verificar el cumplimiento de los parámetros definidos en el precedente fijado en la Sentencia TC/0009/13, de acuerdo con el criterio que sigue:

G. En consideración de la exposición precedente, el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 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. *Manifiestar 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.*

c. En consecuencia, procede verificar si la sentencia recurrida cumple con los presupuestos requeridos, a fin de poder determinar el cumplimiento con el derecho a la debida motivación, tal como sigue:

d. En cuanto al primer requisito: *a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones.* En el caso que nos ocupa, se puede advertir que la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-00086, no lo cumple, con dicho requisito, ya que si bien desarrolla los medios en que fundamenta su rechazo a la excepción de incompetencia en los párrafos 1, 2 y 3 de las motivaciones; así como el rechazo del medio de inadmisión por la existencia de otra vía judicial en los párrafos 7, 8, 9 y 10; ciertamente omite estatuir sobre el medio de inadmisión planteado sobre la falta de interés y objeto, limitándose a referirse superficialmente a ello en el párrafo 6 de las motivaciones, sin determinar el acogimiento o rechazo de dicho medio.⁷

⁷ A este aspecto se ha referido este tribunal, en su Sentencia TC/0578/17, en la cual expresó que «[l]a falta de estatuir, vicio en el cual incurre el tribunal que no contesta todas las conclusiones formuladas por las partes, implica una violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 69 de la Constitución».

Expediente núm. TC-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. En cuanto al segundo requisito: *b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar*, la señalada sentencia, además de no precisar con claridad lo decidido respecto a la inadmisibilidad por falta de interés y objeto, no realiza un desarrollo coherente de los hechos acaecidos y en relación a las pruebas de los mismos, en tanto que no realizó una explicación detallada y adecuada de por qué consideró que *existen indicios notorios de una conculcación a los derechos fundamentales* al rechazar el medio de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva, ni estableció de qué manera el aviso del dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019) constituía una transgresión de derechos fundamentales, por lo que tampoco se cumple con este criterio.

f. En vista de lo previamente establecido, esta sede constitucional, al haber comprobado que la Sentencia núm. 0030-04-2020-SSen-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, no cumple o satisface los dos primeros requisitos del test de la debida motivación, considera innecesario valorar los demás requisitos, por haber justificado la falta de motivación y por ende, la vulneración a la tutela efectiva y el debido proceso contenida en la sentencia recurrida.

g. Por las razones expuestas, este tribunal procede a revocar la Sentencia núm. 0030-04-2020-SSen-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, objeto del presente recurso de revisión constitucional, para conocer directamente la acción de amparo. Esto así, por aplicación del precedente establecido en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que, en observación de los principios de celeridad, efectividad y oficiosidad, consagrados en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11, y sustentado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el principio de autonomía procesal, instituyó la prerrogativa de este colegiado de conocer la acción original amparo sometida, en los casos en que, luego de examinar el fallo dado por el juez de amparo, se amerite revocar la sentencia recurrida en revisión constitucional.

14. En cuanto a la acción de amparo

a. La acción de amparo preventivo, fue interpuesta por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), contra la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y los señores Enrique Antonio Ramírez Paniagua y Magín Díaz Domingo, en el entendido de que este tribunal proceda a la suspensión inmediata de cualquier acción, acto, inicio, ejecución, procedimiento administrativo o actuación administrativa tendente al cobro del 17 % del valor CIV por impuesto a la primera placa a ejecutarse en los puertos y muelles a todos los vehículos importados, por ser una violación a los artículos 6, 7, 8, 39 numerales 1) y 3). 50, 68, 69, 110, 138, 217, 221 y 243 de la Constitución dominicana.

b. No obstante lo anterior, previo a referirnos sobre el fondo de la acción de amparo preventivo, este colegiado constitucional debe conocer y decidir sobre los medios de inadmisión que fueron formulados por las partes accionadas Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y los señores Enrique Antonio Ramírez Paniagua y Magín Díaz Domingo.

c. En este orden, debemos establecer que la Dirección General de Aduanas (DGA) planteó varios medios de inadmisión, respecto a la referida acción, que a seguidas precisamos. En cuanto a la excepción de incompetencia, esta debe ser rechazada, en virtud de que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo tiene competencia para conocer de las acciones de amparo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra actos y omisiones administrativas, en virtud de lo que disponen los artículos 72, 74 y 75 de la Ley núm. 137-11.

d. Por otra parte, la Dirección General de Aduanas (DGA) invoca la inadmisibilidad de su acción de amparo por falta de interés, toda vez que la finalidad de su interposición es la inaplicación del cobro respecto al impuesto contemplado en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, sobre Reforma Tributaria; cobro que no es aplicable a los dealers o concesionarios, por las razones expuestas mediante aviso emitido por los órganos de la Administración Tributaria, del dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019). Este medio también debe ser rechazado, dado que, para determinar la veracidad de estos argumentos, es necesario un examen al fondo para verificar el contenido y alcance del referido aviso.

e. De igual modo, la Dirección General de Aduanas (DGA) invoca la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial, conforme al artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, como lo es la acción directa de inconstitucionalidad. Sin embargo, claramente las pretensiones de los accionantes no consisten en la declaratoria de inconstitucional de una ley para expulsarla del ordenamiento jurídico, como arguye la accionada, sino evitar una actuación por parte de la Administración, que considera violatoria de sus derechos fundamentales.

f. Por su parte, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) también invoca ante el juez de amparo, la inadmisibilidad del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, pero señalando el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo como la vía judicial correspondiente.

g. Con relación a este medio de inadmisión, es necesario precisar que el artículo 165 numeral 2 de la Constitución dominicana establece:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia.

h. La disposición anterior, en combinación con el artículo 139 de la Ley núm. 11-92, modificado por el artículo 3 de la Ley núm. 173-07, pone en manos del Tribunal Superior Administrativo conocer del recurso contencioso tributario contra las resoluciones de la Administración Tributaria, los actos administrativos violatorios de la ley tributaria, y de todo fallo o decisión relativa a la aplicación de los tributos nacionales y municipales administrados por cualquier ente de derecho público, o que en esencia tenga este carácter, en las condiciones que establece la misma Ley núm. 11-92.

i. En tal sentido, al observar la actuación que da origen a la acción de amparo preventivo, se trata del aviso del dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), titulado “Pago del impuesto sobre primera registración o primera placa de vehículos de motor y remolques”, emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda, y que las pretensiones de las accionantes van dirigidas a la suspensión de la aplicación de lo allí dispuesto con relación al pago del impuesto del 17 % sobre el valor CIF de las importaciones de vehículos de motor, en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, es evidente que de lo que se trata es de un conflicto de legalidad tributaria que no debe ser resuelto por la vía del amparo.

j. Partiendo de las consideraciones y razonamientos jurídicos anteriores, la cuestión planteada al juez de amparo resulta inadmisibles por existir otra vía



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judicial efectiva, que es el recurso contencioso tributario ante el Tribunal Superior Administrativo. Como resultado de lo anterior, procede declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo preventivo interpuesta por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y Víctor Joaquín Castellanos Pizano. Consta en acta el voto disidente del magistrado Miguel Valera Montero, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de amparo incoado por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo, por los motivos antes expuestos, el recurso descrito en el ordinal anterior, y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo preventivo, interpuesta por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), contra la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y los señores Enrique Antonio Ramírez Paniagua y Magín Díaz Domingo, por los motivos precedentemente indicados.

CUARTO: ORDENAR, por Secretaría, la comunicación de la presente sentencia a la parte recurrente, Dirección General de Aduanas (DGA); y a la parte recurrida, la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), así como a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la referida Ley núm. 137-11.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); 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 de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO:

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1.- El diez (10) de julio de dos mil veinte (2020), la Dirección General de Aduanas (DGA), representada por su director, el señor Enrique Ramírez Paniagua, recurrió en revisión constitucional de decisión de amparo la Sentencia núm. 0030-04-2020-SSen-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que acogió la acción de amparo preventivo interpuesta por las accionantes, Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), por comprobarse la existencia de un daño inminente sobre el patrimonio de las amparistas como resultado de la intención de la accionada de vulnerar el derecho fundamental a la buena administración tutelado por este Tribunal Constitucional en el precedente sentado en la sentencia TC/0322/14.

2.- La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal, hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles las acciones de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo preventivo por por aplicación del artículo 70.1 de la Ley 137-11, tras considerar que existe otra vía judicial más efectiva que la acción de amparo para dirimir el presente conflicto, como lo es el recurso contencioso tributario por ante el Tribunal Superior Administrativo.

3.- Sin embargo, si bien me identifico con el razonamiento del fallo provisto, es necesario dejar constancia de que esta Corporación debe, al igual que lo ha hecho en procesos con parecidos planos fácticos, examinar el fondo del recuso y rechazarlo, dado que el Tribunal Superior Administrativo fue la jurisdicción que en primera instancia en materia de amparo, analizó y tuteló los derechos fundamentales a la buena administración y a la tutela judicial efectiva y el debido proceso que pretendían ser vulnerados por un acto administrativo.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN CASOS FUTUROS CON IGUAL PLANO FACTICO, PROCEDE QUE ESTA CORPORACION EXAMINE EL FONDO DEL CONFLICTO PLANTEADO

4.- Este colegiado constitucional luego de decidir acoger en la forma y el fondo el recurso, y revocó la sentencia recurrida, declaró inadmisibile la acción de amparo preventivo, arguyendo los razonamientos siguientes:

“(...) f) Por su parte, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) también invocaba ante el juez de amparo, la inadmisibilidad del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, pero señalando el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo como la vía judicial correspondiente.

g) Con relación a este medio de inadmisión, es necesario precisar que el artículo 165 numeral 2 de la Constitución Dominicana establece que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia”.

h) La disposición anterior, en combinación con el artículo 139 de la Ley núm. 11-92, modificado por el artículo 3 de la Ley núm. 173-07, pone en manos del Tribunal Superior Administrativo conocer del recurso contencioso tributario contra las resoluciones de la Administración Tributaria, los actos administrativos violatorios de la Ley Tributaria, y de todo fallo o decisión relativa a la aplicación de los tributos nacionales y municipales administrados por cualquier ente de derecho público, o que en esencia tenga este carácter, bajo las condiciones que establece la misma Ley núm. 11-92.

i) En tal sentido, al observar la actuación que da origen a la acción de amparo preventivo, se trata del Aviso de fecha dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), titulado “Pago del Impuesto sobre Primera Registración o Primera Placa de Vehículos de Motor y Remolques”, emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda, y que las pretensiones de las accionantes van dirigidas a la suspensión de la aplicación de lo allí dispuesto con relación al pago del impuesto del 17% sobre el valor CIF de las importaciones de vehículos de motor en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, es evidente que de lo que se trata es de un conflicto de legalidad tributaria que no debe ser resuelto por la vía del amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) Partiendo de las consideraciones y razonamientos jurídicos anteriores, la cuestión planteada al juez de amparo resulta inadmisibile por existir otra vía judicial efectiva, que lo es el recurso contencioso tributario por ante el Tribunal Superior Administrativo. Como resultado de lo anterior, procede declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo preventivo interpuesta por la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI).”

5.- Sin embargo, tal como apuntamos en los antecedentes, somos de opinión que este Tribunal Constitucional al igual que lo ha hecho en procesos con parecidos planos fácticos, debió examinar el fondo del recuso y rechazarlo dado que el Tribunal Superior Administrativo fue la jurisdicción que en primera instancia en materia de amparo, analizó y tuteló los derechos fundamentales a la buena administración y a la tutela judicial efectiva y el debido proceso que pretendían ser vulnerados por un acto administrativo.

6.- En ese sentido, este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0807/18, del diez (10) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018)., consideró:

“d. La parte recurrente, Organización Nacional de Empresas Comerciales INC y compartes, alega en su recurso que la acción de amparo es inadmisibile por ser un asunto de mera legalidad tributaria que nada tiene que ver con la protección de derechos fundamentales y que mucho menos puede ser tratada por la vía sumaria del amparo.

(...) g. El Tribunal Constitucional, en virtud del principio rector de oficiosidad, independientemente de los hechos y derechos invocados por el recurrente, tiene el deber de revisar, de manera minuciosa, la sentencia sometida a examen, a fin de establecer si la decisión ha sido



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estructurada bajo los parámetros establecidos por la ley y la Constitución.

(...) j. Referente al planteamiento de la parte recurrente, Organización Nacional de Empresas Comerciales INC y compartes, sobre la inadmisión de la acción de amparo, el tribunal de amparo estableció, en la página 68, lo siguiente:

Que en el caso que nos ocupa es evidente que siendo el Tribunal Superior Administrativo la jurisdicción que en primera instancia analiza la existencia de vulneración a derechos fundamentales con respecto a actos administrativos es la llamada a tutelar en amparo cualquier vulneración a derechos fundamentales producto de estos, encontrándonos frente a una acción de amparo por violación al derecho fundamental de derecho a igualdad en materia impositiva, esta se convierte en la vía más efectiva para proteger el derecho fundamental alegado, en vista de la urgencia, esta vía es la más eficiente a los fines de llevar a la administración a la legalidad, en tal virtud entendemos procedente rechazar el medio de inadmisión planteado por la parte accionada.

k. Este tribunal hace suyas las fundamentaciones del tribunal de amparo, el cual determinó que en el asunto estaba cuestionándose la vulneración al derecho fundamental a la igualdad en materia impositiva, por tratarse de un acto realizado por la administración sobre el establecimiento de nuevos impuestos.

l. Referente a este aspecto, este tribunal en su Sentencia TC/0267/15, numeral 12.7, de la página 34, que dispone:

Acatando sin reservas estos principios, nuestra Carta Magna, al exigir



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en su artículo 138 el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado requiere que esta sumisión a la ley y al derecho sea plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones. Con ello, la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa contra legem y contra ius, puesto que el Estado de derecho conlleva el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento, norma que obviamente incluye a la Administración. En este sentido, conviene tener presente que el principio de legalidad de la Administración resulta consustancial al Estado de derecho.

m. En consecuencia, al tratarse de la igualdad tributaria, y de la legitimidad de las actuaciones de la administración debe ser tutelado por la vía de la acción de amparo, por ser la vía efectiva para proteger este derecho, por lo que se rechaza dicho planteamiento.”

7.- En efecto, tal como señala la precitada sentencia, si el Tribunal Superior Administrativo es la jurisdicción que en primera instancia analizó la existencia de vulneración a derechos fundamentales con respecto a los mismos actos administrativos, es también la llamada a tutelar en amparo esa o cualquiera actuación de la administración que vulnere derechos fundamentales. Es por ello, que el artículo 72 de la Constitución, dispone que, *Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.- De manera que, estando en juego los derechos fundamentales de los amparistas- recurridos, Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI), en especial, los derechos fundamentales a la buena administración y la tutela judicial efectiva y el debido proceso, era necesario que esta corporación constitucional previo a decidir como lo hizo, valorara que una situación de evidente urgencia la acción de amparo se convierte en la vía más efectiva para proteger los derechos fundamentales alegados.

9.- Por tanto, procedía en consecuencia, que este colegiado constitucional con base en su auto precedente, resolviera el fondo del conflicto planteado.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

La cuestión planteada conduce a que este Tribunal en casos futuros con parecido o igual plano fáctico, al igual que lo hizo en procesos con parecidos planos fácticos, examine el fondo del recuso, en razón de que el Tribunal Superior Administrativo fue la jurisdicción que en primera instancia en materia de amparo tuteló los derechos fundamentales a la buena administración, tutela judicial efectiva y el debido proceso que pretendían ser vulnerados por los citados actos administrativos.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *[l]os 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*, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

Historia procesal

1. El caso que nos ocupa se origina a partir de la publicación realizada por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Aviso de fecha dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), referente al “Pago del Impuesto sobre Primera Registración o Primera Placa de Vehículos de Motor y Remolques”.
2. Hecho que motivó que la Asociación de Importadores de Vehículos Usados, INC. (ASOCIVU) y la Asociación de Dealers del Cibao, INC. (ADECI) accionaran en amparo estimando que la aplicación de las disposiciones contenidas en el referido aviso eran violatorias de los artículos 6, 7, 8, 39 numerales 1 y 3, 50, 68, 69, 110, 138, 217, 221 y 243 de la Constitución Dominicana, sobre la supremacía de la Constitución, el Estado social y democrático de derecho, la función esencial del Estado, el derecho a la igualdad, el derecho a la libertad de empresa, el derecho de propiedad, las garantías de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, la seguridad jurídica y la buena administración.
3. La acción de amparo fue acogida mediante la Sentencia núm. 0030-04-2020-SS-SEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, ordenando a las otrora accionadas de abstenerse de requerir el pago de impuesto de primera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

placa establecido en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, en contra de las empresas que componen las referidas asociaciones.

4. En desacuerdo con dicho fallo, la Dirección General de Aduanas (DGA), procedió a interponer ante este Tribunal Constitucional un recurso de revisión en materia amparo que dio lugar a la sentencia objeto del presente voto.

5. Apoderado de la cuestión, este alto plenario acogió el recurso de revisión y revocó la decisión impugnada por falta de motivación y en cuanto al fondo declaró inadmisibles las acciones por existencia de otra vía, bajo las motivaciones siguientes:

f) Por su parte, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) también invocaba ante el juez de amparo, la inadmisibilidad del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, pero señalando el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo como la vía judicial correspondiente.

g) Con relación a este medio de inadmisión, es necesario precisar que el artículo 165 numeral 2 de la Constitución Dominicana establece que:

Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia.

h) La disposición anterior, en combinación con el artículo 139 de la Ley núm. 11-92, modificado por el artículo 3 de la Ley núm. 173-07,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pone en manos del Tribunal Superior Administrativo conocer del recurso contencioso tributario contra las resoluciones de la Administración Tributaria, los actos administrativos violatorios de la Ley Tributaria, y de todo fallo o decisión relativa a la aplicación de los tributos nacionales y municipales administrados por cualquier ente de derecho público, o que en esencia tenga este carácter, bajo las condiciones que establece la misma Ley núm. 11-92.

i) En tal sentido, al observar la actuación que da origen a la acción de amparo preventivo, se trata del Aviso de fecha dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), titulado “Pago del Impuesto sobre Primera Registración o Primera Placa de Vehículos de Motor y Remolques”, emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda, y que las pretensiones de las accionantes van dirigidas a la suspensión de la aplicación de lo allí dispuesto con relación al pago del impuesto del 17% sobre el valor CIF de las importaciones de vehículos de motor en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, es evidente que de lo que se trata es de un conflicto de legalidad tributaria que no debe ser resuelto por la vía del amparo.

6. En ese sentido, esta juzgadora se encuentra conteste con la decisión dada en amparo, en cuanto a la declaratoria de inadmisibilidad por existencia de otra vía, toda vez que, el caso que nos ocupa versa sobre el cuestionamiento a las disposiciones contenidas por un acto administrativo dictado por autoridad competente, en el marco de las competencias conferidas por la Ley núm. 557-05 sobre Reforma Tributaria y que modifica las Leyes Nos. 11-92 del año 1992; 18-88 del año 1988; 4027 del año 1955; 112-00 y 146-00 del año 2000.

7. No obstante, mediante el presente voto dejamos constancia del inconsistente criterio que ha tenido esta sede constitucional en situaciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

análogas a este caso, de donde, habiendo determinado que la cuestión se origina por un conflicto de legalidad tributaria, en algunos casos, como el de la especie, acoge el recurso, revoca la decisión impugnada y declara la acción inadmisibles por existencia de otra vía, mientras que en otro -previamente fallado-, confirma la decisión impugnada que acoge la acción de amparo, por estimar que esta vía es la más efectiva para resolver situaciones de dicha índole.

8. Para ejemplificar la cuestión, nos permitimos hacer mención de la sentencia TC/0807/18, donde el Tribunal Constitucional en ocasión de un recurso de revisión en materia de amparo rechazó el recurso y confirmó la sentencia impugnada, en la cual el Tribunal Superior Admirativo acoge la acción de amparo interpuesta por la Asociación Dominicana de Empresas Courier Inc. (ASODEC) y compartes, en contra de la disposición emitida por la Dirección General de Aduanas, el veintinueve (29) de julio del año dos mil catorce (2014), relativa a la exención del pago de derechos e impuestos de las mercancías, cuyo valor individual fuera igual o inferior a los doscientos dólares estadounidenses con 00/100 (\$200.00). En tal sentido, se disponía que toda mercancía incluida en el artículo 4, “categoría B, sobre envíos de bajo valor”, pagaría los impuestos correspondientes.

9. En ese tenor, esta alta corte para confirmar la decisión impugnada se pronunció de la forma siguiente:

m. En consecuencia, al tratarse de la igualdad tributaria, y de la legitimidad de las actuaciones de la administración debe ser tutelado por la vía de la acción de amparo, por ser la vía efectiva para proteger este derecho, por lo que se rechaza dicho planteamiento.

...

e) Que, en consecuencia, al estar revestida de legalidad la exención, en principio creada por la interpretación que se dio al Decreto núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

402-05, mediante la ley núm. 277-12, al pretender la Dirección General de Aduanas desconocerla, incurre en la violación a lo que nuestra constitución prevé en su artículo 69 numeral 10, el debido proceso administrativo.

z. De lo anterior se infiere que existe una excepción de impuesto a las mercancías importadas que excedan los doscientos dólares estadounidenses con 00/100 (\$200.00), creada por el Poder Legislativo, que es la autoridad competente para esos fines, por lo que dicha excepción tributaria no contraviene el principio de legalidad, ni al principio de igualdad tributaria.

10. Mientras que la decisión objeto del presente voto, dispone:

i) En tal sentido, al observar la actuación que da origen a la acción de amparo preventivo, se trata del Aviso de fecha dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), titulado “Pago del Impuesto sobre Primera Registración o Primera Placa de Vehículos de Motor y Remolques”, emitido por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda, y que las pretensiones de las accionantes van dirigidas a la suspensión de la aplicación de lo allí dispuesto con relación al pago del impuesto del 17% sobre el valor CIF de las importaciones de vehículos de motor en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley núm. 557-05, es evidente que de lo que se trata es de un conflicto de legalidad tributaria que no debe ser resuelto por la vía del amparo.

11. Bajo esta tesitura, esta juzgadora advierte que, para una misma casuística, subclasificada por este plenario en un mismo sentido -conflicto de legalidad tributaria- se han producido fallos distintos, siendo esto, *prima facie*, una violación a la seguridad jurídica, a la igualdad de trato ante la ley y a la fuerza vinculante de los precedentes constitucionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Sobre la fuerza vinculante de los precedentes constitucionales es debido apuntalar que el precedente vinculante constitucional define un nivel de adhesión superior que atañe y obliga al juez, de manera que no puede apartarse de él o desconocerlo salvo circunstancias fácticas que lo ameriten y previo una debida motivación al respecto.

13. Esto lo previó el constituyente cuando consagró en el artículo 184 que *[h]abrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria*”; cuestión que a su vez fue refrendada por el legislador en el artículo 31 de la Ley núm. 137-11.

14. Además del artículo 7 numeral 13 de la mencionada ley, cuando contempla el *principio de vinculatoriedad*, del cual se desprende que *[l]as decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado*.

15. Así las cosas, el precedente se impone como fuente normativa para la solución del caso concreto, debiendo priorizarse a la hora de fallar la cuestión dado el principio de previsibilidad normativa que reviste el precedente constitucional vinculante.

16. La regla general, ante la presencia de un precedente vinculante, implica que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando un juez conoce de un asunto, o sea, de un caso antes de emitir un fallo deber considerar las decisiones de otros jueces, en casos anteriores, que se relacionen con los mismos hechos, dentro de una particular rama del Derecho. Esas decisiones, en lo que toca a los puntos de derecho invocado, constituirán los precedentes judiciales. El hecho de recurrir a ellos, tiene por objeto reafirmar los principios jurídicos aplicables al asunto de que se trate, logrando, además, consistencia en los fallos. Se considera que los precedentes de los tribunales superiores son obligatorios y vinculatorios para ellos mismos, así como para los tribunales jerárquicamente inferiores, y que son los jueces de estos últimos los que, al invocar el fallo anterior, le confieren la calidad de precedente judicial⁸.

17. Es por ello que, esta alta instancia observando la presencia de una decisión anterior con presupuestos fácticos similares, ha debido, a la hora de variar su criterio, fundamentar las razones del cambio, o en su defecto, fallar en igual sentido.

18. En cuanto al deber de motivación en caso de cambio de precedente, Landa Arroyo ha expresado que:

Los jueces que decidan apartarse de la doctrina jurisprudencial deberán realizar una intensa argumentación del cambio de criterio de un caso en concreto, para revertir la presunción de constitucionalidad de dicha doctrina que asegura el principio de unidad y coordinación jurisprudencial en materia constitucional, del cual el supremo intérprete es el Tribunal Constitucional⁹.

⁸ MIRNEAU, M. (2004). Una Introducción al Common law. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos, (4). México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 23-24

⁹ LANDA ARROYO, César. *Los precedentes constitucionales*. En Justicia Constitucional, Revista de Jurisprudencia y Doctrina. Año III. No. 5., enero- junio. Lima, 2007. p. 63

Expediente núm. TC-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. La previsibilidad de las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas, y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que, en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente¹⁰.

20. El fundamento constitucional de la fuerza normativa haya su base en el derecho de los ciudadanos a recibir una interpretación uniforme y consistente de los casos, como presupuesto principal para la salvaguarda del principio de igualdad, que supone “la igualdad de trato frente a casos iguales y la desigualdad de trato entre situaciones desiguales”¹¹ (...). Y es que sólo mediante la aplicación consistente del ordenamiento jurídico se pueden concretar los derechos subjetivos¹².

21. Sobre esta particular señala la Corte Constitucional colombiana mediante sentencia C-634/11 lo siguiente:

(...) el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante

¹⁰ <https://www.revistamisionjuridica.com/sobre-el-precedente-judicial-y-su-obligatoriedad-una-revision-de-la-jurisprudencia- reciente/#:~:text=El%20mismo%20Tribunal%20Constitucional%20ha,seguridad%20y%20coherencia%20del%20sistema>

¹¹ MARTÍN ACOSTA, Yofana. El precedente en el sistema jurídico colombiano. Un estudio comparado en el derecho público. Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, Bogotá, 2015. P.11. Disponible en: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/3060/4/EL%20PRECEDENTE%20EN%20EL%20SISTEMA%20JUR%C3%8DDICO%20COLOMBIANO.pdf>

¹² Ibidem. p. 12

Expediente núm. TC-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) **el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional;** y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) **sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado**” (Subrayado nuestro).*

22. Por tanto, es un deber tanto del juez constitucional como de los tribunales inferiores de respetar los precedentes en pro de la coherencia de las decisiones judiciales, que se traduce en previsibilidad y certeza, que son requisitos básicos de la seguridad jurídica. La idea de "certeza del derecho" representa visiblemente un componente indispensable de la esencia del propio derecho¹³.

23. Como prescribe Gregorio Peces Barba, la función de la seguridad jurídica “en su dimensión de justicia formal, (...) es limitar el voluntarismo del poder y crear sensación de libertad en los ciudadanos. Es, por consiguiente, una dimensión esencial por la cohesión social y para la adhesión y el acuerdo de la ciudadanía con su sistema político y jurídico”¹⁴.

¹³ MARINON, Luiz Guilherme. EL PRECEDENTE EN LA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA. *Ius et Praxis* [online]. 2012, vol.18, n.1 [citado 2022-04-06], pp.249-266. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122012000100008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0012. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122012000100008>.

¹⁴ PECES-BARBA, Gregorio. La Constitución y la seguridad jurídica. *Claves de Razón Práctica*. Madrid. Núm. 138, diciembre de 2003. P. 8



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. La garantía de la seguridad jurídica es: 1) la presunción del conocimiento del derecho; y 2) el principio de legalidad, en cuanto a que las autoridades solo estarán habilitadas para hacer aquello que le faculta la norma jurídica.

25. Es por todo lo antes expuesto que, a nuestro juicio ha debido ser cauto este Tribunal Constitucional al fallar la presente sentencia, al advertir que en un caso similar se dio un tratamiento distinto, siendo su responsabilidad justificar la variación, como órgano de cierre en materia de derechos fundamentales y como ente referente para la comunidad jurídica en general.

Conclusión:

Esta juzgadora se encuentra conteste con la decisión emanada de este alto plenario en cuanto a revocar la sentencia impugnada por falta de motivación y en cuanto al fondo declarar inadmisibile por existencia de otra vía la acción, toda vez que se trata de una cuestión de legalidad tributaria que escapa del ámbito de actuación del juez de amparo.

No obstante, hacemos la salvedad de que el Tribunal Constitucional ha debido desarrollar en el cuerpo de la decisión el porqué del cambio de criterio para fallar esta casuística en particular respecto de otro caso con situaciones fácticas análogas. Esto así para garantizar la seguridad jurídica y la prevalencia de la vinculatoriedad de los precedentes en materia constitucional.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
VICTOR JOAQUIN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, ejerciendo las facultades constitucionales y legales que nos incumben, nos permitimos discrepar de la sentencia precedente mediante la emisión de un voto particular. Nuestra disensión estriba en la errónea aplicación efectuada por el Pleno, respecto al art. 70.1 de la Ley núm. 137-11 (existencia de otra vía efectiva), como fundamento de la inadmisión de la acción de amparo. Estimamos, en cambio, que se debió optar por el art. 70.3 de este último estatuto (notoria improcedencia).

Estimamos errónea la solución adoptada, en vista de la insatisfacción de los presupuestos de procedencia inherentes a la acción de amparo, los cuales se derivan de los arts. 72 constitucional y 65 de la Ley núm. 137-11. Esta última disposición legal dispone, en efecto, lo siguiente:

***Actos Impugnables.** La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta **lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data**¹⁵.*

Obsérvese en la norma citada el presupuesto atinente a la exigencia de la **naturaleza fundamental del derecho vulnerado**, contrario a las violaciones imputadas en la especie, de naturaleza meramente legal. El Tribunal Constitucional ha dictaminado en múltiples oportunidades que la acción de amparo tiene por objeto exclusivo la protección de derechos fundamentales:

d. Asimismo, la acción de amparo constituye un mecanismo procesal concebido para proteger derechos fundamentales que

¹⁵ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión ilegal y arbitraria de toda autoridad pública o de particulares (Art. 72 de la Constitución de la República y 65 de la Ley núm. 137-11). La acción de amparo supone la existencia de un derecho fundamental cuya titularidad resulta incontrovertida o no discutida, pues su objeto como acción constitucional es salvaguardar dichos derechos de actuaciones u omisiones ilícitas. Por tanto, no corresponde al juez de amparo dilucidar a quien pertenece la titularidad de un derecho fundamental, pues esa labor compete a los jueces ordinarios. [...]*¹⁶.

En este contexto, según hemos afirmado más arriba, se impone concluir que la acción debió haber sido inadmitida por la causal de notoria improcedencia, de acuerdo con el aludido art. 70.3 de la Ley núm. 137-11. Hemos formulado este planteamiento en múltiples votos anteriores a los cuales nos remitimos¹⁷.

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

¹⁶ TC/0839/18, de 10 diciembre, pág. 11, literal *d* [subrayados nuestros]. Véanse, entre otros múltiples fallos: TC/0147/13, TC/0187/13, TC/0241/13, TC/0254/13, TC/0276/13, TC/0010/14, TC/0074/14, TC/0004/15, TC/0131/15, TC/0295/15, TC/0359/15, TC/0582/15, TC/0591/15, TC/0613/15, TC/0624/15.

¹⁷ En este sentido, pueden ser consultados los votos de nuestra autoría que figuran, entre otras, en las siguientes sentencias: TC/0095/15, TC/0101/15, TC/0109/15, TC/0141/15, TC/0173/15, TC/0174/15, TC/0230/15, TC/0274/15, TC/0291/15, TC/0300/15, TC/0316/15, TC/0323/15, TC/0326/15, TC/0327/15, TC/0368/15, TC/0374/15, TC/0382/15, TC/0395/15, TC/0413/15, TC/0419/15, TC/0553/16, TC/0568/16.

Expediente núm. TC-05-2020-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 0030-04-2020-SEEN-00086, del once (11) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.