



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1213/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2023-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello y María Luisa Guzmán Suárez contra el Aviso, del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil y Amaury A. Reyes Torres, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

La norma impugnada mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad es el Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos, el cual establece lo siguiente:

AVISO

OBLIGACIONES DE RETENCIÓN A CARGO DEL MINISTERIO DE HACIENDA

La Dirección General de Impuestos Internos, en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes, tiene a bien recordar que le corresponde al Ministerio de Hacienda efectuar las siguientes retenciones, a saber:

Pagos a personas físicas

a) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas físicas por concepto de la adquisición de bienes, se encuentra sujeto a la retención del 5% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, en virtud del literal e) del artículo 309 del Código Tributario.

b) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas físicas por concepto de la prestación de servicios prestados en general, no ejecutados bajo relación de dependencia, se encuentra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sujeto a la retención del 10% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, al tenor de lo establecido en el literal b) del artículo 309 del Código Tributario y en el artículo 68 (bis) del Decreto núm. 139-98.¹

c) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas físicas por la adquisición de bienes o la prestación servicios alcanzados por el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), se encuentra sujeto a la percepción del 100% del impuesto facturado y transparentado, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento núm. 293-11².

Pagos a personas jurídicas

d) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas jurídicas por concepto de la adquisición de bienes o servicios en general, se encuentra sujeto a la retención del 5% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, según dispone el literal e) del artículo 309 del Código Tributario.

e) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas jurídicas por la prestación de servicios profesionales liberales y servicios de alquiler de bienes muebles, se encuentra sujeto a la

¹ Para la Aplicación del Título II del Código Tributario de la República Dominicana, del Impuesto Sobre la Renta, de fecha 08 de abril de 1998, y sus modificaciones.

² Para la Aplicación del Título III, del Código Tributario de la República Dominicana, del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), de fecha 12 de mayo de 2011.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

retención del 30% del ITBIS facturado, atendiendo a las disposiciones del artículo 5 de la Norma General núm. 02-05³ y sus modificaciones.

f) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas jurídicas por la prestación de servicios de seguridad o vigilancia, se encuentran sujeto a la percepción del 100% del ITBIS, en virtud de los artículos 1 y 2 de la Norma General núm. 07-09⁴.

En los casos que el Ministerio de Hacienda realice pagos por concepto de expropiaciones de inmuebles que han sido declarados de utilidad pública o de interés social, conforme a las disposiciones de la Ley núm. 344⁵, debe retener el 5% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, indistintamente se trate de una persona física o jurídica, en virtud del literal e) del artículo 309 del Código Tributario.

En los casos que existan formas jurídicas distintas a las que dieron lugar a la deuda, se mantienen las obligaciones fiscales antes señaladas, vale decir que no cambia el tratamiento tributario en los casos que existan cesiones de créditos producto de acuerdos suscritos entre partes privadas, contratos de cuota litis o poderes de representación y ni siquiera en los casos en que se materialice una donación entre el donatario y el donante, en tanto lo que debe observar el Ministerio de Hacienda es si paga a una persona física o

³ Sobre Agentes de Retención del ITBIS, de fecha 17 de enero de 2005, emitida por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), modificada por las Normas Generales núm. 13-07 y núm. 07-09.

⁴ Que modifica la Norma General núm. 02-05 sobre Agentes de Retención del ITBIS, de fecha 01 de septiembre de 2009

⁵ Que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes, de fecha 29 de julio de 1943.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica y el origen de la deuda para fines de identificación de las retenciones aplicables en cada caso conforme al marco legal vigente.

En otro orden de ideas, se subraya que los documentos que dan origen a las diferentes formas jurídicas no se anteponen al tratamiento tributario. Por tanto, es competencia del Ministerio de Hacienda velar porque dichas formas jurídicas cumplan con las disposiciones de derecho común.

Asimismo, le informamos que, para las deudas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto núm.254-06⁶ y la regulación de los comprobantes fiscales, deben ser requeridas las facturas correspondientes, las cuales deben contener todas las formalidades de los datos del beneficiario y montos de estas, a los fines de individualizar adecuadamente el pago y las retenciones aplicables.

En los casos de deudas posteriores a la entrada en vigor del indicado Decreto núm. 254-06, hacemos constar que estas facturas deben encontrarse soportadas en un comprobante fiscal tipo gubernamental, excepto en los casos de las expropiaciones.

En Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de noviembre del año dos mil veintidós (2022).

LUIS VALDEZ VERAS
Director General

⁶ *Que establece el Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales, de fecha 19 de junio de 2006.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante.

2.1. Breve descripción del caso

Los accionantes, Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello y María Luisa Guzmán Suárez, pretenden que este tribunal declare inconstitucional el Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos. El indicado aviso señala cuáles son las obligaciones de retención a cargo del Ministerio de Hacienda.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Las disposiciones constitucionales que se dicen violadas por las normas impugnadas, son los artículos 93, numeral 1, inciso a, 110 y 243 de la Constitución:

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 243.- Principios del régimen tributario. El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas pública.

3. Argumentos jurídicos de la parte accionante

Para reclamar la inconstitucionalidad del Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos, el accionante formula los siguientes alegatos:

Violación al principio de previsibilidad, retroactividad y seguridad jurídica.

Por cuanto: Que en la especie se pretende aplicar un aviso a una decisión judicial que fue emitida con más de dos años de anterioridad, lo que resulta por demás inaplicable en el caso que nos ocupa. Recordemos que la circular 32-22 pretende el cobro del Impuesto Sobre la Renta por medio de una retención prevista en el artículo 309 del Código Tributario a saber:

La Administración Tributaria podrá establecer que las personas jurídicas actúen como agentes de retención cuando paguen o acrediten en cuenta a otras personas jurídicas, rentas no exentas del gravamen, hasta un límite de retención del uno por ciento (1%) del total del monto pagado o acreditado. La Administración Tributaria normará las características que deberá reunir el agente de retención. La misma norma establecerá que todo contribuyente calificado como de alto cumplimiento en el pago de sus obligaciones fiscales que, en esa virtud, sea designado agente de retención de otras personas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicas, estará a su vez exento de la retención del uno por ciento (1%) de las rentas que le sean pagadas o acreditadas en cuenta por otras personas jurídicas. Los montos retenidos en virtud de este párrafo tendrán carácter de pago a cuenta compensable contra cualquier anticipo o pago de impuestos, según el procedimiento establecido en la presente ley.

Las entidades públicas actuarán como agentes de retención cuando paguen o acrediten en cuenta a personas naturales, sucesiones indivisas y personas jurídicas, así como a otros entes no exentos del gravamen, los importes por los conceptos y en las formas que establezca el reglamento, con excepción de lo previsto en literal d) del Párrafo I del presente artículo.

Por cuanto: Que, en el caso de la especie, es pertinente indicar que no procede la retención que se pretende realizar por mediación del aviso circular 32-22, toda vez que el hecho generador no se configura en la especie, pues los accionantes recibieron una compensación por mediación de un justiprecio.

Por cuanto: Que el principio de irretroactividad está consagrado en el 110 de la Constitución de la República, el cual dispone: ...

Por cuanto: Que es sabido que nuestra Constitución dominicana, dispone que en ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior (art.110). Honorables, eso indefectiblemente esto coloca a los accionantes en un estado de vulnerabilidad violatorio a los derechos fundamentales de los hoy accionantes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por cuanto: Que, igualmente, en una aplicación desvirtuada de la Ley, el reglamento pretende aplicar una retención de Impuesto Sobre la Renta al tenor de lo dispuesto por el artículo 309 del Código Tributario.

Por cuanto: Que es importante resaltar que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha señalado, respecto del principio de seguridad jurídica, lo siguiente:

Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada y de la documentación a la que ella se refiere este tribunal ha podido verificar, que si bien como alega la parte recurrente en su escrito de casación, al amparo de la Ley núm. 107-13 que rige los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, los recursos en sede administrativa tienen un carácter optativo, pudiendo la parte afectada por una decisión dictada por la administración acceder de manera directa a la vía jurisdiccional, esta disposición aplica a los casos que se originaron luego de la entrada en vigencia de dicha ley, esto es, en febrero de 2015, lo que no ocurre en la especie, puesto que el caso vinculado tiene su origen a raíz de una determinación que hiciera la Dirección General de Impuestos Internos, (DGII)).

El criterio de referencia aplica mutatis mutandis al caso de la especie. En el sentido, la circular 32-22 aplica una retención ilegal a una decisión que acoge un justiprecio en favor de los accionantes, anterior a la circular de referencia, en franca violación al principio de seguridad jurídica, irretroactividad y debido proceso. En ese tenor este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0123/18 de fecha cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018) ha establecido que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El uso de modalidad sentencias constitucionales de unificación de doctrina se justifica cuando dentro de la jurisprudencia de este Tribunal se observan aplicaciones divergentes de un precedente o se haga necesario unificar criterios contrarios tendentes a la clarificación, modificación o variación de un precedente y evitar así sentencias o criterios contradictorios. Como ya lo ha indicado este Tribunal...

Violación al principio de legalidad del tributo.

Por cuanto: Que como hemos visto, las preindicadas retenciones representan una aplicación indebida de la carga tributaria fuera del mandato legal, confundiendo lo que es una deuda pública producto de una expropiación forzosa, con la contratación de un servicio o la venta de un bien inmueble a favor del Estado, esto en violación flagrante de las disposiciones del artículo 93, 243 y 244 de la Constitución, toda vez que el origen de la deuda no está en un contrato de bienes y servicios, sino en la expropiación de los inmuebles propiedad de los señores Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello De Escarramán, en virtud del Decreto 571-09, dictado en fecha siete (7), de agosto del año dos mil nueve (2009), por el presidente de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna, mediante el cual afecta las propiedades de los preindicados señores, creando el Parque Nacional Baiguat.

Por cuanto: Que en virtud de lo anterior y como hemos establecido con anterioridad, las retenciones realizadas a los pagos de los señores Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello De Escarramán y María Luisa Guzmán Suarez, representan una acción inconstitucional e ilegal, bajo el precepto de que los afectados no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estaban realizado una actividad de comercio, ni lucrativa, ni tampoco una transacción de compra-venta, sino que el estado se encontraba pagando un pasivo, en virtud de la indemnización que debía a los propietarios de los bienes inmuebles que el Estado Dominicano unilateralmente se agencio, lo cual se encuentra exento del pago de impuestos; indemnización además que fue ordenada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante Sentencia núm. 030-04-2020-SSen-00117, la cual goza con carácter de la cosa irrevocablemente juzgada.

Por cuanto: Recordemos que el mismo solo confiere la potestad de designar impuestos al congreso nacional a través de una ley adjetiva. Esto nos permite inferir que dicho artículo debe ser declarado inconstitucional por este Tribunal por ser contrario a lo que dispone el artículo 93 literal a) de la normal fundamental.

En cuanto a la vulneración al principio de razonabilidad.

Por cuanto: Que la Constitución dominicana establece que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda, ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos, sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

Este es el sustento del principio de razonabilidad de la ley. Sobre este tenor, el Tribunal Constitucional dominicano ha establecido lo siguiente:

Las disposiciones constitucionales anteriormente señaladas implican que en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prefigura la Constitución, el legislador no tiene una discrecionalidad absoluta para determinar las conductas ni la cuantía de [la sanción a imponer, ya que debe respetar los derechos constitucionales y el principio de razonabilidad, que constituyen límites materiales para el ejercicio ordinario de su potestad de configuración normativa en materia penal. ... Es el mismo Tribunal Constitucional, haciendo acopio de la jurisprudencia comparada que nos instruye:

El test de razonabilidad sigue precisos pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad. Las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...) El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. ...

Por cuanto: Que es ostensible, que, en el caso de la especie, al aplicar de manera retroactiva sin justificación alguna una retención, tomando como base el aviso o circular 32-22, la acción de referencia es una acción contraria en la especie al principio de racionalidad, por lo que este Tribunal Constitucional debe declarar contrario a la constitución la referida circular, por ser violatoria al debido proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por cuanto: Que la acción de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en el aviso de referencia, lejos de ser un medio idóneo de constreñir al pago oportuno del tributo, bajo el esquema actual se han convertido en una carga injusta y abusiva por demás confiscatoria y contraria a los preceptos constitucionales de justicia tributaria. El principio de no confiscación es una medida de la justicia tributaria y uno de sus últimos fines es cumplir con el ideal de justicia tributaria, además de [a protección del derecho a la propiedad privada. El establecimiento de tributos confiscatorios o el sistema tributario en su conjunto de carácter confiscatorio, trastocaría con el ideal de justicia tributaria que se pretende en la Constitución Política de la República Dominicana. Sobre el particular es pertinente señalar que Aristóteles, quien en su obra Moral a Nicómaco apuntan que: ...

Por cuanto: Que las decisiones rendidas por el Tribunal Constitucional son normas jurídicas que hacen parte del derecho positivo en nuestro ordenamiento jurídico. Siendo así, la jurisprudencia constitucional se convierte en una fuente directa del derecho, con carácter vinculante para todos los poderes públicos, lo cual incluye, por supuesto, a los tribunales de orden judicial. En segundo lugar, no se trata sólo de que la jurisprudencia adquiere la categoría de norma que hace parte del sistema de fuentes directas, -no ya con carácter accesorio- del derecho, sino que además las normas derivadas por vía jurisprudencial de los enunciados normativos contenidos en [a Constitución tienen al mismo tiempo rango constitucional.

Por cuanto: Que lo anterior hace necesario que este Tribunal reexamine la decisión rendida mediante sentencia TC/0247/21, toda vez que fueron vulnerados de manera grosera derechos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales, tales como el debido proceso y la tutela judicial efectiva de la no ponderación por parte del tribunal de los alegatos del exponente.

Por cuanto: Que por todos los motivos antes expuestos este Tribunal en su sapiencia, Debe Declarar la Inconstitucionalidad del Aviso de Fecha Veintidós (22) de Noviembre de dos mil veintidós (2022), por ser contrario a los artículos 110, 93 y 243 de la Constitución Política de la República Dominicana, emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y en consecuencia, ORDENAR la devolución inmediata de las sumas de un millón ciento treinta y cinco mil ochocientos diez pesos dominicanos con 59/100 centavos a cada uno de los señores Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello De Escarramán y a la Licenciada María Luisa Guzmán Suarez, la suma de cuatro millones seiscientos veinte mil, doscientos cuarenta y cinco pesos dominicanos con 45/100 centavos. (sic)

CONCLUSIONES

PRIMERO: DECLARAR regular y válido en cuanto a la forma, la presente acción directa en inconstitucionalidad por haber sido interpuesta de conformidad con la Ley;

SEGUNDO: DECLARAR INCONSTITUCIONAL la circular o aviso 32-22, de fecha veintidós (22) de noviembre de dos mil veintidós (2022), por ser contrario a los artículos 110, 243 y 93 de la constitución, que consagran el principio de irretroactividad de la Ley, principio de reserva de ley o legalidad del tributo y de seguridad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica, previstos en la Constitución Política de la República Dominicana.

TERCERO: COMPENSAR de oficio las costas en virtud del principio de gratuidad que rige la materia constitucional. (sic)

4. Intervenciones oficiales

4.1. Escrito de la Dirección General de Impuestos Internos

La Dirección General de Impuestos Internos, como ente que emitió el Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), impugnado mediante la presente acción directa, depositó el doce (12) de mayo del dos mil veintitrés (2023), ante este tribunal su escrito de defensa, por medio del cual, en resumen, alega lo siguiente:

Es menester informarles que el interés de esta Dirección General de Impuestos Internos se circunscribe a que El Aviso de fecha 22 de noviembre del 2022 sobre las Obligaciones de Retención a Cargo del Ministerio de Hacienda, fue emitido por esta institución como parte de la Administración Tributaria en virtud de las facultades que le asisten como institución encargada de la recaudación y administración de todos los tributos internos nacionales en los términos de la Ley 227-06.

Por tanto, la Dirección General de Impuestos Internos, como Interviniente Interesado, al ser quien por disposición legal tiene que velar por el correcto cumplimiento del marco normativo tributario, y siendo dicho aviso, cuya inconstitucionalidad se pretende producto de estas potestades, se reúnen todos y cada uno de los requisitos para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizar e interponer la presente intervención voluntaria en esta sede constitucional, de acuerdo con las disposiciones establecidas en los artículos 19 y 20 de Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, por lo que procedemos a presentar nuestra opinión sobre la Acción Directa de Inconstitucionalidad en cuestión:

Se hace necesario, ubicar El Aviso recurrido en uno de los instrumentos sobre los cuales la misma Carta Marga ha indicado que el Tribunal Constitucional tiene la competencia de conocer las acciones directas de inconstitucionalidad. Evidentemente, la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa en modo alguno coloca al Tribunal frente a ninguno de los instrumentos jurídicos indicados en la disposición precedente, debido a que no se cumple con ninguno de los requisitos para constituirse en ninguno de ellos.

Es preciso delimitar la competencia del Tribunal Constitucional a los fines de verificar si efectivamente es admisible una revisión directa de inconstitucionalidad sobre un acto de administración, el cual no contiene de forma particular ninguna disposición reglamentaria, normativa ni de alcance general, sino un recordatorio a un agente de retención de cuáles son sus obligaciones, de acuerdo con el marco normativo tributario vigente Recordamos que, el acto de administración solo tiene como fin procurar la funcionalidad de la actividad propia de cada administración, a los fines de cumplir con sus funciones dentro del marco regulatorio ya establecido, donde se colocan los avisos, recordatorios, circulares, comunicaciones internas. Como expone el Magistrado Concepción: El acto administrativo en sus diferentes manifestaciones constituye ante todo un concepto específico y determinado a partir de sus características constitutivas; esta es la razón por la cual sostenemos que la figura



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

opera de manera autónoma e independiente de la generalidad de manifestaciones posibles de quienes ejercen funciones administrativas; caso en el cual las expresiones de la administración no reúna integralmente los elementos y características explicados a propósito de los actos administrativos no podrán calificarse de tales más bien debemos circunscribirnos al contexto de simples actos de administración de ninguna manera podrán producir los efectos y mucho menos dársele el tratamiento de actos administrativos.

Entonces, El Aviso ni siquiera cumple con los elementos necesarios para afectar derechos subjetivos de los hoy accionantes, o mínimamente representar un Acto Administrativo al tenor de la Ley 107-13, en su artículo 8, cuando lo define de la siguiente manera: es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.

Teniendo claro de qué tipo de instrumento es El aviso que está siendo sometido al control concentrado de constitucionalidad, es preciso referirnos al deslinde de competencias del Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a los fines de verificar si las pretensiones de los accionantes son procedentes ante este Tribunal. Competencia que, en consonancia con el criterio del Magistrado Acosta De Los Santos, se encuentra ya establecida por la misma Constitución al dar interpretación sistemática a los artículos 185.1 juntamente con los artículos 139 y 165.2, donde se advierte que: [...] es la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corresponde conocer de las impugnaciones de los actos administrativos violatorios del derecho [...]

Así las cosas, por el objeto de la acción directa, a saber, El Aviso resulta necesario declarar la inadmisibilidad por efecto del artículo 36 de la Ley 137-11 y 185.1 de la Constitución Dominicana por derivarse dicha actuación de un ejercicio de coordinación y Lealtad Institucional contenidos en la Ley 247-12, art. 1 2 numerales 3 y 4, de lo cual se comprueba que, ciertamente, la validez de la actuación impugnada responde a un control de legalidad que debe ejercer el juez ordinario, a tal punto que, se ha sometido de forma simultánea con esta acción directa de inconstitucionalidad la acción de amparo interpuesta en fecha 29 de marzo de 2023 por los señores Andrés Escarramán Hernández y Reyna Estervina de los M. Bello, cuya audiencia está pautada para el lunes 22 de mayo de 2023 en el Salón de Audiencia núm. 09 del Edificio de las Cortes,

Tercer Nivel donde conoce sus audiencias la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, hecho más que notorio sobre la verdadera fisionomía del debate que se ha traído ante el Tribunal Constitucional.

Finalmente, aunque los accionantes hacen referencia a principios constitucionales y algún artículo de la Constitución, esto no hace referencia de forma precisa en la forma en que El Aviso transgrede dicha Carta Magna, terminando sus enfoques en su inconformidad con la aplicación de la retención al pago que debe realizarle el Ministerio de Hacienda, esto no se corresponde con los requisitos que debe contener una Acción Directa de Inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Aviso que nos ocupa es una actuación de Administración, es decir un documento válidamente dictado por la Dirección General de Impuestos Internos en ocasión de sus facultades y ámbito de actuación como institución responsable de la recaudación de [os Impuestos Nacionales y aplicación del marco normativo tributario vigente en ocasión de las disposiciones de la Ley 227-06, el Código Tributario Dominicano y la Ley 247-12 en sus principios de colaboración y lealtad institucional previstos por el artículo 12.3 y 12.4 -también constitucionales por efecto del art. 138 de la Constitución Dominicana.

Es preciso puntualizar que, la administración se encuentra dotada para designar los agentes de retención y percepción, en virtud de párrafo III del Art. 8 del Código Tributario, no obstante, varias de las retenciones recordadas en El Aviso, se encuentran designadas de forma directa por la Ley o Decretos contentivos de Reglamentos de Aplicación del Código Tributario.

Las instituciones que realicen pagos a proveedores del Estado que no sean a través de la Tesorería Nacional estarán obligadas a transferir los montos retenidos a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), de lo contrario el monto retenido será descontado de la asignación presupuestaria prevista a favor de esa institución para el ejercicio presupuestario en que el proveedor haya reportado la retención.

Por otro lado, la designación de los agentes de retención del ITBIS se encuentra válidamente establecido en el Decreto 293-11, sobre aplicación del Título III del Código Tributario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es desacertado, recurrir mediante una acción directa de inconstitucionalidad El Aviso que solo replica las disposiciones del marco normativo tributario, no solo es inadmisibile, sino que también no surtiría ningún efecto en tanto no son sometidas al control constitucional los instrumentos jurídicos donde estas disposiciones se originan, razón por la cual se ha sometido de forma simultánea conforme consta en el Acto de alguacil núm. 382-2023 contentivo de la acción de amparo intentada por los accionantes ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Es notable que, la Administración no ha transgredido el principio de legalidad tributaria como infieren los accionantes debido a que mediante este documento no se ha establecido ningún tributo al Sistema Tributario Dominicano, en tanto en este El Aviso- no se puede apreciar que se instituya algún hecho imponible, su objeto, alícuota, base imponible, el criterio de fuente o cualquier otro elemento constitutivo de algún impuesto, así como tampoco, el método de recaudación de la retención, razón por la que no se colige el vicio que se denuncia. (SIC)

Conclusiones:

PRIMERO: ADMITIR el presente Escrito de Defensa interpuesto por la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DG) a la Acción Directa de Inconstitucionalidad en contra El Aviso de fecha 22 de noviembre del 2022 sobre las Obligaciones de Retención a Cargo del Ministerio de Hacienda, por haber sido presentado en tiempo hábil y conforme a la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Declarar INADMISIBLE la presente acción directa de inconstitucionalidad por vulnerar las disposiciones contenidas en la Ley 1 37-1 1 y su art. 38 respondiendo además la acción que nos ocupa a un debate de mera legalidad. llevado de manera simultánea por los accionantes ante el Tribunal Superior Administrativo; y

TERCERO: Rechazar en cuanto al fondo por las razones expuestas la acción directa de inconstitucionalidad intentada por los señores Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina de los M. Bello de Escarramán. (sic)

4.2. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 1585, del veinte (20) de abril del año dos mil veintitrés (2023), la Procuraduría General de la República, por medio del procurador general adjunto, Licdo. Emilio Rodríguez Montilla, remitió a este honorable tribunal su opinión sobre la presente acción directa en inconstitucionalidad, la cual establece, en síntesis, lo siguiente:

El Tribunal Constitucional ha desarrollado la tesis relativa a los actos administrativos que son objeto de control del Tribunal Constitucional por vía directa y los actos administrativos objeto de Control por ante el Tribunal Superior Administrativo, lo cual obedece en principio, a si se trata de un acto por efecto directo de la ley o dictado efecto directo de la Constitución y en segundo orden, la tesis obedece a su vez, al alcance del acto del que se trata, esto es, si sus efectos son de aplicación general o si se trata de un alcance a particulares.

En ese orden de ideas, y a partir de los dos (2) precedentes constitucionales asentados por el tribunal y señalados anteriormente,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, se desprende que:

Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).

Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.

Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.

El caso que nos ocupa, el Aviso sobre las obligaciones de retención a dar Ministerio de Hacienda de fecha 22 de noviembre de 2022, es decir, que este acto por su naturaleza no constituye ninguna de las normas jurídicas sujetas a la acción directa de inconstitucionalidad pues su afectación directa no es para todo el mundo sino a personas o casos particulares.

De igual forma, el aviso atacado no cumple con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 137-11, que establece cuales normas son objeto de control de constitucionalidad, esto así: Artículo 36.- Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.

Opinión: El Aviso atacado, al ser de efectos particulares y que es dictado en directo de una institución, no es un acto administrativo objeto de control directo de inconstitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional y por no cumplir con lo establecido en el artículo 185.1 de la Constitución de la República y el artículo 36 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Por lo que deviene en Inadmisible. (SIC)

CONCLUSIONES DE OPINION

DECLARAR INADMISIBLE la presente acción directa de control de constitucionalidad interpuesta por Andrés Escarramán Hernández,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reyna Estervina De Los Santos M. Bello de Escarramán y la Lic. María Luisa Guzmán Suárez en contra del Aviso Sobre las Obligaciones de Retención a cargo del Ministerio de Hacienda de fecha 22 de noviembre de 2022. (SIC)

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11 celebró, el veintitrés (23) de junio del dos mil veintitrés (2023), una audiencia pública respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad. A dicha audiencia comparecieron los accionantes, Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello y María Luisa Guzmán Suárez, y la parte accionada, Dirección General de Impuestos Internos.

6. Documentos que conforman el expediente

La parte accionante aportó, entre otros documentos, los siguientes:

1. Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos.
2. Copia de la Sentencia núm. 030-04-2020-SSEN-00117, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el diez (10) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución de la República; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

8. Legitimación activa o calidad de la accionante

8.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos por la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

8.2. En la República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero del dos mil diez (2010), se adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante este tribunal constitucional, los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional, y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana se dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.4. En igual tenor, el artículo 37, de la Ley núm. 137-11, establece que:

Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.5. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Ahora bien, desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de una acción directa en inconstitucionalidad (Sentencia TC/0047/12), estos requisitos han sido aplicados con diversos matices.

8.6. En ese orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley núm. 137-11, este tribunal, en su Sentencia TC/0345/19, revisó los criterios desarrollados en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relación con la institución de la legitimación activa, señalando, al respecto, que *han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad, y en esa medida ha precisado lo siguiente:*

e. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

l. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura e ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las personas morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de constitucionalidad (...).

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad – real y efectiva – de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política (...)

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consonancia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.7. En la especie, el accionante acusa de inconstitucional el Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos, bajo el fundamento de que vulnera las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 93, numeral 1, inciso a, (*Atribuciones del para establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales*); artículo 110 (*Irretroactividad de la ley*); y artículo 243 (*Principios del régimen tributario*).

8.8. En este sentido, en el caso concreto, se establece que los accionantes, en su condición de personas físicas y de ciudadanos dominicanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tienen calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la ley.

9. Cuestión previa

9.1. Previo a referirnos al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, debemos identificar en cuál de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarca la pretensión de la especie. Al respecto, conviene destacar que los vicios para sustentar una acción directa de inconstitucionalidad pueden ser:

1. *Vicios de forma o procedimiento*: estos se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que la misma no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la norma cuestionada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. *Vicios de fondo*: estos afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una u otra o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.⁷

3. *Vicios de competencia*: son los que se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano sin facultad para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera.⁸

9.2. Al analizar la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad sometida por los señores Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello y María Luisa Guzmán Suárez contra el Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos se evidencia en la especie que se trata de un vicio de fondo, pues el accionante cuestiona su contenido normativo.

10. Sobre el medio de inadmisión planteado por la Dirección General de Impuestos Internos y el procurador general administrativo

10.1. La Dirección General de Impuestos Internos mediante su escrito de defensa plantea que la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibles, al considerar que el Aviso objeto de la presente acción no entra dentro de los instrumentos jurídicos que señalan los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, que pueden ser objetados

⁷ TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019), TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

⁸ TC/0418/15, del veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015), TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019), TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante este procedimiento, pues a su juicio, no contiene, de forma particular, ninguna disposición reglamentaria, normativa ni de alcance general, sino un recordatorio a un agente de retención de cuáles son sus obligaciones, de acuerdo con el marco normativo tributario vigente, es decir, que el aviso ni siquiera cumple con los elementos necesarios para afectar derechos subjetivos de los accionantes o mínimamente representar un acto administrativo.

10.2. Además, la Dirección General de Impuestos Internos, argumenta que el aviso sólo tiene como fin procurar la funcionalidad de la actividad propia de cada administración, a los fines de cumplir con sus funciones dentro del marco regulatorio ya establecido como recordatorios o comunicaciones internas, por lo que no puede ser objeto de control concentrado de constitucionalidad.

10.3. Por su lado, el procurador general administrativo solicita que se declare la inadmisibilidad de la presente acción, sustentado en que el Aviso versa sobre las obligaciones de retención a dar Ministerio de Hacienda, es decir, que, a su entender, este acto -por su naturaleza- no constituye una norma jurídica sujeta a la acción directa de inconstitucionalidad.

10.4. Para responder los planteamientos antes citados, y determinar si el documento atacado en inconstitucionalidad tiene o no un carácter jurídico sujeto al control concentrado o abstracto de constitucionalidad, este tribunal estima pertinente analizar la naturaleza de su contenido normativo.

10.5.. En efecto, el acto denominado *Aviso* fue emitido por la Dirección General de Impuestos Internos, y el mismo contiene el siguiente título: *Obligaciones de Retención a Cargo del Ministerio de Hacienda* y establece, entre otras cosas, que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Dirección General de Impuestos Internos, en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes, tiene a bien recordar que le corresponde al Ministerio de Hacienda efectuar las siguientes retenciones, a saber: Pagos a personas físicas

d) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas físicas por concepto de la adquisición de bienes, se encuentra sujeto a la retención del 5% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, en virtud del literal e) del artículo 309 del Código Tributario.

e) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas físicas por concepto de la prestación de servicios prestados en general, no ejecutados bajo relación de dependencia, se encuentra sujeto a la retención del 10% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, al tenor de lo establecido en el literal b) del artículo 309 del Código Tributario y en el artículo 68 (bis) del Decreto núm. 139-98.⁹

f) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas físicas por la adquisición de bienes o la prestación servicios alcanzados por el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), se encuentra sujeto a la percepción del 100% del impuesto facturado y transparentado, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento núm. 293-11.¹⁰

⁹ Para la Aplicación del Título II del Código Tributario de la República Dominicana, del Impuesto Sobre la Renta, de fecha 08 de abril de 1998, y sus modificaciones.

¹⁰ Para la Aplicación del Título III, del Código Tributario de la República Dominicana, del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), de fecha 12 de mayo de 2011.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pagos a personas jurídicas

f) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas jurídicas por concepto de la adquisición de bienes o servicios en general, se encuentra sujeto a la retención del 5% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, según dispone el literal e) del artículo 309 del Código Tributario.

g) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas jurídicas por la prestación de servicios profesionales liberales y servicios de alquiler de bienes muebles, se encuentra sujeto a la retención del 30% del ITBIS facturado, atendiendo a las disposiciones del artículo 5 de la Norma General núm. 02-05¹¹ y sus modificaciones.

f) Cuando el Ministerio de Hacienda efectúe pagos a personas jurídicas por la prestación de servicios de seguridad o vigilancia, se encuentran sujetos a la percepción del 100% del ITBIS, en virtud de los artículos 1 y 2 de la Norma General núm. 07-09¹².

En los casos que el Ministerio de Hacienda realice pagos por concepto de expropiaciones de inmuebles que han sido declarados de utilidad pública o de interés social, conforme a las disposiciones de la Ley núm. 344¹³, debe retener el 5% del Impuesto sobre la Renta (ISR) con carácter de pago a cuenta, indistintamente se trate de una persona

¹¹ *Sobre Agentes de Retención del ITBIS, de fecha 17 de enero de 2005, emitida por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), modificada por las Normas Generales núm. 13-07 y núm. 07-09.*

¹² *Que modifica la Norma General núm. 02-05 sobre Agentes de Retención del ITBIS, de fecha 01 de septiembre de 2009*

¹³ *Que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes, de fecha 29 de julio de 1943.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

física o jurídica, en virtud del literal e) del artículo 309 del Código Tributario.

En los casos que existan formas jurídicas distintas a las que dieron lugar a la deuda, se mantienen las obligaciones fiscales antes señaladas, vale decir que no cambia el tratamiento tributario en los casos que existan cesiones de créditos producto de acuerdos suscritos entre partes privadas, contratos de cuota litis o poderes de representación y ni siquiera en los casos en que se materialice una donación entre el donatario y el donante, en tanto lo que debe observar el Ministerio de Hacienda es si paga a una persona física o jurídica y el origen de la deuda para fines de identificación de las retenciones aplicables en cada caso conforme al marco legal vigente.

En otro orden de ideas, se subraya que los documentos que dan origen a las diferentes formas jurídicas no se anteponen al tratamiento tributario. Por tanto, es competencia del Ministerio de Hacienda velar porque dichas formas jurídicas cumplan con las disposiciones de derecho común.

Asimismo, le informamos que, para las deudas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto núm.254-06¹⁴ y la regulación de los comprobantes fiscales, deben ser requeridas las facturas correspondientes, las cuales deben contener todas las formalidades de los datos del beneficiario y montos de estas, a los fines de individualizar adecuadamente el pago y las retenciones aplicables.

¹⁴ *Que establece el Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales, de fecha 19 de junio de 2006.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En los casos de deudas posteriores a la entrada en vigor del indicado Decreto núm. 254-06, hacemos constar que estas facturas deben encontrarse soportadas en un comprobante fiscal tipo gubernamental, excepto en los casos de las expropiaciones.

10.6. De esto último se puede constatar que dicho *Aviso* hace constar los impuestos que al Ministerio de Hacienda le corresponde efectuar, según distintas normas, como por ejemplo, retención con carácter de pago a cuenta, en virtud del literal e) del artículo 309 del Código Tributario, impuesto sobre la renta al tenor del artículo 68 del Decreto núm. 139-98, pago de ITBIS según lo dispuesto por el artículo 25 del Reglamento núm. 293-11, o retención del treinta por ciento (30%) facturado, atendiendo al artículo 5 de la Norma General núm. 02-05, entre otras normativas.

10.7. Para comprender lo antes precisado, es menester conceptualizar lo que es un *Aviso*, y de acuerdo con la Decisión núm. 06/2019, dictada por el Tribunal Constitucional, el diecisiete (17) de enero del año dos mil diecinueve (2019), se puede definir como: *un acto procesal efectuado por la oficina judicial, de carácter accesorio, que ayuda o facilita el conocimiento del hecho de haberse practicado un acto de comunicación.*

10.8. Mientras que la doctrina señala que: *en materia fiscal, el aviso siempre engloba la acción de proporcionar información,*¹⁵ y en derecho tributario el aviso representa una: *Noticia. Informe. Advertencia. Prevención. Forma escrita de comunicar medidas y sobre todo innovaciones.*¹⁶

¹⁵ Doricela, Mabarak. *Derecho Financiero Público*. Mac Graw Hill, 2da. edición, México, 2000.

¹⁶ <https://mexico.leyderecho.org/tag/enciclopedia-juridica-omeba/>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.9. De los conceptos antes citados, este tribunal constitucional concluye en que el aviso se circunscribe a informar a los ciudadanos actividades, noticias, recordatorios, advertencias o medidas preventivas, y en el presente caso, el documento emitido por la Dirección General de Impuestos Internos, cuestionado por los accionantes, tiene como finalidad recordar a los contribuyentes cuáles son las retenciones o impuestos que al Ministerio de Hacienda le corresponde efectuar a raíz de diversas leyes.

10.10. Aclarado lo anterior, procede determinar si un aviso con las características antes citadas, entra en el catálogo de actos susceptibles de ser atacados mediante la figura la acción directa de inconstitucionalidad, conforme lo establecido por los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm 137-11.¹⁷

10.11. Con relación a los actos que son susceptibles de la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional mediante las Sentencias TC/0051/12, TC/0003/13, TC/0041/13, entre otras, estableció lo siguiente: *[q]ue los actos susceptibles de impugnación establecidos en el artículo 185.1 de la Constitución de dos mil diez (2010) y 36 de la Ley núm. 137-11, deben tener un efecto general y normativo.*

10.12. En ese orden de ideas, la acción directa en inconstitucionalidad está reservada para la impugnación de los actos mencionados por los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, tales como leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, es decir, aquellos actos de

¹⁷ Art. 185.1 dispone que: *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas [...]*

El artículo 36 de la Ley núm. 137-11, señala: *La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

carácter normativo, tal como fue consignado por esta sede constitucional en la Sentencia TC/0054/12, del siguiente modo:

En efecto, la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, es decir de su contenido objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que respecto de las normas infraconstitucionales hacen los jueces en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales; siendo este el criterio jurisprudencial más aceptado en el derecho constitucional comparado, como puede observarse en la siguiente precedente establecido por la Corte Constitucional colombiana: “La tesis de la falta de competencia de esta Corte para controlar, en sede constitucional, interpretaciones de los jueces, se funda en la idea de que dicho control versaría no sobre el contenido del precepto demandado sino sobre su aplicación, lo cual no sólo desfigura el control de constitucionalidad, tal y como está previsto en la Carta, sino que además podría afectar la autonomía de los funcionarios judiciales, la cual se encuentra constitucionalmente protegida (...)Por consiguiente, el control constitucional rogado o por demanda ciudadana es abstracto y recae sobre las leyes y no sobre la actividad de los jueces. Esta característica ha sido resaltada por esta Corte en numerosas ocasiones, cuando ha dicho que la “acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales”, y por ello el “análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga. Con ese criterio, la Corte se ha abstenido, en varios casos, de pronunciarse de fondo sobre ciertas demandas, cuando concluyó que éstas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestionaban no tanto el contenido de la disposición acusada sino su aplicación por algunos tribunales.

10.13. En ese aspecto, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia TC/0041/13, sobre el carácter normativo que deben contener los actos administrativos para que puedan ser objetos de la acción directa de inconstitucionalidad, estableció lo siguiente:

[l]os actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).

10.14. En ese orden, a juicio de este pleno constitucional, el Aviso objetado no puede considerarse un acto con efectos normativos, pues no establece una regla o norma tendente a regular algún aspecto de las relaciones sociales ni reglamenta un proceso o procedimiento per se, sino que se limita a señalar ciertas normas en materia tributaria e impositiva, es decir, que se circunscribe a un recordatorio para un agente de retención (Ministerio de Hacienda), respecto de sus obligaciones de acuerdo con el marco legal vigente, por lo que el referido Aviso, estrictamente, no afecta los derechos subjetivos de los accionantes.

10.15. Pero, además, el acto que impugnan los actuales accionantes no fue producido en *ejecución directa e inmediata de la Constitución*, lo cual fue conceptualizado por este colegiado constitucional en la Sentencia TC/0134/13, de la siguiente forma:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[q]ue por ejecución directa e inmediata deben entenderse aquellos actos administrativos que las autoridades u órganos que ejercen potestades públicas realizan en cumplimiento de una obligación derivada de la Constitución (ejecución directa) y que, además, la realización o configuración del acto ordenado no requiera de una ley o cualquier otra disposición infraconstitucional que lo norme o que regule su ejercicio. (ejecución inmediata).

10.16. Producto de todos los motivos antes expuestos, procede acoger los medios de inadmisión planteados por la Dirección General de Impuestos Internos y la Procuraduría General Administrativa, y, en consecuencia, declarar inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Fidas Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Andrés Escarramán Hernández, Reyna Estervina De Los M. Bello y Maria Luisa Guzmán Suárez contra el Aviso del veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos libres de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a la parte accionante, a la Dirección General de Impuestos Internos y a la Procuraduría General de la República.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha primero (1^{ro}) de octubre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria