



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0030/14

Referencia: Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los diez (10) días del mes de febrero de dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y artículos 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 118-2011, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada, en fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la cual rechazó la acción de amparo interpuesta por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana y compartes.

La sentencia descrita anteriormente fue notificada mediante el Acto núm. 1559/2011, de fecha dieciséis (16) de noviembre de dos mil once (2011), instrumentado por el ministerial José Rolando Núñez Brito, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, a la Dirección General de Impuestos Internos, a la Superintendencia de Bancos, a la Procuraduría General y la Administrativa.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Los recurrentes, Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, interpusieron formal recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la Sentencia núm. 118-2011, por entender que le fueron violentados derechos fundamentales, tales como: a) el debido proceso administrativo, b) el principio de legalidad, c) la seguridad

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica, y d) el principio de razonabilidad. El indicado recurso fue incoado mediante instancia recibida en fecha quince (15) del mes de noviembre del dos mil once (2011).

El indicado recurso fue notificado por medio del Auto núm. 2720/11, recibido en fecha veintiuno (21) de noviembre de dos mil once (2011), por la Procuraduría General Administrativa, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Superintendencia de Bancos.

3. Fundamento de la sentencia recurrida

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó la acción de amparo por los motivos siguientes:

a. *Que es criterio de este tribunal que, al señalar el referido artículo en su literal e), que los dividendos e intereses percibidos de instituciones financieras reguladas por las autoridades, quedan excluidas de las disposiciones precedentes del presente artículo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 308 de este Código, se refiere de manera exclusiva al 10% previsto en la primera parte del referido literal e), establecido para cualquier otro tipo de renta no contemplada expresamente en esas disposiciones, toda vez que la tasa de dichas rentas es de un 29 %, al tenor del artículo 297 del Código Tributario.*

b. *Que se ha podido comprobar que la norma general No.13-2011, de fecha 5 de septiembre del año 2011, fue dictada conforme a la facultad normativa de que dispone la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), consagrada en nuestro Código Tributario Dominicano, por tanto la indicada Norma ha sido adoptada conforme a los principios que rigen la materia, y en*

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación del Principio de Legalidad y el Debido Proceso establecidos en nuestra Constitución Política.

c. Que en el caso de la especie, la norma general No.13-2011, no puede considerarse violatoria a los derechos fundamentales a la Razonabilidad e Intimidad, ni al Secreto Bancario consagrado en la Ley No.183-02, toda vez que con la designación como agentes de retención de las entidades de intermediación financiera, a los fines de que las mismas retengan rentas gravadas, cuya declaración por ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), es mandataria por la ley y por la Constitución, al establecer la misma como un deber fundamental de todo ciudadano, previsto en su artículo 75, inciso 6, el tributar de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva.

d. Que para que el juez de amparo acoger el recurso es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental o exista la posibilidad de que sea conculcado o violado un derecho fundamental consagrado en la Constitución de la República o en los tratados internacionales; que se ha podido comprobar, que no existe violación a los derechos fundamentales alegados por las accionantes, en tal virtud este Tribunal Superior Administrativo, procede a rechazar, en sus atribuciones de tribunal de amparo, la acción de amparo interpuesta por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA), la Liga de Asociaciones de Ahorros y Préstamos (LIDAAPI) y compartes, en fecha 19 de septiembre del año 2011, contra la norma general No.13-2011, emitida por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en fecha 5 del mes de septiembre del año 2011.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de los recurrentes en revisión constitucional en materia de amparo

Los recurrentes en revisión pretenden la nulidad de la decisión objeto del recurso. Para justificar dichas pretensiones, alegan lo siguiente:

a. (37) *Esto implica que la recurrida no ha respetado el debido proceso administrativo para la elaboración y aprobación de tan importante reglamento no solo para el ámbito tributario, sino para el sistema financiero en su conjunto. Esta situación provoca la afectación directa de derechos fundamentales protegidos por la constitución de la República.*

b. (46) *Como se observa, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo ha subsumido el derecho fundamental al debido proceso en una disposición aislada del Código Tributario que no tiene que ver con la formación de la norma general, sino con su puesta en vigencia. Por demás, la sentencia 118-2011 no entra en ningún momento a valorar la función que tienen los artículos 69 numeral 10 y 138 (parte capital y numeral 2) administración como protección de los derechos fundamentales de todo administrado; tampoco se ha analizado el artículo 23 de la ley de libre acceso que es una norma aplicable a todas las instituciones públicas y órganos del Estado y que establece el obligatorio proceso de consulta pública aplicable a las normas que, como la de la especie, tengan aplicación general.*

c. (50) *En definitiva, al adoptar una norma reglamentaria sin observar las condiciones previstas por los artículos 138 numeral 2 de la constitución y 23 de la ley de libre acceso, así como el artículo 69 numeral 10 de la constitución que otorga rango fundamental al debido proceso, la sentencia*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se impugna ignoró el análisis del debido proceso y su conculcación, cuestión que procede ahora revisar y fácilmente constatar.

d. (64) *Por tanto, si conforme a nuestra Constitución corresponde exclusivamente al Poder Legislativo establecer el modo de recaudación de los impuestos y establecer los elementos esenciales de los tributos, en especial las tasas o alícuotas y los sujetos pasivos, el Poder Legislativo no puede delegar estas atribuciones en el Poder Ejecutivo y mucho menos en un órgano administrativo de tercer rango, como es una Dirección General, que en el esquema jerárquico se encuentra por debajo de un Ministerio y por debajo del Presidente de la República, como de manera violatoria de la Constitución aparece hoy en la parte capital del artículo 309 del Código Tributario.*

e. (86) *La sentencia que se recurre, por tanto, incurre en un grave agravio a los derechos de las recurrentes en tanto se hace un análisis simple y sin profundidad jurídica de todos los elementos presentados en el proceso y, sobre todo, un análisis que superpone en todo momento las disposiciones de la Norma General respecto de aquellas de carácter constitucional y legal. Inaudita situación.*

f. (97) *La norma general sencillamente se ha saltado groseramente las disposiciones sobre secreto bancario y la sentencia de marras no hace alusión alguna al respecto. Con ello se viola la legalidad y por ello el derecho fundamental a la legalidad; a la vez que se conculca el derecho a la razonabilidad de las normas que es un derecho fundamental de todo administrado, lo cual es un claro agravio, contra las recurrentes.*

g. (111) *En la especie, a su vez, el hecho de que una norma general se encuentre afectando derechos previstos establecidos en la LMF, ley especial*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del sistema financiero, es una razón evidente de la violación al derecho a la seguridad jurídica en tanto afectan disposiciones ya consolidadas por ley mediante una norma de rango inferior.

h. (123) En definitiva, la norma general es irrazonable porque su aplicación es compleja, y porque su adopción conlleva la derogación de disposiciones legales superiores a la propia norma general, como lo es la LMF. Aunque tributar es un deber fundamental, el propio artículo 75 de la Constitución establece que ello se ejerce de conformidad con las leyes, es decir, que no es un ejercicio abstracto, sino que se apoya en los mecanismos creados por el legislador para ello. En ese caso, tanto el Código Tributario como la LMF establecen criterios básicos sobre el tratamiento de los depósitos de personas jurídicas en estas entidades, disposiciones que la norma general irrazonablemente altera.

5. Hechos y argumentos jurídicos de los recurridos en revisión constitucional en materia de amparo

5.1. La Dirección General de Impuestos Internos

La recurrida en revisión pretende la confirmación de la sentencia impugnada. Para justificar dichas pretensiones alega lo siguiente:

a. Así pues, siendo la norma No.13-2011 un acto administrativo dictado por la DGII conforme a la facultad normativa prevista en los artículos 34 y siguientes del Código Tributario y en la que no existe ni por asomo, el ejercicio de una potestad sancionadora de la cual dicho sea de paso su goza la administración tributaria tal y como reconocen los artículos 32 y 46 del Código Tributario entonces no es posible que respecto de las accionantes, se

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

haya vulnerado el derecho fundamental al debido proceso administrativo como alegan en su instancia introductoria y como reiteraron en audiencia.

b. *En efecto, estamos depositamos evidencia de diversas comunicaciones intercambiadas entre la Asociación de Bancos Comerciales (ABA), la DGII y la Superintendencia de Bancos (SIB) en relación a este tema. Merece la pena señalar también que uno de los abogados de la representación legal de los Accionantes, en entrevista ofrecida a un programa de televisión, señaló que es conocida y vieja la intención de la DGII de querer establecer como agentes de retención a las entidades de intermediación financiera en lo que respecta al pago de los intereses que realizan a las personas morales.*

c. *Esta es una noción, la del debido proceso, ampliamente desarrollada por la doctrina y la jurisprudencia y no hay nada nuevo que inventar en el caso de la especie. Lo que la recurrente pretende, como en caso todo lo largo de su recurso, es jerarquizar normas legales a rango de normas fundamentales, cuando realmente no estamos en presencia de derecho fundamentales ni constitucionales, de lo cual se deriva la intranscendencia constitucional que desarrollamos anteriormente.*

d. *La parte recurrente inicia la supuesta violación de lo que ella entiende es su derecho fundamental a la legalidad, criticando la sentencia impugnada porque su entender nunca se refiere la sentencia a las disposiciones constitucionales sobre el derecho fundamental a la legalidad. Entendemos que la obligación del tribunal, con la cual cumplió de manera cabal aunque breve, era responder los infundados argumentos de la recurrente en torno a que la norma No.13-2011 era contraria de varias disposiciones del código tributario y LMF que convertían por tanto a la norma en violatoria a derechos fundamentales de las accionantes. Las mismas accionantes le llamaron a esto*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un efecto cascada en su afán por convertir meros meros alegatos contra leyes adjetivas en conculcación de derechos fundamentales.

e. *En consecuencia, no se viola el principio de legalidad tributaria cuando el legislador, habiendo definido y creado una categoría general de agentes de retención en función de su actividad, deja en manos de la DGII que es la encargada de administrar, aplicar y enfatizar el tributo, la potestad de identificar las personas que la integran.*

f. *Coincidimos plenamente con lo dicho por el tribunal. No puede dársele preponderancia a un secreto bancario, cuando la ley establece renta gravada con una tasa del 29 % y que sencillamente ahora se ha dispuesto una retención del 1%. El deber de tributación es tan fundamental como los derechos fundamentales que alegan los accionantes.*

g. *En efecto, lo que establece la norma 13-2011 es la simple retención del 1% del 29% que obligatoriamente tienen que pagar todas las personas físicas que reciben intereses bancarios. No es la creación del impuesto. Los intereses de las personas jurídicas son una renta gravada, que ha estado gravada por muchos años, y que debe de manera ineludible constar en las declaraciones juradas que anualmente someten estos contribuyentes. Aquellas personas jurídicas exentas del impuesto sobre la renta deben, como en cualquier otra exención, probar su calidad, la cual en ningún escenario las exime de declarar las rentas devengadas.*

h. *Este principio está establecido en el artículo 40.15 y dispone que la ley no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni prohibir más que lo que la perjudica, estableciendo un parámetro de actuación del legislador. Estamos en presencia de un principio rector del ordenamiento, no*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un derecho fundamental. Si alguien considera que dicho principio es vulnerado por una norma o disposición normativa emanada de la administración, la acción constitucionalmente prevista para hacer valer dicha pretensión no es, ni puede serlo jamás, la acción de amparo, sino la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad, cuya competencia exclusiva la ostenta el Tribunal Constitucional y, provisionalmente, hasta la puesta en funcionamiento de este, la Corte Suprema de Justicia.

5.2. La Procuraduría General Administrativa

La recurrida en revisión pretende la confirmación de la sentencia impugnada. Para justificar dichas pretensiones alega lo siguiente:

a. *A que la simple lectura del artículo 309 del Código Tributario, modificado por la Ley 139-11 basta para desestimar el argumento precedente de la recurrente, ya que este texto legal instituye de manera directa una serie de agentes de retención de impuestos sobre la renta y asimismo, potestad a la DGII para identificar e instituir otros agentes de retención según los parámetros determinados por el mismo legislador, de manera que no es la administración tributaria quien está establecido la forma de recaudación, sino que es aquel y esta solo sigue su mandato al dictar la norma general, que no es más que un acto de administración tributaria y no de potestad tributaria, razón por la cual al fallar el tribunal reconociendo la validez de la indicada norma general No.13-2011 de la DGII se sigue necesariamente el rechazo de lo relativo a la supuesta vulneración del principio de legalidad tributaria.*

b. *A que los datos referidos a la actividad económica de una persona no tienen en si relevancia para la intimidad personal y familiar del contribuyente*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aunque si llegaran a tenerla, primaria el deber de contribuir frente al derecho a la intimidad. (STC, 1, 26.11.1984 (RTC 1984/110).

c. A que para una persona jurídica operar en la República Dominicana debe obtener su registro nacional de contribuyente, RNC, en la DGII, por lo tanto esta es depositaria de todas las informaciones requeridas por la ley del contribuyente, por lo que no puede haber violación a la intimidad de la persona en especie, por tanto no hay violación del secreto bancario frente a la DGII (véase artículos 50 del Código Tributario).

d. A que por otra parte, no ha habido en el presente caso vulneración al derecho a la seguridad jurídica en razón de que los accionantes no invocan protección de un derecho adquirido sino la supuesta existencia de un deber al secreto bancario o su exclusión del deber de fungir como agente de retención, en tal sentido, tal como antes se ha establecido, la norma se ajusta al artículo 309 del Código Tributario modificado por la Ley No.139-11, en tal sentido la DGII no incurrió en vulneración de los derechos fundamentales de la accionante debiendo ser la acción de amparo desestimada, por ser la actuación de la accionada ajustada a derecho y no haber incurrido en ilegalidad manifiesta ni en arbitrariedad en contra de la accionante.

6. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados en el trámite del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo son los siguientes:

1. Sentencia núm. 118-2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de amparo, en fecha once (11) del mes de noviembre del año dos mil once (2011), que rechazó la acción de

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo interpuesta por los recurrentes Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes.

2. Acto núm. 1559/2011, de fecha dieciséis (16) de noviembre del año dos mil once (2011), instrumentado por el ministerial José Rolando Núñez Brito, donde se le notifica a la DGII, a la Superintendencia de Bancos, a la Procuraduría Administrativa y a la Procuraduría General de la República, la Sentencia núm. 118-2011.

3. Auto núm. 2720/11, recibido en fecha veintiuno (21) de noviembre del año dos mil once (2011), dictado por el Tribunal Superior Administrativo, relativo a la notificación del recurso de revisión realizado por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana y compartes, a las partes.

4. Norma General núm. 13-2011, de fecha cinco (5) de septiembre del año dos mil once (2011), emitida por la DGII.

5. Copias de los correos electrónicos entre la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y la DGII.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación del expediente, los recurrentes, la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, interpusieron una acción de amparo contra la Norma General núm. 13-2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos, que resultó en la

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Dicha decisión fue recurrida en revisión y conjuntamente se solicitó la suspensión, al entender los recurrentes que esta les vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la razonabilidad, solicitando, por tanto, la revocación de la sentencia impugnada.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y los artículos 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

9. De la inadmisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Para el Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión constitucional es inadmisibile por las siguientes razones:

a) El presente caso trata sobre el recurso de revisión constitucional en materia de amparo y de la solicitud de suspensión de ejecución de la misma, ambos interpuestos por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual declaró que la Norma General núm. 13/2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII),

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011), no le vulnera ningún derecho fundamental alguno a los accionantes.

b) Luego del análisis de la sentencia, del recurso de revisión constitucional en materia de amparo, de la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, de los documentos y argumentos de las partes, el presente recurso resulta inadmisibles por carecer de objeto, toda vez que contra dicha norma general núm. 13/2011, las mismas partes realizaron una acción directa de inconstitucionalidad y este tribunal, mediante la Sentencia TC/0201/13, de fecha trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), declaró que la Norma núm. 13/2011 es conforme con la Constitución.

c) Al versar el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia sobre la misma norma, las mismas partes y los mismos presupuestos procesales, trae como resultado que tanto el recurso de revisión constitucional en materia de amparo como la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia resulten inadmisibles por carecer de objeto.

d) Es preciso aclarar que, como regla general, una sentencia que analiza la constitucionalidad de una norma no necesariamente ata al Tribunal a los fines de decidir sobre otras cuestiones en relación con dicha norma, pero contrario a dicha regla general, en la especie, tanto la acción directa de inconstitucionalidad como la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia y el recurso de revisión constitucional en materia de amparo persiguen el mismo fin, como ha sido establecido; en ese sentido, se aplica el precedente.

e) En consecuencia, al haberse dirigido la acción de amparo contra la Norma General núm. 13-2011 de la Dirección General de Impuestos Internos,

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuya conformidad con la Constitución pronunció este tribunal mediante la Sentencia TC/0201/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), en la especie, y obrando de manera excepcional, se ha determinado que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia carecen de objeto, por cuanto el fundamento de la acción directa de inconstitucionalidad, ya resuelta, fue, en síntesis, que con la referida resolución “se le producen graves efectos para sus derechos y garantías constitucionales y para el ordenamiento jurídico del Estado en sí mismo” (ver párrafo 2.1.1., página 6 de la Sentencia TC/0201/13).

f) En la indicada sentencia TC/0201/13, este tribunal reconoce que la acción directa de inconstitucionalidad y el recurso de revisión constitucional en materia de amparo exhiben un carácter diferente, “distinción que se revela en el objeto de ambas acciones y en el alcance de las sentencias que en uno y otro procedimiento intervienen”, lo que implicaba el conocimiento por separado de ambas acciones y no que se fusionasen, a pesar de la coincidencia de partes y la formulación de similares argumentos y pedimentos.

g) En vista de que los recurrentes procuran en la especie que se decrete que la Norma General núm. 13-2011 viola derechos fundamentales tales como: a) el debido proceso administrativo¹; b) el principio de legalidad²; c) la seguridad jurídica³; d) el principio de razonabilidad⁴; e) alegada violación al secreto bancario establecido en el artículo 56 de la Ley núm. 183-02⁵; cada uno de los cuales encontró respuesta en la indicada sentencia TC/0201/13, por lo que es

¹ Sentencia TC/0201/13, del 13 de noviembre de 2013, página 25.

² Ídem, páginas 31 y siguientes.

³ Ídem, páginas 33 y siguientes.

⁴ Ídem, páginas 34 y siguientes.

⁵ Ídem, páginas 32 y 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

menester pronunciarse de tal suerte que se preserve lo ya resuelto sobre el particular.

h) Con relación a las inadmisibilidades sobre las solicitudes de suspensión de ejecución de las sentencias de amparo, este tribunal estableció su criterio en la Sentencia TC/0011/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), al expresar: “tomando en consideración la inadmisibilidad del recurso de revisión, este Tribunal estima que la demanda en suspensión de ejecutoriedad de resolución carece de objeto, por lo que resulta innecesaria su ponderación”. En tal virtud, resulta innecesario el análisis de la presente solicitud de suspensión de ejecución de sentencia.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente de los magistrados Milton Ray Guevara y Rafael Diaz Filpo.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile, por carecer de objeto, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, en fecha quince (15) de noviembre de dos mil once (2011), contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre, emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, conforme al criterio establecido por este tribunal en su Sentencia TC/0201/13.

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR el recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, parte *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: COMUNICAR la sentencia, por Secretaría, para conocimiento y fines de lugar, a los recurrentes, Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, y a la recurrida, Dirección General de Impuestos Internos.

CUARTO: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la Ley núm. 137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DE LOS MAGISTRADOS
MILTON RAY GUEVARA y RAFAEL DÍAZ FILPO

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación del presente caso, tenemos a bien ejercer la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, para sustentar en este voto disidente las consideraciones que, a nuestro juicio, debieron servir de fundamento a la decisión adoptada.

I. Síntesis del conflicto

La Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes incoaron ante el Tribunal Superior Administrativo una acción de amparo contra la Norma General núm. 13-2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos, por considerar que ésta vulneraba los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la legalidad, a la seguridad y a la razonabilidad. El tribunal de amparo consideró, en la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), que la norma atacada no vulneraba ningún derecho fundamental de los accionantes. Dicha decisión fue recurrida en revisión —y conjuntamente se solicitó su suspensión— al entender los recurrentes que ésta no tuteló adecuadamente los derechos fundamentales alegadamente vulnerados.

II. Consideraciones procedimentales

El voto que sustenta la posición de la mayoría asume apriorísticamente que el presente recurso de revisión resulta inadmisibles por carecer de objeto, pues contra la Norma General núm. 13/2011, ya referida, los recurrentes también incoaron una acción directa en inconstitucionalidad, y este Tribunal declaró en la Sentencia TC/0201/13 que ésta es conforme con la Constitución. Aunque el voto mayoritario “aclara que como regla general una sentencia que analiza la constitucionalidad de una norma, no necesariamente ata al Tribunal a los fines de decidir sobre otras cuestiones en relación a dicha norma”, termina

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concluyendo que “en la especie tanto la acción directa como [...] el recurso de revisión [...] persiguen el mismo fin, en ese sentido se aplica el precedente”.

Una primera objeción que pudiera plantearse al criterio mayoritario es que, quizá sin proponérselo, termina confundiendo la función garantista de mecanismos de muy distinta configuración normativa y alcance procesal como son la acción directa de inconstitucionalidad y el recurso de revisión constitucional en materia de amparo, pues existen amplias diferencias entre una y otro. De hecho, el que una norma pueda ser considerada en abstracto conforme a la Constitución no impide considerar que en algunos supuestos su aplicación podría suponer una amenaza o lesión a derechos fundamentales. El carácter abstracto del control directo de constitucionalidad no permite verificar si, en un caso concreto, una norma es aplicada de manera contraria a la Constitución. Por ello, no cabe desechar un proceso de amparo incoado contra una norma o sus actos de aplicación, por el solo hecho de que ésta haya sido previamente declarada conforme a la Constitución en un proceso de acción directa.

Sin embargo, el principal cuestionamiento que realizamos a la posición de la mayoría es que ha desaprovechado la ocasión de establecer un precedente vinculante respecto de un asunto de *especial relevancia o transcendencia constitucional* para protección de los derechos fundamentales, esto es, el definir los criterios de procedencia de la acción de amparo contra normas. Cabe destacar que existe un vacío normativo en esa materia, pues la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (Ley núm. 137-11) no estableció ningún criterio que pudiera servir de parámetro para determinar cuándo y en qué condiciones ha de proceder o no la acción de amparo contra actos normativos. De modo que el presente caso resultaba propicio para que el Tribunal Constitucional subsanara



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal deficiencia aplicando, al igual que en otros supuestos ya juzgados, el principio “autonomía procesal”.

Cabe destacar aquí que en las Sentencia TC/0039/12 y TC/0071/13 se ha precisado que: *[e]l principio de autonomía procesal faculta al Tribunal Constitucional a establecer mediante su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional [...] en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema —vacío o imperfección de la norma— que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces en la regulación procesal vigente. Se trata, por tanto, de un instrumento poderoso para que el Tribunal subsane las deficiencias regulatorias de los procedimientos constitucionales y eficiente la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales.*

Para determinar la procedencia o no de la acción de amparo contra normas la jurisprudencia comparada distingue entre normas heteroaplicativas y normas autoaplicativas, pues esta distinción tiene consecuencias importantes en la determinación de su admisibilidad y en las exigencias que han de requerirse a los accionantes, para evitar que por vía de los amparos contra normas pueda enjuiciarse en abstracto la validez constitucional de aquellas, sin que efectivamente resulten vulnerados o amenazados los derechos fundamentales de los accionantes.

El Tribunal Constitucional de Perú explica que son normas heteroaplicativas “aquella[s] cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento”, como sería el acto de una autoridad, un

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hecho independiente de la autoridad y del particular o un hecho realizado por el particular, “sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo. Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2º del Código Procesal Constitucional (CP Const.), ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos⁶. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la reglamentación de una norma no implica necesariamente la naturaleza heteroaplicativa de ésta, puesto que la regulación secundaria puede simplemente haber incidido en la precisión o complementariedad de algún supuesto normativo que, no obstante, en sí mismo, resultaba ya autoaplicativo desde la expedición de la norma primaria.

Consideramos con la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela que cuando se trata normas heteroaplicativas la acción amparo *no puede estar dirigida contra el texto [de las normas], sino contra los actos que deriven o apliquen el mismo; toda vez que, [éstas] no son capaces de incidir por sí solas en la esfera jurídica concreta de un sujeto determinado y, en consecuencia, lesionar directamente derechos y garantías constitucionales, incluso como simple amenaza, por cuanto no sería, en principio, una amenaza inminente, en los términos del artículo 2 de la referida Ley Orgánica, esto es, inmediata, posible y realizable. De modo que las normas heteroaplicativas requieren de un acto de ejecución que las relacione con la situación jurídica concreta del accionante, pues en definitiva será éste y no la propia norma, el que pueda ocasionar una lesión particular de los derechos y garantías constitucionales de una persona determinada.* Esto significa que en tales supuestos “la norma no es el objeto del amparo, sino la causa o motivo en

⁶ Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia de 7 de diciembre de 2005. Exp. núm. 4677-2004-PA/TC.

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razón de la cual los actos que la apliquen o ejecuten resultan lesivos de derechos o garantías constitucionales”⁷.

Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas que “impone[n] un mandato, una prohibición o una permisión que incide directamente en el ejercicio o el goce de un derecho constitucional de una persona, ya sea impidiéndolo o limitándolo, con prescindencia de ‘acto de aplicación’ alguno”⁸. *En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos [...] y aquellas otras que determinan que dicha incidencia se producirá como consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada [...]. En el primer caso, el amparo contra la norma procederá por constituir ella misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales. En el segundo, la procedencia del amparo es consecuencia de la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales que representa el contenido dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable. [...] En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente, o por la vulneración concreta a los derechos fundamentales que la entrada en vigencia que una norma autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra ésta deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, y determinándose su consecuente inaplicación*⁹.

⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Sentencia núm. 1.505 del 5 de junio de 2003. Caso: “*Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas*. En sentido similar, Tribunal Constitucional de Perú. Resolución de 14 de octubre de 2004. Exp. núm. 2308-2004-P/TC.

⁸ Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia de 17 de julio de 2006. Exp. núm. 4190-2006-PA/TC.

⁹ Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia de 7 de diciembre de 2005. Exp. núm. 4677-2004-PA/TC. En igual sentido, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Sentencia núm. 1.505, del 5 de junio de 2003. Caso: “*Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas*.”

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Somos de opinión que la Norma General núm. 13-2011 emitida por la Dirección General de Impuestos Internos es de naturaleza autoaplicativa, puesto que no requiere de acto posterior alguno para su eficacia inmediata ni obligatoriedad, que resulta imperativa para los recurrentes en revisión. Puede advertirse, además, que esta norma constituye “un reglamento *secundum legem*. Y tal como tiene expuesto [el Tribunal Constitucional de Perú], ‘*los llamados reglamentos secundum legem, de ejecución, o reglamentos ejecutivos de las leyes, (...) están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben*’, generando, por lógica consecuencia, una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de las personas a las que haya de extenderse su ámbito normativo”¹⁰.

El amparo contra normas no interfiere en modo alguno con la acción directa de inconstitucionalidad, pues con la primera se procura la protección de los derechos fundamentales de los accionantes, al requerir de la jurisdicción la adopción de una sentencia que prescriba “las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio” (Art. 91 de la Ley núm. 137-11). El amparo, en efecto, constituye “una auténtica acción declarativa de nulidad radical, por lo que los efectos de la sentencia se extenderán retroactivamente *ex tunc* hasta el momento de producirse la vulneración al derecho fundamental”¹¹. Esto contrasta con la *naturaleza constitutiva* de la sentencia en los procesos de control directo de constitucionalidad. De modo que en este último caso la decisión ha de operar *ex nunc*, es decir, que surtirá efectos inmediatos y para el porvenir, a menos que excepcionalmente el Tribunal Constitucional module retroactivamente sus efectos de acuerdo a las exigencias del caso (art. 48 de la Ley núm. 137-11).

¹⁰ Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia de 7 de diciembre de 2005. Exp. núm. 4677-2004-PA/TC.

¹¹ Gimeno Sendra, Vicente. *Eficacia de las sentencias constitucionales*, Editorial La Ley, 2011.

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cabe precisar, además, que en los procesos constitucionales de acción de amparo el tribunal apoderado puede ordenar medidas precautorias para asegurar provisionalmente, en lo que es resuelta la acción principal, la efectividad del derecho fundamental alegadamente vulnerado o amenazado (Art. 86 de la Ley núm. 137-11). Este tipo de medidas no proceden en los procesos de acción directa de inconstitucionalidad, pues al ejercitarse un control abstracto, no cabe posibilidad alguna de suspender precautoriamente la vigencia o aplicación de la norma cuestionada. De modo que el amparo, a diferencia de la acción directa, garantiza “una tutela diferenciada, lo que permite que en determinados casos se otorguen medidas excepcionales”¹², como sería en la especie la suspensión de la norma o sus actos de aplicación, tomando en consideración la verosimilitud del derecho invocado y el peligro irreparable que acarrearía la demora.

III. Consideraciones sustantivas

Después de haber precisado la especial relevancia o trascendencia constitucional del presente caso para establecer un precedente vinculante que defina los criterios de procedencia de las acciones de amparo contra normas —y en coherencia con los fundamentos sustantivos del voto disidente que sustentamos en la Sentencia TC/0201/13, de fecha trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013)—, consideramos que el Tribunal debió admitir el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida, conocer el fondo de la acción de amparo y anular la norma atacada por las razones que exponremos a continuación:

a) Sobre la afectación al debido procedimiento administrativo

¹² *Cfr.* Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0197/13, de fecha 31 de octubre de 2013, fundamentos 10.1 letras d y f.

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los recurrentes alegaron que la Norma General núm. 13-2011 no fue debidamente publicada para consulta pública como exige expresamente el artículo 23 de la Ley de Acceso a la Información Pública, que adjetiviza y desarrolla el mandato constitucional de consulta establecido en el artículo 138, numeral 2, de la Constitución. A juicio de éstos, el mandato constitucional que obliga a la consulta de las normas reglamentarias hace parte de las garantías de debido proceso administrativo reconocido en el artículo 69, numeral 10, de la Constitución. *Esto implica que la Recurrída no ha respetado el debido proceso administrativo para la elaboración y aprobación de tan importante reglamentación no solo para el ámbito tributario, sino para el sistema financiero en su conjunto. Esta situación provoca la afectación directa de derechos fundamentales protegidos por la Constitución de la República.*

Cabe precisar que el desarrollo de las formas procedimentales que han de ser utilizadas para la adopción de los actos administrativos y resoluciones de la Administración Pública ha sido confiado a la ley por el artículo 138, numeral 2, de la Constitución. No obstante, esta cláusula constitucional establece expresamente una *garantía* —la audiencia a los interesados— que sólo puede ser suprimida por disposición expresa de la ley. Como bien aduce el recurrente, esta garantía de audiencia a los interesados forma parte del debido proceso administrativo reconocido en el artículo 69.10 de la Constitución. Somos del criterio que el debido proceso debe ser garantizado en todas las actuaciones que realice la administración, con independencia de que no se trate de procedimientos sancionatorios ni resulten afectados derechos fundamentales.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que *[e]l proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial (...);*

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general¹³. Asimismo, el debido proceso administrativo constituye (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal¹⁴.

Es de suma importancia hacer notar que en la República Dominicana no se encontraba constitucionalizado el debido proceso administrativo. Sin embargo, con la promulgación de la Constitución el veintiséis (26) de enero del año dos mil diez (2010), dicha garantía obtiene rango constitucional y entonces se establece: (i) en el artículo 69.10, que “las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y **administrativas**”; y (ii), de manera mucho más específica en el artículo 138.2), la reserva de ley para regular: “**el procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas**, con las excepciones que establezca la ley”. En otras palabras, para la emisión de sus actos y resoluciones, la Constitución obliga a la Administración a (i) que siga un procedimiento, (ii) que dicho procedimiento sea establecido por la ley, y (iii) que siempre se garantice la audiencia de las personas interesadas, salvo que la ley establezca lo contrario. Por esto, no debe cuestionarse que el debido proceso, también en materia administrativa, constituye una garantía constitucional que debe la

¹³ Corte Constitucional de Colombia T-552/1992.

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia T-909/2009.

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administración a los administrados, la que, en consecuencia, debe ser protegida por este Tribunal.

Lo anterior, por supuesto, no quiere decir que cualquier falta en el marco de un procedimiento administrativo acarrearía la nulidad del acto que resulte; y como indicamos previamente, corresponde a este Tribunal delimitar cuáles de esas faltas violan las garantías constitucionales que son debidas a los administrados, para así indicar —a falta de disposición legal expresa al respecto— los lineamientos que debe seguir la administración pública en la emisión de sus actos. Para establecer estos límites, es recomendable tener en cuenta que *[e]l incumplimiento grave del debido procedimiento previo a todo acto administrativo (...) debe ocasionar la nulidad absoluta de acto pertinente*”; y que *“[l]a inobservancia de requisitos de forma impuestos por principios vinculados al orden público administrativo (garantía de los administrados) es también considerada causa de nulidad del acto emitido con tal defecto*¹⁵.

Cabe precisar que el debido procedimiento administrativo constituye una garantía, pero no se trata de un ritual que sea un fin en sí mismo, sino que, justamente, tiene un fin particular en la medida en que sirve como límite contra la eventual arbitrariedad de la administración pública en sus actuaciones. Por tanto, la exigencia de que la Administración ciña su actuación a un procedimiento previamente creado no debe ser interpretado como una exigencia puramente formalista; sino que se debe entender como una garantía de que la actividad administrativa es transparente, objetiva, participativa y sobre todo que se realiza para garantizar el pleno respeto a los derechos de las personas que se relacionan con la administración en cuestión.

¹⁵ Comadira, Julio Rodolfo, y Escola, Héctor Jorge. Derecho Administrativo Argentino. Editorial Porrúa. México, D.F. 2006. Págs. 308-309.

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Así las cosas, sólo deben considerarse importantes cuando afecten ese fin del procedimiento, en cuyo caso se debe pronunciar la nulidad del acto.

Evalutando el caso en concreto, la adopción de una norma reglamentaria sin garantizar “la audiencia de las personas interesadas”, conforme el artículo 138 numeral 2 de la Constitución, salvo las excepciones que establezca la ley, configura una lesión al debido proceso administrativo que afecta la validez de tal acto normativo. El que la Constitución remita a la ley el desarrollo del procedimiento legislativo, no obsta para que el juez de amparo tutele el cumplimiento de la garantía constitucional de la audiencia a las personas interesadas en la adopción de normas reglamentarias que afectan derechos fundamentales, como ocurre en la especie con el secreto profesional del banquero como emanación del derecho fundamental a la intimidad de los usuarios de los servicios bancarios. Lo que el constituyente ha delegado en la ley es el establecimiento de los procedimientos concretos a través de los cuales se cumplirá con la garantía de audiencia y las excepciones de la misma. De ahí que, salvo las excepciones que establezca válidamente la ley, el incumplimiento del trámite de audiencia en la adopción de los reglamentos es un vicio constitucional que hace anulable el acto normativo. Esto no significa que sean constitucionalmente relevantes todos los requisitos que prevea la ley para asegurar la garantía de audiencia. Por ello, corresponde al Tribunal Constitucional definir el contenido esencial o constitucionalmente relevante del derecho de audiencia.

El trámite de audiencia en la adopción de este tipo de actos administrativos responde al respeto del principio de participación, concepto inherente al Estado democrático. En este sentido, como plantea la doctrina, el principio de participación es la base de las garantías constitucionales dentro de las actuaciones administrativas, de acuerdo a lo que se deduce del precitado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 138.2 —que requiere la audiencia de los interesados— “en el sentido de que sería imposible tramitar válidamente una actuación administrativa sin la presencia directa de los interesados en las resultas de la misma”¹⁶. De lo que se trata es de asumir este principio “como un claro presupuesto de validez de las decisiones de la administración pública”, en el entendido de que *las garantías a los ciudadanos dentro de las actuaciones administrativas no surg[en] con posterioridad a la vigencia de los actos administrativos, sino con anterioridad, en el mismo momento en que la administración se relacion[a] con el sujeto de derecho; esto por la elemental razón de que las personas para el Estado y el derecho no surgen como consecuencia de una decisión, todo lo contrario, ya existen desde antes, al igual que sus derechos fundamentales*¹⁷.

El artículo 23 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, Ley núm. 200-04, precisa que: *las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administran recursos del Estado tienen la obligación de publicar a través de medios oficiales o privados de amplia difusión, incluyendo medios o mecanismos electrónicos y con suficiente antelación a la fecha de su expedición, los proyectos de regulaciones que pretendan adoptar mediante reglamento o actos de carácter general, relacionadas con requisitos o formalidades que rigen las relaciones entre los particulares y la administración o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus derechos y actividades*. En sentido similar, se pronuncian los artículos 31.3 y 31.4 de la Ley núm. 107-13, sobre Derechos de las Personas en su Relación con la Administración Pública. Consideramos, entonces, que la garantía de audiencia establecida en el artículo 138, numeral 2, de la Constitución, cuando

¹⁶ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Procedimientos Administrativos y Tecnología*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011. Pág. 119.

¹⁷ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo*, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, Bogota, 2008. Págs. 85 y 86.

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se trata de reglamentos y otros actos administrativos de alcance general, comporta como contenido esencial la exigencia de la audiencia, conocimiento y discusión con suficiente anticipación de los proyectos que serían adoptados. Así pues, el trámite o la emisión de una actuación administrativa sin la presencia de los interesados, constituye una grave lesión al debido procedimiento administrativo que justifica una sentencia estimatoria del amparo.

b) Sobre la vulneración del derecho fundamental a la legalidad

Los recurrentes en revisión alegaron que el tribunal de amparo no reconoció la violación al principio de igualdad que tiene lugar al permitir que la Dirección General de Impuestos Internos modifique por vía reglamentaria una disposición contenida en la Ley Monetaria y Financiera, al modular cómo debe ser suministrada cierta información requerida a las entidades de intermediación financiera. Asimismo, expresaron que *[l]a norma general establece a las entidades de intermediación financiera como agentes de retención del impuesto a cobrar al momento en que pagan intereses por los depósitos realizados en estas por las personas jurídicas, lo cual va en total contra posición con la excepción establecida en el literal e) del artículo 309 del Código Tributario, con lo cual se viola la legalidad y con ello el derecho fundamental a la misma que posee todo administrado.*

La lesión al principio de legalidad, en su dimensión subjetiva de derecho fundamental, en que incurre la Norma General núm. 13-2011 se configura por el desbordamiento de la facultad reglamentaria de la Administración. Cabe recordar que este Tribunal Constitucional sostuvo en la Sentencia TC/0110/13 que las “condicionantes” establecidas a través de un reglamento que controvierta el “principio de legalidad previsto por el artículo 40.15 de la Constitución” son inconstitucionales. E igualmente consideró que la

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneración al principio de legalidad también se tipifica en aquellas situaciones que conlleven la “extralimitación de atribuciones” del órgano que ejerza la potestad reglamentaria¹⁸.

Una influyente doctrina comparada ha señalado que *el exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta es siempre inconstitucional. [...] La facultad reglamentaria de que dispone el poder ejecutivo respecto de las leyes no presta fundamento para a) modificar o derogar leyes, ni siquiera so pretexto de necesidad y urgencia; b) ampliar incriminaciones legales, o incluir en ellas conductas ajenas a la tipificación legal [...] c) ampliar tributos establecidos en la ley, o incluir en ella ampliaciones que resultan extrañas al hecho imponible que la ley determina claramente*¹⁹. La Corte Suprema de la Nación Argentina ha dicho que *resolver si el Poder Ejecutivo ha sobrepasado o no los límites del poder de reglamentar las leyes constituye un problema vinculado directamente con [...] la Constitución Nacional y con el principio de la separación de los poderes del Estado*²⁰.

En igual sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay ha sostenido que *el reglamento está completamente subordinado a la ley cuyo contenido desarrolla o pormenoriza. Por tanto, debe respetarlas en su letra y en su espíritu y no puede contrariarla, alterarla ni exceder el alcance de la misma. La validez del reglamento depende de su conformidad con la ley reglamentada. Lo que ha ocurrido en el caso sometido a examen, es el ejercicio indebido de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo e*

¹⁸ Véase los fundamentos 10.8 y 10.9 de la Sentencia TC/0110/13, emitida por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana en fecha 4 de julio de 2013.

¹⁹ Bidart Campos, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1997, Tº III, pág. 245.

²⁰ Corte Suprema de la Nación Argentina: “Julio Reynaldo Puerta y otros v. Farloc Argentina, S.A”, 1973; T. 285 pp. 369 y ss.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indudablemente, ‘el exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta es siempre inconstitucional’²¹.

En el caso de la especie, algunas de las objeciones al principio de legalidad planteadas por los recurrentes carecen de objeto, pues una parte sustancial de éstas ha perdido su carácter manifiestamente ilícito con la modificación del artículo 309 del Código Tributario que operó con la Ley núm. 253-12, de fecha nueve (9) de noviembre de dos mil doce (2012). De manera que la alegada prohibición que impedía a la autoridad tributaria designar como agentes de retención a las entidades de intermediación financiera, en los supuestos planteados por los recurrentes, ya no existe actualmente en el Código Tributario, y esto indefectiblemente impone que sean desechadas las objeciones alegadas con fundamento en los artículos 40.15, 93.1.a y 243 de la Constitución.

Sin embargo, la imputación de lesión al principio de legalidad permanece incólume respecto del párrafo II de su artículo 3, pues en dicho texto se establece que la *información requerida por la autoridad tributaria podrá ser remitida por las entidades de intermediación financiera “directamente a la DGII, o través de la Superintendencia de Bancos”*. Esto choca frontalmente con lo establecido en el artículo 56.b de la Ley Monetaria y Financiera, a cuyo tenor: *las informaciones que deban suministrar las entidades sujetas a regulación, tanto a la Administración Tributaria como a los órganos encargados del cumplimiento de la prevención del lavado de activos y a los tribunales penales de la República, deberán ser hechas caso por caso por intermedio de la Superintendencia de Bancos, tanto en lo que respecta al*

²¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. Acuerdo y Sentencia N° 418/98 de 7 de diciembre de 1998. “*Acción de Inconstitucionalidad contra los artículos 38, 39, 40, 41 y 142 del Decreto N° 14.052 de fecha 3 de julio de 1996*”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recibo de la solicitud de información como para el envío de la misma y siempre y cuando se soliciten mediante el cumplimiento de los procedimientos legales en la sustanciación de asuntos que se ventilen en la justicia. Esta disposición, a nuestro juicio, se fundamenta en el artículo 377 del Código Penal que consagra el secreto profesional del banquero cuando establece que todas las personas, que en razón de su profesión u oficio son depositarias de secretos ajenos y que, fuera de los casos en que la ley les obliga a constituirse en denunciadores, revelaren esos secretos, serán castigados con prisión correccional de uno a seis meses, y multa de diez a cien pesos.

Cabe señalar que la garantía del secreto bancario constituye una concreción del derecho a la intimidad, el cual está protegido tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. En efecto, la información bancaria o financiera de una persona, sea ésta física o moral, constituye información de su vida privada y, como tal, el acceso a esa información no es —ni debe ser— abierto e ilimitado. De modo que, el artículo 56.b) de la Ley Monetaria y Financiera, al establecer procedimientos particulares para acceder a estas informaciones y establecer las excepciones en las que éstas pueden ser reveladas, lo que hace es proteger y a la vez modular el secreto bancario como derivación del derecho a la intimidad.

Esa ley súper orgánica modula los límites a un derecho fundamental y humano, como lo es el derecho a la intimidad, mediante la garantía del secreto bancario, en tanto que permite el acceso a la información —o el suministro de la misma— pero sólo mediante el cumplimiento de ciertos procedimientos. A propósito de esto, conviene recordar que nuestra Constitución establece de manera expresa en su artículo 74.2 que “**[s]ólo por ley**, en los casos permitidos por esta Constitución, **podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales**, respetando su contenido esencial y el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio de razonabilidad”. Y en este sentido conviene, asimismo, subrayar que cuando la Carta Magna indica que “sólo por ley”, se refiere a la ley en sentido estricto, es decir, al acto legislativo que solo puede ser producido por el Congreso Nacional.

Ha de destacarse que la afectación, modulación o regulación de la garantía del secreto bancario, en tanto concreción del derecho a la intimidad, ha de realizarse solamente en virtud de una ley, en este caso la Ley Monetaria y Financiera. De igual manera, para que esta última pueda ser modificada e incluso derogada, abriendo el acceso a la información financiera de las personas, debe existir una norma posterior, de igual o mayor jerarquía a esta ley, que así lo establezca. En ningún caso, sin embargo, puede ocurrir que, como en la especie, por medio de una resolución de la Dirección General de Impuestos Internos, órgano de la administración pública, se afecte el contenido de un derecho fundamental ni el ámbito competencial de una ley orgánica.

De modo que constituye una acción manifiestamente ilícita modificar parcialmente por vía reglamentaria el *procedimiento legal* que han de seguir las autoridades tributarias (al igual que las judiciales) para tramitar a las entidades de intermediación financiera los requerimientos de información de los usuarios de los servicios bancarios. Esta disposición de la norma impugnada no es, pues, una simple medida administrativa que contradice el *régimen legal* de la moneda y la banca, sino que constituye una infracción del principio de separación de poderes y la distribución de competencias que dispone la Constitución. La autoridad administrativa tributaria no puede modular reglamentariamente el develamiento del secreto bancario, pues esto ha sido reservado por la Constitución al poder regulador de la Ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Sobre la lesión al principio de razonabilidad y a la seguridad jurídica

Los recurrentes alegaron la vulneración de los artículos constitucionales 110, que consagran la seguridad jurídica, y 40.15, desde la perspectiva del principio de razonabilidad. Sobre el derecho a la seguridad jurídica expresaron que *[l]a norma general de repente y sin aviso formal adopta vía un instrumento administrativo, disposiciones que afectan situaciones consagradas y establecidas por derivación de un mandato legal, lo cual altera la situación establecida por leyes anteriores y vigentes*. En lo referente al principio de razonabilidad sostuvieron que *[l]a norma general exige a las entidades de intermediación financiera actuar en contra de las leyes y en particular de la legislación monetaria y financiera que las rige, a la vez que les exige realizar retenciones que son de difícil aplicación operativa y contrarias a los intereses de estabilidad del sistema financiero en su conjunto*.

Sin embargo, ambas imputaciones están enlazadas con la alegada lesión al principio de legalidad por desbordar la Norma General núm. 13/2011 los límites de la disposición legal habilitante, esto es, el artículo 309 del Código Tributario. No obstante, como se estableció en el medio anterior, la pretendida vulneración del principio de legalidad carece de objeto en la actualidad en lo que respecta al artículo 309 del Código Tributario, porque éste ha sido sustancialmente modificado por la Ley núm. 253-12, de fecha nueve (9) de noviembre de dos mil doce (2012), eliminando los impedimentos normativos que parecían excluir del poder reglamentario de la Dirección General de Impuestos Internos la capacidad para designar como agentes de retención a los accionantes, en las hipótesis que regula la Norma General núm. 13-2011. Consiguientemente también carecen de objeto en la actualidad los alegados vicios sustantivos del principio de razonabilidad y la seguridad jurídica en que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presuntamente habría incurrido la administración tributaria al adoptar la Norma General núm. 13-2011.

Propuesta de solución

En virtud de las consideraciones anteriores, los suscritos consideran que el Tribunal Constitucional debió:

PRIMERO: DECLARAR admisible el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: REVOCAR en todas sus partes la indicada sentencia núm. 118-2011, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

TERCERO: ACOGER parcialmente la acción de amparo interpuesta por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes contra la Dirección General de Impuestos Internos en lo que respecta a la vulneración al principio de legalidad y el debido procedimiento administrativo y, en consecuencia, **ANULAR** la Norma General núm. 13/2011.

CUARTO: DECLARAR con eficacia normativa general, en ejercicio del principio de autonomía procesal, que procede el amparo contra normas autoaplicativas y contra los actos de ejecución de las normas heteroaplicativas,

Sentencia TC/0030/14. Expediente núm. TC-05-2011-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) y compartes, contra la Sentencia núm. 118-2011, de fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siempre que de una y otros pueda advertirse una vulneración o amenaza a derechos fundamentales.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, 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, Secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario