República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0096/14

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0116, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Everlast Doors Industries S. A. contra la Sentencia núm. 156-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los diez (10) días del mes de junio 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; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, 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, 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La Sentencia núm. 156-2012, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada en fecha cinco (5) de octubre del año dos mil doce (2012) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Dicho fallo declaró inadmisible la presente acción de amparo por existir otras vías idóneas para tutelar los derechos invocados por la parte accionante.

La indicada sentencia fue notificada en fecha cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), mediante el Oficio núm. 156-2012, por Greisy Rijo Gómez, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo del Distrito Nacional.

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

La recurrente, Everlast Doors Industries S. A., interpuso el presente recurso de revisión constitucional en fecha doce (12) de octubre de dos mil doce (2012), a los fines de que sea revocada la Sentencia núm. 156-2012, de fecha trece (13) de agosto del año dos mil doce (2012), emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

El presente recurso fue notificado por medio del Auto núm. 2590/12, de fecha dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012), recibido ese mismo día por la Procuraduría General Administrativa, y en fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil doce (2012) fue recibido por la Dirección General de Impuestos Internos.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisible la acción de amparo, esencialmente, por los motivos siguientes:

a. *Del estudio y análisis de las conclusiones vertidas por la parte accionante este Tribunal ha verificado que esta solicita "ordenar a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), cumplir con las disposiciones de la ley 28-01, debidamente interpretada por la Suprema Corte de Justicia como Corte constitucional, y en consecuencia, suspender para el futuro y revocar hacia el pasado todo procedimiento, incluyendo las estimaciones de oficio notificadas o por notificar de esa administración, relacionado con el requerimiento a la sociedad accionante, de retener el Impuesto sobre transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), a la venta realizadas por esta dentro del territorio nacional, y como consecuencia de lo anterior, dejar de fungir como agente de retención del indicado impuesto.*

b. *Fruto de tal pedimento, este Tribunal mantiene el criterio de que mientras existan otras vías idóneas que permitan tutelar de manera efectiva y eficaz los derechos fundamentales supuestamente vulnerados por acción u omisión de la administración, no procede la acción de amparo, la cual constituye una vía excepcional para la tutela de dichos derechos; y en la especie la vía idónea lo es el Recurso Contencioso Tributario Ordinario, en el cual este Tribunal pero en atribuciones de lo Contencioso Administrativo ponderara la legalidad o no de la actuación de la administración tributaria.*

c. *Al respecto, la Suprema Corte de Justicia en funciones de Tribunal constitucional, y en ocasión de un Recurso de Revisión, en Sentencia de fecha 21 de septiembre del año 2011, ha expresado lo siguiente:" Que tanto el amparo como el recurso de revisión del amparo son garantías*

constitucionales instituidas para la protección inmediata de derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por acciones u omisiones arbitrarias e ilegitimas de toda autoridad pública o de particulares, siempre que se demuestre que el daño concreto y grave ocasionado por estas actuaciones solo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expedida de estos procesos constitucionales como forma de hacer cesar la turbación ilícita a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, cuya utilización está reservada para aquellos casos en que la carencia de otras vías legales aptas para proteger estos derechos fundamentales pueda afectar la efectividad de los mismos; de donde resulta que si las vías judiciales ordinarias presentan una tutela idónea y suficiente que permitan dar una solución adecuada y rápida a las pretensiones invocadas por el agraviado, la vía excepcional y sumaria del amparo es improcedente; que lo anterior implica que dado el carácter excepcional del amparo y de la revisión del amparo estos procesos están sujetos a ciertas condiciones para su admisibilidad, a fin de impedir que estas vías rápidas reservadas para la salvaguarda de los derechos fundamentales sean utilizadas para resolver cuestiones propias de los procedimientos ordinarios donde se requiere mayor debate e instrucción, por lo que no deben ser sustituido por la utilización indebida de una acción más rápida y excepcional, como lo es el amparo. (sic)

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional en materia de amparo

La recurrente pretende que sea revocada la sentencia impugnada. Para justificar su pretensión argumenta, entre otros motivos, los siguientes:

a. *La Sentencia de Amparo No.156-2012, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 5 de octubre de 2012 atenta directamente contra el derecho de la recurrente a una tutela judicial efectiva con el respeto*

de un debido procesos, a la vez que entraña un alto riesgo para sus derechos fundamentales a la legalidad tributaria, seguridad jurídica y sujeción de la administración al ordenamiento jurídico.

b. *La sentencia recurrida carece totalmente de motivación además de que es contraria al criterio y a los textos constitucionales que consagran los derechos fundamentales a la legalidad tributaria, seguridad jurídica y sujeción de la administración al orden jurídico de Everlast el derecho fundamental, ya que de permitirse a la DGII a las empresas beneficiarias del régimen de excepciones pautado por la ley 28-01, en virtud de una interpretación contraria a derecho y juzgada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia en funciones de Tribunal Constitucional en materia de control concentrado, afectaría sus derechos en la medida en que permitiría a un órgano administrativo del Estado modificar unilateralmente disposiciones consagradas directamente en la constitución y la ley 28-01, todo lo anterior en detrimento del equilibrio económico de la recurrente.*

c. *En la especie, aunque en ocasiones se haga mención de actos administrativos particulares emitidos por la administración tributaria, como es el caso de la estimación de oficio ALM-AU No. 003/2011, tales referencias se incluyen con fines meramente probatorios de la actuación de la DGll en desafío de los dispuesto por la ley 28-01, siendo objeto principal de la acción interpuesta por Everlast la protección de los derechos fundamentales a la legalidad tributaria, seguridad jurídica y sujeción de la administración al ordenamiento jurídico de Everlast, los cuales han sido vulnerados por la política de desacato de la DGII a lo dispuesto por la ley 28-01(…).* (sic)

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

La recurrida, Procuraduría General Administrativa, pretende que se rechace el presente recurso de revisión constitucional argumentando entre otros, en los siguientes:

a. *La regla de inadmisión en base a la existencia de otra vía judicial se refiere a que existan en la ley a favor del accionante, no a que estén abiertas eternamente a su favor, para el momento en el cual este decida ejercer una acción de amparo, pues el derecho de ejercer una acción en justicia, como bien ha sido indicado por García de Enterría y Fernández, es potestad del administrado, un derecho cuyo ejercicio o no le corresponde a este única y exclusivamente. Ello supone determinadas consecuencias jurídicas que bien el administrado aprovecha o soporta, sin que ello per se implique conculcación de derecho alguno.*

b. *A que lo afirmado por la parte recurrente y de la disposición de la Ley 137-11, invocada se sigue que existen otras vías judiciales efectivas para que el accionante procurara el ejercicio y protección de sus derechos fundamentales, como correctamente fue decidido por el tribunal a quo, razones estas por las cuales, procede declarar inadmisible el recurso de revisión de la especie.* (sic)

6. Pruebas documentales

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

1. Sentencia núm. 156-22012, de fecha cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), dictada por la por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

2. Oficio núm. 156-2012, de fecha seis (6) de octubre de dos mil doce (2012), emitido por la Secretaria General del Tribunal Superior Administrativo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a las piezas que figuran en el expediente y a los argumentos invocados por las partes, el presente recurso se contrae a que la recurrente, Everlast Doors Industries S. A., interpuso una acción de amparo el once (11) de marzo de dos mil once (2011) con la finalidad de que se cumpla con la disposición que establece la Ley núm. 28-01, de fecha primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001), sobre beneficios impositivos y económicos de las empresas sujetas al régimen especial de zonas francas fronterizas, ya que la Dirección de Impuestos Internos le remitió el Oficio ALM-AU-núm. 0003/2011, de fecha ocho (8) de enero de dos mil diez (2010), donde le reclama el pago del ITBIS dejado de pagar, de los meses septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año dos mil diez (2010), sobre las ventas realizadas por ella dentro del territorio nacional. La acción de amparo fue declarada inadmisible por existir otra vía efectiva, mediante la Sentencia núm. 156-2012, del cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual es objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

8. Competencia

Este tribunal constitucional 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, 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11.

9. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Para el Tribunal Constitucional el presente recurso de revisión constitucional resulta admisible por las siguientes argumentaciones:

a. La admisibilidad de los recursos de revisión constitucional en materia de amparo se encuentra establecida en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, que de manera taxativa y específica lo sujeta:

> *(…) a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales*.

b. Sobre la admisibilidad, este tribunal fijó su posición respecto de la trascendencia y relevancia en su Sentencia TC/0007/2012, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012):

> *La especial transcendencia o relevancia constitucional, puesto que tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que*

permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

c. En ese tenor, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que le permitirá a este tribunal continuar desarrollando la competencia para delimitar el ámbito del amparo en casos sobre los cuales el tribunal trata de reclamaciones relativas a la administración tributaria.

10. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional, luego de haber analizado los documentos, alegatos y argumentos de las partes, se fundamenta en lo siguiente:

a. En síntesis, la recurrente le solicita a este tribunal que le sea revocada la sentencia recurrida, ya que en ella se realiza una errónea interpretación de la acción de amparo. Además plantea que se incurre en denegación de justicia, violando el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso de la parte recurrente.

b. Del análisis de la sentencia recurrida, podemos colegir que el juez de amparo expresa que la vía del amparo no es la vía efectiva para reclamar los derechos que plantea la accionante y argumenta que la vía más idónea es el

recurso contencioso tributario ordinario, ante ese mismo tribunal, pero en esas atribuciones. De ello se infiere que dicho tribunal le dio cumplimiento al precedente establecido por este tribunal, con relación a la determinación de la vía efectiva, cuando como en la especie se considera que el amparo no es la vía idónea, criterio que ha sido reiterado en las sentencias TC/0030/12, 0098/2012 y TC/0018/2013.

c. Por otra parte, para fundamentar su sentencia, el juez de amparo utilizó el precedente de la Suprema Corte de Justicia de fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil once (2011), en funciones de Tribunal Constitucional, en ocasión de un recurso de revisión, donde dicho tribunal interpretó de manera atinada la vía para salvaguardar los derechos fundamentales, al establecer:

> *(…) que lo anterior implica que dado el carácter excepcional del amparo y de la revisión del amparo estos procesos están sujetos a ciertas condiciones para su admisibilidad, a fin de impedir que estas vías rápidas reservadas para la salvaguarda de los derechos fundamentales sean utilizadas para resolver cuestiones propias de los procedimientos ordinarios donde se requiere mayor debate e instrucción, por lo que no deben ser sustituido por la utilización indebida de una acción más rápida y excepcional, como lo es el amparo.*

d. De lo anterior se colige que el tribunal, actuando en amparo, emitió su decisión con apego a la Constitución, a la Ley núm. 137-11 y a los precedentes tanto del Tribunal Constitucional como de la Suprema Corte de Justicia, con respecto a la vía eficaz; por lo que en caso de existir alguna vulneración a derechos fundamentales, el Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones contencioso tributaria ordinaria, podrá instruir y tomar las medidas que estime necesarias para tutelar las violaciones argüidas por la

recurrente, ya que en contra de las resoluciones emitidas por la administración tributaria, en el presente caso la Dirección General de Impuestos Internos, "podrá interponerse el recurso contencioso tributario ante el Tribunal Superior Administrativo", como también lo establece el Dr. Edgar Barnichta Geara, en su libro *Derecho Tributario Tomo II*, página 1190.

e. En consecuencia, procede acoger en la forma el presente recurso de revisión de constitucional en materia de amparo, rechazarlo en cuanto al fondo y confirmar la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Everlast Doors Industries S. A., en fecha doce (12) de octubre de dos mil doce (2012), contra la Sentencia núm. 156-12, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Everlast Doors Industries S. A., en fecha doce (12) de octubre de dos mil doce (2012), contra la

Sentencia núm. 156-12, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).

TERCERO: CONFIRMAR la Sentencia núm. 156-12, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), por las argumentaciones expuestas anteriormente.

CUARTO: COMUNICAR, por Secretaría, la presente sentencia para su conocimiento y fines de lugar, al recurrente, Everlast Doors Industries S. A., y a los recurridos, Procuraduría General Administrativa y Dirección General de Impuestos Internos.

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

SEXTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional en virtud del artículo 4 de la referida ley núm.137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, 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 SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 156-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), sea confirmada, y de que sea declarada la inadmisibilidad de la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/2013, de fecha siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al descontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la

revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de cinco (5) días, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisible, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza.

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