



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0322/14**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2013-0145, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) contra la Sentencia núm. 197-13, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de diciembre del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida**

La sentencia objeto del recurso de revisión constitucional en materia de amparo es la núm. 0197/2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013), cuyo dispositivo es el siguiente:

*PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión planteado por la accionada DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII), por los motivos antes indicados.*

*SEGUNDO: DECLARA bueno y valido en cuanto a la forma, la accion de amparo interpuesta por la sociedad de comercio ESTELAR IMPORT, SRL. Contra el (SIC) DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII), por haber sido interpuesto conforme a las normas procesales vigentes.*

*TERCERO: En cuanto al fondo, se declara la vulneración del derecho a la libertad de empresa, obstáculo a la libertad de empresa, y el principio de legalidad, y en consecuencia se le ordena a la DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS desbloquear de manera inmediata el sistema electrónico de emisión de comprobante fiscal respecto a la accionante ESTELAR IMPORT S.R.L., para que todas las personas físicas y morales que tienen relaciones de negocios con la referida entidad comercial puedan realizar sus transacciones comerciales con la modalidad de comprobantes fiscales.*

*CUARTO: Se condena a la Dirección General de Impuestos Internos al pago de un astreinte de RD\$25,000.00 diario por cada día de retardo en la ejecución de la presente decisión.*

*QUINTO: Se declara el proceso libre de costas.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

2.1. El recurso de revisión constitucional en materia de amparo fue depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) el veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013). La parte recurrente solicita la anulación de la sentencia recurrida y que se disponga (...) *la celebración de la Audiencia Pública preceptiva de ley, a los fines de que esta Dirección General de Impuestos Internos produzca in voce los medios de defensa constitucionales y de legalidad tributaria pertinentes al caso de la especie y la salvaguarda de los derechos, garantías y deberes incursos en el presente caso.*

2.2. La sentencia recurrida fue debidamente notificada mediante el Acto núm. 132/2013, instrumentado por el ministerial René Portorreal, alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado del Distrito Nacional el diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013).

2.3. Por su parte, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo fue notificado a las partes (recurrida y Procuraduría General Administrativa) mediante el Auto núm. 2715-2013 del nueve (9) de julio de dos mil trece (2013), emitido por Judith Contreras Esmurdoc, jueza presidenta en funciones del Tribunal Superior Administrativo.

**3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

3.1. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró admisible la acción de amparo y se pronunció sobre el fondo tutelando la pretensión de Estelar Import, S.R.L., considerando, en resumen, lo que sigue:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

a. *K. Que la libertad de empresa es el derecho de todo individuo a participar en el mercado de manera libre dedicándose a la actividad económica de su elección, produciendo todo lo que sus medios le permitan y consumiendo todo lo que pueda y quiera adquirir.*

b. *L. Que hay que resaltar que es necesario proteger la empresa, pues su finalidad es la de proveer bienes y servicios necesarios para atender la subsistencia y desarrollo integral de todas y cada una de las personas que integran la sociedad. Es por esto que para darle a la empresa libertad debe permitírsele su existencia, actividad y permanencia, es decir, la empresa es consustancial a la libertad.*

c. *M. Que el Decreto No. 254-06, Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales, define en su artículo 1 los comprobantes fiscales como los: 'Documentos que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios, debiendo estos cumplir siempre con los requisitos mínimos establecidos por el presente reglamento.*

d. *N. Que no ha sido un hecho controvertido por la parte accionada que la misma haya bloqueado los NCF (comprobantes fiscales) de la parte accionante, por lo tanto tomaremos como cierto tal acontecimiento, no demostrando la misma bajo cuales fundamentos legales procedió a dicho bloqueo en perjuicio de la accionante.*

e. *Q. Que del estudio de la normativa tributaria aplicada al caso de la especie, se establece que no existe en la misma disposición legal alguna mediante la cual le dé facultad a la Dirección General de Impuestos Internos para bloquear NCF de sus contribuyentes, lo que resulta ser en ese sentido una arbitrariedad que vulnera el derecho a la libertad de empresa, situación*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ésta que debe ordenarse su cese, por lo que procede acoger la presente acción de amparo, y en consecuencia ordenar a la Dirección General de Impuestos Internos desbloquear de manera inmediata el sistema electrónico de la emisión de comprobante fiscal respecto la accionante, para que todas las personas físicas y morales que tienen relaciones de negocios con la referida entidad, puedan realizar sus transacciones comerciales en la modalidad de comprobantes fiscales, por ser dicha actuación violatoria del artículo 50 de la Constitución de la República.*

**4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente**

4.1. La parte recurrente, Dirección General de Impuestos Internos (DGII), argumenta, en resumen, lo que sigue:

a. *Que contrario a lo que arguye errónea e incongruentemente ese Tribunal Superior Administrativo en relación a que 'no ha sido un hecho controvertido por la parte accionada que la misma haya bloqueado los NCF de la parte accionante'... se hace obvio que tal y como consta expresamente en las páginas 7 y 8 de la sentencia No. 197-2013 esta Dirección General de Impuestos Internos en ningún caso otorgó aquiescencia alguna al 'supuesto bloque de NCF', sino que, hizo saber al Tribunal a-quo que 'la Administración Tributaria no puede ser llevada a capricho de autorizar a una sociedad comercial que legalmente no ha cumplido con el Código Tributario para los fines de emitir comprobantes fiscales que generen crédito fiscal y/o sustenten costos y gastos, por lo que, el propio incumplimiento reconocido por la ESTELAR IMPORT, S.R.L. de los deberes formales previstos en el artículo 50 del Código Tributario (...) hacía lícita e inexpugnable (sic) la denegación resolutoria de emisión de comprobantes fiscales no ya en perjuicio de derecho alguno de la ESTELAR IMPORT, S.R.L., aunque más bien en garantía y salvaguarda de los derechos e intereses legítimos de los demás terceros contribuyentes, importadores y vendedores de prendas de vestir que habrían*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*quedado en estado de indefensión respecto de una sociedad comercial competidora como la ESTELAR IMPORT, S.R.L. y transgresora de las propias previsiones de ley tributaria vigentes hoy día.*

b. (...) resulta evidente que tal y como lo revelan las piezas documentales contentivas del caso la denegación resolutoria de la autorización de emisión de comprobantes fiscales solicitada por al ESTELAR IMPORT, S.R.L. encuentra fundamento legal-reglamentario no sólo en la habilitación legal de la Administración Tributaria prevista en el artículo 257 del Código Tributario a los fines de la suspensión del ejercicio de actividades y clausura de locales en aquellos casos de incumplimiento de deberes formales, sino también, en la propia circunstancia de falsedad probada que influyen gravemente en la determinación de la obligación tributaria a cargo de ESTELAR IMPORT, S.R.L., consistente en que mientras la recurrida invoca su calidad de empresa de importación y venta de prendas de vestir, empero, ella misma deposita a su favor como supuesta prueba a descargo la Certificación No. C04341545687 expedida por la Dirección General de Impuestos Internos en fecha 13 de mayo de 2013, conforme a la cual ESTELAR IMPORT, S.R.L. está registrada e inscrita con la actividad de venta al por mayor de artefactos para el hogar eléctricos, a gas, kerosene u otros combustibles (incluidos electrodomésticos, cocinas, estufa, etc.), todo lo cual dejaría configurada la comisión de una defraudación tributaria sancionable conforme con los términos previstos en el párrafo del art. 234 de la Ley 11-92.

## **5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida**

5.1. De acuerdo con los documentos que figuran en el expediente, la parte recurrida depositó su escrito de defensa o contestación en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el doce (12) de julio de dos mil trece (2013). Solicita formalmente la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Impuestos



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Internos contra la Sentencia núm. 197-2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013), en vista de su falta de especial trascendencia o relevancia constitucional, y en caso de admitirlo el Tribunal Constitucional, rechazarlo por el fondo, ordenar el mantenimiento de la sentencia recurrida y declarar el recurso libre de costas. Como soporte lógico y jurídico de sus pretensiones aduce, en resumen, lo que sigue:

- a. Que “ESTELAR IMPORT, S.R.L. es una empresa que cumple sus obligaciones fiscales y tributarias. En el sistema computadorizado de la Dirección General de Impuestos figura como una entidad comercial activa que está al día en el pago de sus impuestos”.
- b. Que “no obstante, de manera ilegal y arbitraria, la DGII le bloqueó a esta empresa su acceso a las facturas de comprobantes, obstaculizando grandemente sus actividades comerciales”.
- c. Que ESTELAR IMPORT, S.R.L., a solicitud de la DGII, cambió su dirección o domicilio social porque desarrollaba sus actividades administrativas en un local diferente al del establecimiento comercial de expendio al público de las mercancías. Asimismo, que por instrucciones de la DGII cambió la actividad comercial que figuraba originalmente en sus documentos constitutivos, actualizó la lista de accionistas o suscriptores y modificó su Registro Mercantil. Sin embargo, a pesar de que no existe ni causa ni impedimento legal alguno, el bloqueo de los NCF continúa a la fecha de interposición del recurso de revisión constitucional.

### **6. Intervención oficial**

6.1. El procurador general administrativo, en escrito de defensa depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de julio de dos



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

mil trece (2013), se pronuncia sobre el recurso de revisión de que se trata, como sigue:

*A que mediante el presente escrito la Procuraduría General Administrativa, tratándose de un recurso de revisión de amparo elevado por una entidad administrativa de la Administración Pública, en cumplimiento del artículo 166 de la Constitución dominicana, al tiempo de acoger el indicado recurso, en virtud de sus motivaciones y fundamentos procederá a solicitarle pura y simplemente a este Honorable Tribunal Constitucional fallar favorablemente respecto del mismo.*

## **7. Pruebas documentales**

7.1. La parte accionante no sometió prueba. La parte accionada sometió las que se detallan a seguidas:

1. Certificación núm. CD4341858029, y su anexo, expedida por la Dirección General de Impuestos Internos, que será utilizada para probar que Estelar Import, S.R.L., está activa y al día en el pago de sus impuestos.
2. Formulario de verificación de datos de registro, depositado el cuatro (4) de enero de dos mil trece (2013), con lo que pretende probar que la Dirección General de Impuestos Internos solicitó a Estelar Import, S.R.L. el indicado documento con la finalidad de verificar los datos del registro de esta empresa.
3. Comunicación dirigida por la accionante, Estelar Import, S.R.L., solicitando el desbloqueo de los comprobantes fiscales impuesto por la DGII contra la empresa recurrida, anexo el documento de recepción de la indicada solicitud por parte de la DGII, núm. ALZ0270189, del veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2013), con lo que se pretende probar el tiempo en



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que la empresa demandada no puede realizar sus operaciones comerciales por esta causa.

4. El estado de cuenta consolidado que señala que la accionante, ahora recurrida, estaba completamente al día en su declaración y pago de impuestos del diecinueve (19) de febrero de dos mil trece (2013), obtenida de la oficina virtual de la DGII.

5. Acta de notificación de inscripción en el RNC, solicitado por la DGII el nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), mediante la Recepción núm. 473448, con lo que se prueba que Estelar Import, S.R.L. hizo esta corrección y actualización.

6. Solicitud de corrección sobre la actividad principal y dirección de la accionante, requerida por la DGII y depositada mediante la Recepción núm. 481012, con lo que la accionante pretende probar la transparencia total de sus actividades ante el órgano de administración tributaria correspondiente.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8. Síntesis del conflicto**

8.1. En la especie, conforme a la documentación depositada en el expediente, así como a los argumentos de hecho y de derecho invocados, el litigio se origina en que, desde el mes de diciembre de dos mil doce (2012), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) bloqueó el sistema electrónico de comprobantes fiscales en perjuicio de Estelar Import, S.R.L, sociedad de lícito comercio que reclamó, primero, ante las autoridades de la propia DGII, como luego, ante el Tribunal Superior Administrativo, que se le permitiera utilizar el sistema de comprobantes fiscales, lo cual fue ordenado



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

por la jurisdicción administrativa mediante sentencia y por lo cual la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) ha presentado formal recurso de revisión constitucional ante este tribunal.

**9. Competencia**

9.1. El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo establecido en los artículos 185, numeral 4, de la Constitución y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014).

**10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo**

10.1. Antes de conocer el fondo del presente recurso de revisión constitucional, procede determinar la admisibilidad del mismo. El presente recurso de revisión constitucional es admisible por las razones siguientes:

a. Este recurso de revisión constitucional cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011). El referido artículo establece:

*Requisitos de admisibilidad. La admisibilidad del recurso está 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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de los derechos fundamentales, a que se demuestre la especial trascendencia o relevancia constitucional del caso.*

b. Este tribunal constitucional ha opinado que la especial trascendencia o relevancia constitucional es, sin duda, una noción abierta e indeterminada, definida como tal por este tribunal mediante la Sentencia TC/0007/12, epígrafe 9, literal a, páginas 8 y 9, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).

c. Luego de haber estudiado y ponderado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, debido a que permite a este tribunal constitucional pronunciarse respecto de temas como el derecho a la libertad de empresa, la finalidad o propósito del gobierno electrónico abordado por la Ley Orgánica de la Administración Pública, así como el derecho fundamental a la buena administración, la apariencia de buen derecho y la finalidad de los servicios públicos, todos de indudable y crucial importancia para la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho.

## **11. Análisis del recurso de revisión constitucional y los medios presentados**

11.1. De acuerdo con la parte recurrente resulta, estrictamente, que “en ningún caso otorgó aquiescencia alguna al supuesto bloqueo de NCF, sino que su acción consiste”, de acuerdo a sus palabras, en la “denegación resolutoria de emisión de comprobantes fiscales”. El efecto de una u otra acción es el mismo: la parte recurrida no cuenta con la posibilidad de utilizar los comprobantes fiscales electrónicos. En consecuencia, el tribunal *a-quo* tiene la razón al entender que, si bien no se ha sometido prueba al respecto, la



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Dirección General de Impuestos Internos no ha controvertido el hecho del bloqueo de los NCF de Estelar Import, S.R.L.

11.2. Es constante, también de acuerdo a la parte recurrente, que la “denegación resolutoria” de la emisión de comprobantes fiscales electrónicos tiene “fundamento legal-reglamentario” en el artículo 257 del Código Tributario, que siempre, de acuerdo a la parte recurrente, permite la suspensión de actividades y la clausura de locales en caso de incumplimiento de deberes formales. Al efecto, ese texto legal dispone como sigue:

*Código Tributario, Ley 11-92. Art. 257.- (Modificado por la Ley 495-06 sobre Rectificación Tributaria del 28 de diciembre del 2006). El incumplimiento de los deberes formales será sancionado con multa de cinco (5) a treinta (30) salarios mínimos. Párrafo I. Esta sanción es independiente de las sanciones accesorias de suspensión de concesiones, privilegios, prerrogativas y ejercicio de actividades o clausura de locales, según se establezcan las circunstancias agravantes en el caso. Párrafo II. En los casos de incumplimientos de los deberes formales referentes a la remisión de información a la Administración Tributaria, en adición a la multa establecida en la parte principal de este artículo, podrá aplicarse una sanción de un cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de los ingresos declarados en el período fiscal anterior.*

11.3. De la transcripción del texto legal aducido por la parte recurrente como la norma que permite la denegación resolutoria de emisión de comprobantes fiscales, se observa que de lo que se trata es de establecer como pena principal una sanción de multa al incumplimiento de deberes formales. Es constante que a la parte recurrida no se le impuso esa sanción principal. En opinión de este tribunal constitucional, cuando la norma dispone que esa sanción “es independiente de las sanciones accesorias” que lista a seguidas, de lo que se



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

trata no es de que puedan aplicarse independientemente, sin que la sanción principal hubiera sido aplicada, sino de que una vez impuesta la sanción principal entonces es posible imponer otras sanciones, a juicio de la DGII, si las considerara apropiadas. En todo caso, el asunto ya fue planteado y resuelto por el Tribunal Superior Administrativo, cuya decisión, como se observa en lo precedentemente expuesto, no es violatoria del orden constitucional.

11.4. El Reglamento núm. 254-06, expedido por el Poder Ejecutivo, fue hecho a propósito para regular los NCF y en él no consta norma que autorice a la DGII a bloquear su emisión o impedir que las empresas lo utilicen. Es oportuno establecer que los NCF tienen por objeto acreditar la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios, de manera tal que al registrar las transacciones comerciales permitan la sustentación de costos y gastos o créditos fiscales para efecto tributario, y en consecuencia, su uso tiende a evitar o reducir la evasión. En el caso ocurrente, es el sujeto pasivo de la obligación el que le reclama a la Administración que le permita cumplir sus deberes formales, y es la Administración la que, al negarle la posibilidad de emitir comprobantes fiscales, impide que cumpla con esos deberes.

11.5. Es también constante en los hechos que la parte recurrente exigió diferentes pasos o procesos a la parte recurrida, para que regularizara sus operaciones, y Estelar Import, S.R.L. así lo hizo, tal como se comprueba del análisis del aporte probatorio anexo al escrito de defensa presentado a este tribunal constitucional, que evidencian el cumplimiento sucesivo: del pedimento de cambio de domicilio para unificar las labores administrativas con las operaciones de venta al público, del pedimento de regularización de la actividad comercial, del pedimento de actualización de la lista de accionistas o suscriptores y del pedimento de modificación del Registro Mercantil.

11.6. El cumplimiento de Estelar Import, S.R.L. a lo solicitado por la DGII evidencia que la parte recurrida no ha realizado acciones ni omitido deberes



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

tendientes a impedir u obstaculizar la determinación de la obligación tributaria, y de acuerdo con la prueba aportada ha permitido el control y fiscalización por parte de la Administración Tributaria. De hecho, lo que es una falta tributaria es negarse a cumplir de forma oportuna con la obligación de emitir comprobantes fiscales, tal como ordena el artículo 254, párrafo, numeral 16, del Código Tributario, agregado por la Ley núm. 495-06, sobre Rectificación Tributaria del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), texto que al respecto dispone textualmente lo que sigue:

*En especial constituyen casos de incumplimiento de los deberes formales los siguientes: La negativa a cumplir de forma oportuna con la obligación de emitir comprobantes fiscales y a conservar copia de los mismos, según sea el caso, de acuerdo con la normativa que al efecto dicte la Administración Tributaria.*

11.7. De acuerdo con el artículo 11 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, publicada en la G. O. núm.10691 del catorce (14) de agosto de dos mil doce (2012), la Administración Pública utiliza las nuevas tecnologías y medios “electrónicos, informativos y telemáticos” como instrumentos destinados a “mejorar la eficiencia, productividad y la transparencia de los procesos administrativos y de prestación de servicios públicos”. En consecuencia, no se supone que los medios de que se trata sean utilizados para impedir, bloquear, suspender o desautorizar las actividades empresariales o el curso “normal” de dichas actividades, porque estas últimas no dan “respuesta oportuna” a las solicitudes ciudadanas, ni logran una mayor interacción en las relaciones del Estado y sus funcionarios con la sociedad, como disponen los numerales 2, 3 y 5 del artículo 11 de la Ley núm. 247.12, antes citada.

11.8. En virtud del artículo 12, numeral 6), de la citada ley orgánica de la Administración Pública “debe garantizar la efectividad de los servicios



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

públicos y otras actividades de interés general, en especial su cobertura universal, continua y de calidad. Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad y evitar dilaciones indebidas”. Este mandato normativo da existencia actual a lo que se ha configurado como un derecho fundamental nuevo entre nosotros, denominado “derecho al buen gobierno o a la buena administración”. Como tal, *el reconocimiento normativo del derecho fundamental a la buena administración ha partido de la Recomendación n° R (80) 2, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980 relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas, así como de la jurisprudencia tanto comunitaria como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia en el ámbito europeo ha ido paulatinamente configurando el contenido de este derecho fundamental a la buena administración «atendiendo a interpretaciones más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una excelente gestión y administración pública en beneficio del conjunto de la población de la Unión Europea*<sup>1</sup>. Este derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional.

11.9. Los mandatos precedentemente resumidos configuran el denominado “derecho a la buena administración”, designación que hace taxativamente la Ley núm. 107-13, cuya vigencia ha sido postergada hasta el dos mil quince (2015), pero que debe considerarse, en relación con el asunto de que se trata, como un derecho actualmente dimanante de las obligaciones puestas a cargo de la Administración Pública por la Constitución de la República y otras normas. Se citan al respecto, sobre todo:

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ Arana, Jaime. (2011). *El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el Derecho Administrativo*. En C. M. Ávila Rodríguez y F. Gutiérrez Rodríguez (coordinadores). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch. P. 104.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10. El mandato del artículo 138 de la Carta Magna, que somete la Administración al derecho, disponiendo textualmente lo que sigue: “La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”. Dicho sometimiento es reafirmado por el artículo 139 de la Constitución, al disponer que los tribunales controlen la legalidad de los actos de la Administración, y permitir a la ciudadanía requerir ese control a través de “procedimientos legales”, entre los cuales juega papel estelar la opción inicialmente decidida por la empresa afectada, la acción constitucional de amparo.

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

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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11.12. En la Sentencia TC/0202/13, señaló este tribunal constitucional, y viene al caso por su íntima relación con el principio de eficacia de la Administración Pública, que:

*(...) la eficacia en la actuación de la administración es uno de los soportes que garantizan la realización de las personas que conforman un Estado y la protección efectiva de sus derechos fundamentales, por lo que es innegable que la tardanza innecesaria e indebida en la atención a las solicitudes de los particulares pueden constituirse en violaciones a derechos fundamentales (...).*

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Víctor Gómez Bergés y Wilson S. Gómez Ramírez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, así como el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

**DECIDE**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Dirección General de Impuestos Internos contra la Sentencia núm. 197-13, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia recurrida.

**TERCERO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas, de conformidad 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 del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a la parte recurrente, Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y a la parte recurrida, Estelar Import, S.R.L.

**QUINTO: DISPONER** la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con el mismo. Este voto disidente lo ejercemos amparándonos en el artículo 186 de la Constitución y el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, texto según el cual “(...)



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

1. En el presente caso, se trata de un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, interpuesto por la Dirección General de Impuestos Internos contra la Sentencia núm. 197-13, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013).
2. La acción de amparo tenía como finalidad cuestionar la decisión de la Dirección General de Impuestos Internos mediante la cual bloqueó los comprobantes fiscales correspondientes a la entidad comercial Estelar Import, S. R. L.
3. El tribunal apoderado de la acción de amparo la acogió mediante la sentencia indicada anteriormente, mientras que este tribunal rechazó el recurso y confirmó la misma.
4. Como se advierte, en la especie de lo que se trata es de un conflicto de orden administrativo y patrimonial, en el cual el accionante en amparo reclama el desbloqueo de su sistema de manera inmediata para que todas las personas físicas y morales que tienen relaciones de negocios con la referida entidad comercial puedan realizar sus transacciones con la modalidad de comprobantes fiscales, a lo que la parte demandada se niega, en razón de que dicha entidad comercial no ha cumplido con las normas establecidas en el Código Tributario para poder emitir comprobantes fiscales que generen crédito fiscal y/o sustenten costos y gastos. En este orden, estamos en presencia de un conflicto de naturaleza administrativa y lo que procede es un recurso contencioso administrativo, cuya competencia corresponde al Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5. Apoderado el Tribunal Superior Administrativo del referido recurso contencioso administrativo tendrá la oportunidad de determinar si el accionante en amparo cumplió o no con los requisitos legales para el desbloqueo de su sistema de emisión de comprobantes fiscales. Como se advierte, se trata de un conflicto que no puede ser resuelto adecuadamente por la vía del procedimiento sumario de amparo.

6. Por la vía del recurso contencioso administrativo no solo se decidiría de manera más adecuada el conflicto que nos ocupa, sino que existe la posibilidad de resolver cualquier cuestión urgente que fuere necesaria, tal y como se estableció en la Sentencia TC/0030/12 del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012).

### **Conclusiones**

Entendemos que en el presente caso debió revocarse la sentencia recurrida y declarar inadmisibles las acciones de amparo, por existir otra vía efectiva, como lo es el recurso contencioso administrativo.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

**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**



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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. 197-13, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cinco (5) de junio de dos mil trece (2013), sea confirmada y que la acción de amparo incoada por Estelar Import, S. R. L., sea admitida. 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/0071/13 del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al discontinuar 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.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 admitida, 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**