



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0235/17**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2015-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la razón social Cemex Dominicana, S.A. contra los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecinueve (19) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, presidente en funciones; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**



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

**1. Descripción de las disposiciones normativas impugnadas**

1.1. Las normas atacadas son los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956), que expresan:

*Art. 1.- Las obligaciones resultantes por concepto de impuestos, derechos, arbitrios, arrendamientos, ventas, mensuras o por cualquier otro concepto, cuyos acreedores sean el Estado, el Distrito Nacional, los Municipios o los Distritos Municipales, **podrán ejecutarse vencido el termino en que deberá efectuarse el pago, por cualquier alguacil requerido al efecto, en virtud de ordenanza que dictará el Juez de Primera Instancia**<sup>1</sup> a diligencia del Administrador General de Bienes Nacionales, del Colector de Rentas Internas, del Colector de Aduana, del Tesorero del Consejo Administrativo del Distrito Nacional o del Tesorero Municipal, según sean fiscales o municipales los impuestos, derechos, arbitrios, arrendamientos, ventas o deudas cuyo cobro se persiga.*

*Artículo 2.- **La ordenanza indicada en el artículo anterior constituirá un título ejecutorio***<sup>2</sup>, en virtud del cual podrá ser realizado cualquiera de los embargos establecidos por la ley.

**2. Breve descripción del caso**

2.1. El veintiuno (21) de julio de dos mil quince (2015), mediante instancia debidamente recibida ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional, la razón social Cemex Dominicana, S.A., en calidad de accionante, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453,

---

<sup>1</sup> Negrita y subrayado de la parte accionante.

<sup>2</sup> Negrita de la parte accionante.



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

sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956), en razón de que la aplicación de los indicados artículos no resulta conforme con los principios y garantías constitucionales de debido proceso, razonabilidad y seguridad jurídica; por esta razón, solicita que los artículos sean interpretados de la siguiente manera:

- i) Que el Juez de Primera Instancia no puede dictar su “ordenanza” sin que la parte alegadamente deudora previamente sea enterada de la supuesta deuda y se le permita defenderse en un plazo razonable; y*
- ii) Que el Juez de Primera Instancia tenga la facultad de evaluar la seriedad del crédito, los argumentos de las partes, las pruebas existentes, y en base a ello decidir si procede o no la autorización para proceder con los embargos ejecutivos en dicha legislación.*

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

3.1. En el escrito depositado por la parte accionante se aduce que los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453 vulneran el artículo 69 de la Constitución dominicana, el cual reza de la siguiente manera:

*Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable; 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al*



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

*derecho de defensa; 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo; 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia; 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

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

4.1. La parte accionante, razón social Cemex Dominicana, S.A., fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros, en los siguientes argumentos:

*La mayor evidencia de la violación a esta garantía constitucional, se desprende de un simple razonamiento: Si nuestro ordenamiento jurídico exige que para dictarse un acto administrativo de carácter sancionador y/o que afecte los derechos subjetivos del administrativo se le debe de dar cumplimiento a la garantía constitucional del debido proceso y permitir que la parte afectada exprese sus consideraciones sobre el caso, pues entonces más aún si cabe, debe aplicarse ese “derecho a ser oído” cuando de lo que se trata es de que un juez dicte una autorización de embargo ejecutivo (mobiliario e inmobiliario) que evidentemente va (sic) afecta directa e inmediatamente los derechos patrimoniales del administrado.*

*Ampliando sobre el tema, debe señalarse que en el régimen de ejecución forzosa del Código Tributario, puede uno percatarse que si bien el denominado “Certificado de Deuda”, que es el título ejecutorio de esta*



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

*materia, si bien es dictado por la propia Administración Tributaria, lo cierto es que dicho título ejecutorio nunca podrá ser dictado, mucho menos ejecutado y por tanto de la posibilidad de que se dicte administrativamente un Certificado de Deuda, cosa que no ocurre necesariamente en la Ley 4453.*

*Es decir la diferencia sustancial entre ambos sistemas, es que el título ejecutorio en el caso de la Ley No. 4453 puede ser dictado sin que el alegado deudor tenga ningún conocimiento de una deuda, mientras que en el caso del Código Tributario el deudor le ha sido notificado con anterioridad la existencia de una deuda la cual evidentemente tiene oportunidad de impugnar y suspender, así como de suspender cualquier proceso de ejecución antes de ser iniciado. En el caso de la Ley No. 4453 las posibilidades de suspensión solo podrán darse una vez que la entidad pública tiene en sus manos el título ejecutorio y le notifica el mandamiento de pago previsto en esa ley (Art. 3) es de un día franco para cualquiera de los dos embargos, sea el mobiliario o el inmobiliario.*

*En ese sentido, ha dicho el Tribunal Superior Administrativo:*

*Para que el fisco pueda ejercer el procedimiento ejecutorio es necesario que se trate de créditos tributarios ciertos, líquidos y exigibles (Sentencia TSA No.051-2004 de fecha 25 de noviembre de 2004)*

*Un crédito se hace líquido, exigible y firme cuando se ha agotado los recursos administrativos y el recurso jurisdiccional por ante el Tribunal Superior Administrativo (Sentencias TSA No. 054-2004 de fecha 25 de noviembre de 2004, No. 048-2005 de fecha 29 de junio de 2005 y No. 093-2005 de fecha 24 de noviembre de 2005).*



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

*El procedimiento ejecutorio solo procede cuando el crédito es cierto líquido y exigible, lo cual sucede cuando el Tribunal Superior Administrativo se pronuncie sobre el fondo (Sentencia TSA No. 058-2006 de fecha 8 de agosto de 2006).<sup>3</sup>*

*Lo que pretende la referida ley es que un ciudadano pueda ser ejecutado en su patrimonio por cualquier tipo de deuda que diga tener una entidad pública, sin que nunca haya tenido la mínima oportunidad de hacer alegato de defensa.*

*III.1. Violación al Debido Proceso (Art. 69 de la Constitución): Al permitirse que cualquier declaración de deuda que realice una administración Pública se convierta en un título ejecutorio, sin que nunca se escuche a la parte afectada, vulnera el derecho de defensa de los administradores. Derecho a ser Oído.*

*(...) cualquier obligación de pago que diga tener el Estado o uno de los Municipios contra un particular, para convertirla en título ejecutorio basta con que dicha entidad pública se lo solicite al Juez de Primera Instancia para que este dicte una “ordenanza” ejecutoria, y poder entonces dar inicio a cualquiera de los dos procedimientos de embargos ejecutivos (mobiliario e inmobiliario) previstos en la ley.*

*Conforme a los textos legales citados, la emisión de la ordenanza por parte de juez ocurre de manera automática. No hay posibilidad alguna de que sea rechazada dicha solicitud. El juez se encuentra atado a un mandato del legislador.*

---

<sup>3</sup> Barnichta Geara, Edgar. Derecho Tributario. Tomo II. Pág. 1329.



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

*Para mayor precisión vale la pena citar un ensayo publicado por el profesor peruano Ramón Huapaya Tapia sobre el alcance que tiene el derecho al debido proceso administrativo;( ...):*

*“El derecho esencial dentro del ámbito del debido procedimiento, es el de permitir a los administrados expresar, sea de modo oral o escrito sus argumentos y posiciones con respecto a sus propias peticiones y a las actuaciones administrativas relativas al trámite del procedimiento mismo.”*

*A propósito conviene citar los criterios de este Tribunal Constitucional, que ha engalanado y ampliado el concepto de derecho de defensa y el derecho a ser oído, a saber:*

*“El de defensa no debe limitarse a la oportunidad de ser representado, oído y de acceder a la justicia (sic). Este derecho procura también la efectividad de los medios para dar a conocer el resultado de un proceso y que nada quede a merced de la voluntad o dejadez del abogado que asiste al ciudadano, sino que la parte afectada conozca por vía de acceso a ella la solución dada a un conflicto de su especial interés”*<sup>4</sup>.

*Este derecho de defensa es sin duda alguna, una garantía del debido proceso que en la Ley No. 4453 se puede ver como irregular o incompleto.*

*En primer lugar, cuando se otorgan autorizaciones de embargo inaudita parte, se trata de autorizaciones para trabar medidas conservatorias no medidas ejecutorias como es el caso de la Ley No. 4453. Las medidas conservatorias como hemos dicho anteriormente lo que persiguen es proteger un crédito que se encuentra en peligro o riesgo de desaparecer, es*

---

<sup>4</sup> Sentencia TC/0034/13, así como Sentencia TC/0070/14.



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

*evidente en casos, que no se puede hacer llamar al aleado deudor, pues eso solo puede provocar la desaparición del crédito (...).*

*La segunda nota que llama la atención de esas autorizaciones de embargo conservatorio inaudita parte, es que en esos casos la autorización del juez no ocurre de manera automática como lo plantea la Ley No. 4453, sino que existen numerosos requisitos que en caso de no reunirse, el juez tiene la obligación de denegar tal petición.*

*III.2. Al no permitirse que el juez pueda verificar la seriedad del crédito, y por el contra estar obligado a otorgar dicha “ordenanza” u autorización de embargo, se violan los principios constitucionales de razonabilidad y seguridad jurídica.*

*Como hemos dicho anteriormente, los artículos 1 y 2 de la Ley 4453 facilitan a cualquier organismo del Estado y a los Ayuntamientos del territorio nacional, obtener un título ejecutivo y proceder a un breve proceso de embargo ejecutivo con la sola solicitud o presentación de instancia ante un juez de primera instancia. Ya hemos dicho que la parte deudora nunca es escuchada en este proceso, ni siquiera es enterada de la deuda, pero para mayor laceración de los derechos fundamentales, la redacción que tiene la ley concibe una autorización del juez de primera instancia, con un simple trámite, sin que el juez se encuentra en la posibilidad de evaluar la petición, la seriedad o al menos apariencia de buen derecho del crédito que dice tener ese órgano estatal o ayuntamiento, y por tanto, pueda en base a ello, denegar o rechazar dicha solicitud en jurisdicción graciosa.*

*Para salvar la constitucionalidad de la ley, debe permitirse que el juez tenga potestad y libertad de verificar la seriedad del crédito. Lo contrario es violar irremediablemente el principio de razonabilidad que deben tener las normas*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*jurídicas, en especial las leyes del Congreso Nacional. Como bien ha dicho este mismo tribunal “este principio [de razonabilidad] constituye el fundamento axiológico de toda norma, sin importar de donde emane y la materia que en ella se aborde”<sup>5</sup>.*

*El principio de razonabilidad de las leyes se encuentra en la parte in fine del artículo 40.15 de la Constitución al disponer que “la ley (...) solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad”.*

*Por igual, ese mandato del legislador de la Ley 4453 estaría afectando el principio constitucional de seguridad jurídica y sería contrario al artículo 139 de la Constitución, que establece que “los tribunales controlaran la legalidad de la actuación de la Administración Pública”. Que mejor forma de controlar esa legalidad que permitirle al juez apoderado de esa instancia que permitirle verificar la apariencia de buen derecho del crédito que alegue la parte solicitante.*

*Es importante resaltar la trascendencia de esa ley pues si el juez no puede verificar el crédito, el juez puede entonces vulnerar derechos del deudor. Si bien la existencia del crédito ha sido determinada por un acto de la Administración y todos estos se presumen conforme a Derecho, empero, ya que el Juez no hace un examen corroborativo de la seriedad de crédito, y tratándose de medidas ejecutorias, nos encontramos ante una irremediable violación al principio de seguridad ya que ese clima cívico de confianza en el orden jurídico no existe e impera la arbitrariedad.*

### *III.3. Las sentencias interpretativas: Una solución para la Ley 4453*

---

<sup>5</sup> Sentencia TC/0201/13.



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

*La LOTCPC establece la posibilidad en su artículo 47 de que el Tribunal Constitucional al momento de decidir una acción directa de inconstitucionalidad dicte una “sentencia interpretativa” mediante la cual pueda declarar “la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados”*

*Para el caso que nos ocupa, entendemos que existe la posibilidad de que este honorable Tribunal determine que para que el artículo 1 de la Ley 4453 resulte conforme a la Constitución de la Republica necesariamente debe interpretarse en los sentidos siguientes;*

- i) Que el Juez de Primera Instancia no puede dictar su “ordenanza” sin que la parte alegadamente deudora previamente sea enterada de la supuesta deuda y se le permita defenderse en un plazo razonable; y*
- ii) Que el Juez de Primera Instancia tenga la facultad de evaluar la seriedad de crédito, los argumentos de las partes, las pruebas existentes, y en base a ello decidir si procede o no la autorización para proceder con los embargos ejecutivos previstos en dicha legislación.*

4.2. En relación con el escrito contentivo de réplica, presentado por la parte accionante, alega:

*II. Exclusión de la DGII del proceso, intervención voluntaria extemporánea.*

*En fecha veintiuno (21) de julio del año dos mil quince (2015), CEMEX DOMINICANA, S.A., depositó ante este Honorable Tribunal una Acción Directa de Inconstitucionalidad mediante instancia contentiva de las razones por las que entiende que las disposiciones de los artículos 1 y 2 de*



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

*la Ley No. 4453 de fecha nueve (9) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956),...Exactamente un mes después de haberse depositado esta instancia, es decir en fecha veintiuno (21) de agosto del año dos mil quince (2015), la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS depositó un Escrito de intervención voluntaria en la supra indicad (sic) acción de inconstitucionalidad.*

*El Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional establece en su artículo 19 de la posibilidad de que en los procesos constitucionales de acciones directas de inconstitucionalidad se produzca intervenciones voluntarias. Por su parte, el artículo 20 al establecer los requisitos o formalidades que deben cumplirse para realizar las intervenciones voluntarias, establece que la misma “(...) se efectuará dentro de los diez (10) calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional”.*

*En relación a la publicación de la referencia del expediente aperturado en ocasión de la Acción Directa de Inconstitucionalidad interpuesta por CEMEX DOMINICANA, S.A., puede verificarse que esta se produjo el día veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015), en el portal web del Tribunal Constitucional. Así puede leerse:*

*Expediente      núm      TC-01-2015-0025      27/07/2015      CEMEX  
DOMINICANA, S.A.<sup>6</sup>*

*De lo anterior se colige, que el escrito de intervención voluntaria de la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII), fue*

---

<sup>6</sup> Disponible en [http://www.tribunalconstitucional.gob.do/Extractos\\_de\\_Acciones\\_Directas\\_de\\_Inconstitucionalidad?ga=1.120128974.756418197.1441027817](http://www.tribunalconstitucional.gob.do/Extractos_de_Acciones_Directas_de_Inconstitucionalidad?ga=1.120128974.756418197.1441027817) (Consultado en fecha 2 de septiembre de 2015).



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

*depositado fuera del plazo establecido por la normativa procesal constitucional aplicable.*

*No es necesario discutir si el plazo de los diez (10) días que establece el Reglamento es un plazo franco o si se cuentan solo los días hábiles; en cualquier escenario, sea la forma del cómputo del referido plazo, el escrito fue depositado cuando el mismo se encontraba ventajosamente vencido.*

*Considerando las argumentaciones antes expuestas, este Honorable Tribunal Constitucional no tiene otra alternativa que declarar extemporánea la intervención voluntaria de la DIRRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS, y por vía de consecuencia excluir dicho escrito, así como toda participación de la DIRRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS en el proceso constitucional que nos ocupa.*

*III. Inadmisibilidad de la Instancia de Intervención voluntaria de la DGIII. Falta de Interés legítimo y jurídicamente protegido.*

*El artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, dispone lo siguiente:*

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

*La intervención voluntaria es una figura creada por el derecho común, que aparece en los artículos 339 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.*



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

*El interviniente voluntario tiene como característica principal que se convierte en una “parte” del proceso. Es decir, que alguien que en principio era un tercero ajeno al proceso litigioso, decide si es admitido y cumple con los requisitos para ello, ser5 una parte más del proceso. Tanto así, que en otras materias, cuando el interviniente pasa a ser parte del proceso y posteriormente se produce un recurso de alzada, en esa jurisdicción de alzada el término de “interviniente” desaparece y se le denomina como recurrente o recurrido, según corresponda.*

*Conforme lo explicado, “todo el que tiene interés en la instancia, tiene derecho a intervenir [...] Lo importante es que el interviniente tenga interés en la protección, la creación o la modificación y aún la supresión de una situación jurídica contra otros que se le disputan al margen del interviniente”.<sup>7</sup>*

*Como enseña la doctrina constitucional que ha examinado el aspecto de la legitimación activa para intentar la acción de inconstitucionalidad, “solo las personas afectada por los mismos, y que por tanto, sean titulares de un ‘interés legítimo’ es decir, derivado de un título jurídico, y que se encuentra jurídicamente protegido”<sup>8</sup>, pueden interponer la acción directa.*

*Es decir, que la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII) no constituye el sujeto activo o acreedor que puede ampararse en las disposiciones de la Ley No. 4453 de 1956.*

*Es decir, que la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII) tiene como ámbito de competencia la de administrar y recaudar (sic) los tributos internos nacionales y el Código Tributario dispone que los*

---

<sup>7</sup> Pérez Méndez, Artagnán. Procedimiento Civil, Tomo II p. 187.

<sup>8</sup> Brewer-Carías, Allan. Derecho procesal constitucional. Instrumentos para la justicia constitucional. Tercera Edición, Caracas 2014. Pág. 371.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*tributos internos nacionales les aplica todo el régimen del Título I en el que a su vez se establece un procedimiento de ejecución forzosa, necesariamente debe concluirse que la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII) ante cualquier crédito tributario deberá ceñirse por el régimen de ejecución previsto en el Código Tributario y no por las disposiciones de la Ley No. 4453.*

### **5. Intervenciones oficiales**

#### 5.1. Opinión del procurador general de la República

En el expediente correspondiente a esta acción consta escrito del procurador general de la República, depositado mediante la Instancia núm. 02791, del veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015). En dicho escrito se sugiere que con la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, mediante un ejercicio de ponderación, el Tribunal Constitucional interprete las disposiciones de los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, en el sentido de que mediante la tutela judicial efectiva, en ocasión de su aplicación, se garantice el respeto al debido proceso, fundamentándose en los motivos siguientes:

a. “Las disposiciones impugnadas (...) tienen naturaleza normativa y alcance general; por tanto, pueden ser impugnadas a través del mecanismo procesal de la acción directa de inconstitucionalidad (...)”.

b. *Ese Tribunal Constitucional ha interpretado la previsión del Art. 185.1 de la Constitución sobre el particular, en el sentido de que el interés legítimo jurídicamente protegido se configura cuando la norma impugnada afecta al accionante (v. TC/50, 77 y 101 de 2012, así como TC/41, 55 y 64 de 2013); asimismo, cuando lo perjudica, (v. TC/47/2012, así como TC/21,31,33, y 58 del*



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

2013); igualmente cuando el accionante sea afectado, alcanzado, ó (sic) perjudicado directamente por la norma impugnada (v. TC/31, 56, 58, 60, 66, 67, 76, 134 de 2013); ó (sic) cuando haya sido parte en un proceso penal (v. TC/149-2013).

c. “De ahí que el parámetro objetivo para apreciar la legitimación activa de un accionante en inconstitucionalidad, conforme al criterio de esa alta jurisdicción, estriba en que la disposición impugnada le alcance, le afecte, ó (sic) le perjudique”.

d. (...) cualquier persona física ó (sic) jurídica que accione en inconstitucionalidad tiene que demostrar oportunamente las razones en las que se fundamenta su alegada titularidad de un interés legítimo jurídicamente protegido, requerido por el Art. 185.1 de la Constitución para que su acción pueda ser declarada admisible por el Tribunal Constitucional, las cuales deben subsumirse en los parámetros establecidos a tal efecto por esa alta jurisdicción en su jurisprudencia vinculante.

e. Al respecto, la entidad accionante no aporta ningún elemento que permita apreciar si en la especie se configura a su favor alguno de dichos parámetros, toda vez que en su instancia no se advierte ningún argumento ó (sic) razonamiento dirigido a demostrar en qué forma y media las disposiciones impugnadas la alcanzan, afectan o perjudican.

f. Por el contrario, en pro de justificar su legitimación activa para impugnar por vía de la acción directa de inconstitucionalidad las disposiciones antes señaladas de la ley 4453/1956, la entidad accionante recurre a consideraciones doctrinales que en modo alguno se avienen al criterio sobre el particular consignado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

g. En esa medida y desde esa perspectiva, la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata deviene en inadmisibile por no satisfacer el



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

*indicado requisito establecido por los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la ley (sic) Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*h. Los artículos 1 y 2 de la ley (sic) 4453 de 1956, impugnados a través de la acción directa de inconstitucionalidad analizada en la presente opinión establecen las bases de un sistema expedito para el cobro de créditos de carácter fiscal ó (sic) tributario contraídos por los particulares con los órganos del Estado y los municipios, que refleja las concepciones predominantes con respecto al rol y las funciones del Estado en el contexto histórico, político, social y económico en el que dicha ley fue dictada.*

*i. Al respecto, el gran maestro de nuestro Derecho Administrativo, advierte que “El fin de esta ley es exonerar al Estado de la obligación de entablar una acción contra sus deudores por concepto de impuestos para obtener una sentencia condenatoria, según se estuvo practicando hasta que ella fue dictada, procedimiento inconveniente para la marcha regular de la Administración. Una vez trabado el embargo, el derecho común recobra su imperio, trátese de muebles ó (sic) de inmuebles. El procedimiento posterior deberá, pues, ajustarse a las reglas del Código de Procedimiento Civil en materia de embargo ejecutivo ó (sic) de embargo inmobiliario (sic)”.*

*j. Apunta del (sic) maestro Tavares que “Tales derogaciones del derecho común se justifican por dos razones principales: la seriedad de los créditos de la administración; la urgencia de que estos créditos sean prontamente realizados, a fin de proveer las necesidades presupuestales de esas instituciones”.*

*k. Es importante destacar que para el citado autor, “El título ejecutorio obtenido conforme a lo dispuesto por la ley 498 de 1944, tiene un valor simplemente provisional. Establece a favor del acreedor una presunción de que la deuda existe.*





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

*Pero esta presunción puede ser combatida por el deudor en el curso del procedimiento ejecutorio conforme al derecho común”.*

1. *Las consideraciones doctrinales reseñadas precedentemente, sin menoscabo de que se refieren a legislaciones distintas y anteriores, se avienen, mutatis mutandi a las razones que sirven de fundamento a las disposiciones de la ley 4453 de 1956 ahora impugnadas, en cuyo contenido material se reitera lo consignado en las leyes analizadas por la doctrina señala (sic).*

m. *En la especie, en la instancia contentiva de la impugnación analizada se advierte que la entidad accionante no deja de reconocer las razones de la facultad conferida por el legislador al Juez de Primera Instancia para crear títulos ejecutorios a favor de la Administración frente a los particulares, a partir de la solicitud formulada a tal efecto por las agencias de Estado y los municipios, con fundamento en los créditos fiscales y tributarios de estos frente a aquella.*

n. *Entre dichas razones, se destaca la presunción de legalidad de los actos de la administración, reconocida por las disposiciones sustantivas que desde sus orígenes han circunscrito el ejercicio de las facultades de los órganos del Estado a lo señalado por la Constitución y las leyes.*

o. *El cuestionamiento, más bien, tiene por objeto el procedimiento establecido a los fines indicados, en cuya virtud, ante la sola solicitud de la administración el juez apoderado está facultado para emitir en cámara de consejo y sin darle parte al afectado, una ordenanza que crea un título ejecutorio a partir del cual aquella queda en condiciones de proceder al embargo de los bienes del administrado “deudor” tributario.*

p. *En efecto, en la reforma constitucional del 2010 se configuró del Estado Social y Democrático de Derecho, una nueva modalidad Estatal basada en la protección*



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

*de los derechos fundamentales, la supremacía de la Constitución y la defensa del orden institucional desde la perspectiva primordial del respeto a la dignidad de las personas, en cuya virtud, en todo procedimiento judicial y administrativo es imperativo aplicar las garantías del debido proceso consagradas por el Art. 69.10 de la Constitución, cuyos fines se erige como un manto protector la tutela judicial efectiva en aras de la seguridad jurídica de todos los asociados.*

q. *Al tenor de sus argumentos se advierte que la pretensión de la accionante no es radicar del ordenamiento jurídico las disposiciones impugnadas a través de la consiguiente declaratoria de inconstitucionalidad, sino, la de procurar que el Tribunal Constitucional, en uso de sus facultades que le confiere el Art. 47 de la ley 137-11, mediante una sentencia interpretativa proceda a formular una interpretación constitucionalmente adecuada de lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la ley 4453 de 1956 y conforme con los principios y garantías del debido proceso, razonabilidad y seguridad jurídica contenidos en la ley sustantiva; de forma que el Juez de Primera Instancia: a) No pueda dictar su ordenanza sin que la parte alegadamente deudora sea enterada previamente y se le permita ejercer su derecho de defensa; b) para decidir si procede otorgar la autorización de embargo a que se refieren las disposiciones impugnadas, tenga la facultad de evaluar la seriedad del crédito, los argumentos de las partes y las pruebas existentes.*

r. “Dicha pretensión implica un redimensionamiento de los postulados que rigieron el ejercicio de la Administración pública tradicional, basados en el principio de legalidad y su corolario, la presunción de legalidad de sus actuaciones”.

s. *Ese redimensionamiento tiene su fundamento en los valores asumidos por la Constitución, cuyo impacto en todo el sistema jurídico y administrativo no es posible soslayar, verbigracia, en lo atinente a la salvaguarda del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y las garantías del debido proceso.*



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

t. *El suscrito Ministerio Público, al igual que todos los órganos y personas que ejercen potestades públicas es compromisario con la supremacía de la Constitución, la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y las garantías del debido proceso; por tanto, sin perjuicio de lo manifestado respecto de la legitimación de la entidad accionante, concuerda con la misma en cuanto a la conveniencia de que el Tribunal Constitucional, interprete las disposiciones impugnadas en el sentido de garantizar el debido proceso en ocasión de su aplicación sin desmedro de los intereses del Estado.*

u. *Por tales motivos, somos de opinión:*

*Primero: En cuanto a la forma: en virtud de que la parte accionante no aporó ningún elemento para fundamentar su titularidad de un interés legítimo jurídicamente protegido requisito de obligado cumplimiento para interponer una acción directa de inconstitucionalidad, que procede declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad de comercio CEMEX DOMINICANA, S.A., en contra de los artículos 1 y 2 de la Ley No. 4453 de fecha nueve (9) de mayo de 1956, sobre “Cobro compulsivo de impuestos, derechos, servicios y arrendamiento” por la supuesta violación de los artículos 40.12 y 139 de la Constitución de la República;*

*Segundo: En la hipótesis de que esa alta corte reconociera a la entidad accionante la titularidad de un interés legítimo jurídicamente protegido para interponer la acción directa de inconstitucionalidad de la especie. En cuanto al fondo: Que mediante un ejercicio de ponderación, ese Tribunal Constitucional interprete las disposiciones de los artículos 1 y 2 de la Ley 4453 de 1959 en el sentido de que mediante la tutela judicial efectiva, en ocasión de su aplicación se garantice el respeto al debido proceso, sin perjuicio de las razones que justifican un procedimiento diferenciado a favor*



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

*del Estado en pro acceder a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades colectivas.*

## 5.2. Opinión del Senado de la República

En el presente caso, el Senado de la República, mediante un escrito depositado el once (11) de agosto de dos mil quince (2015), emite la siguiente opinión alegando, entre otros, los siguientes argumentos:

*Que después de realizar una exhaustiva y minuciosa búsqueda en los archivos de esta Institución hemos advertido que en los mismo no se encuentra el expediente contentivo del trámite y procedimiento legislativo llevado a cabo al momento de sancionar la Ley No. 4453 de fecha 12 de mayo de 1956 sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos ya que nuestros archivos datan del año 1970 en adelante, en tal sentido, no podemos garantizar con precisión y certeza la manera en que fue aprobada dicha Ley, por lo que en cuanto al trámite u procedimiento legislativo nos encontramos imposibilitados de emitir opinión.*

## 6. Intervención de la Dirección General de Impuestos Internos

6.1. En el expediente correspondiente a esta acción directa de inconstitucionalidad consta escrito de intervención voluntaria presentado por la Dirección General de Impuestos Internos el veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015). En su escrito, dicha dirección solicita que se declare inadmisibile la referida acción directa de inconstitucionalidad, fundamentándose en los siguientes argumentos:

### *II.- MEDIO DE INADMISION CONTRA LA ACCIÓN*



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

7. *Que en principio y contrario a lo que arguye equivoca e incongruentemente CEMEX DOMINICANA, S.A., resulta obvio que en este caso la accionante se contrae limita a la invocación de vagas y risibles pretensiones de violaciones constitucionales cuyas alegaciones en el HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL la hacen INADMISIBLE DE PLENO DERECHO, no solo en razón de que es la propia LEY SUSTANTIVA la que consagra cuando taxativamente le atribuye competencia a ese Tribunal para “conoce en única instancia las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos resoluciones y ordenanzas” conforme a lo previsto en el numeral 1) del artículo 185 de la misma, deja excluido expresamente el supuesto procesal de que se trata el caso de la especie de accionar directamente en inconstitucionalidad para los fines según se dice de garantizar y proteger en favor de la impetrante el “derecho a ser oído” como tal efecto lo esgrime la CEMEX DOMINICANA S.A., sino también en virtud de que por aplicación de lo previsto en el numeral 7) del artículo 69 de nuestra CARTA MAGNA, “ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio”, por lo que y habida cuenta de que el artículo 44 de la Ley No. 137-11 prevé que las decisiones del TRIBUNAL CONSTITUCIONAL “surtirán efecto entre las partes”, se hace incontrovertible que para este caso concreto en que la sociedad CEMEX DOMINICANA, S.A. Simplemente peticiona que el artículo 1 de la Ley No. 4453 “...se interprete” en el sentido de que el JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA “...no puede dictar ordenanza sin que la parte alegadamente deudora previamente sea enterada de la supuesta deuda y se le permite defenderse en un plazo razonable” y “...tiene la facultad de evaluar la seriedad del crédito, los argumentos de las partes, las pruebas existentes,...”, dicha ACCION DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD carece absolutamente de objeto jurisdiccional ponderable, más aun si se*



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

*considera que sin intervención alguna de nuestra CORTE CONSTITUCIONAL, bastaría per se que el propio artículo 49 de nuestra LEY SUSTANTIVA le impone al mencionado JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA el deber constitucional de “administrar justicia” conforme a esta Constitución y a las Leyes, y como también le reconoce a la empresa CEMEX DOMINICANA, S.A. el “derecho de recurrir ante un tribunal superior” la decisión u “ordenanza” de ese JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA;*

**III. MEDIOS DE DEFENSA CONTRA EL FONDO DE LA ACCION**

*8. Que asimismo y en contraste a lo que esgrime erróneamente y contradictoriamente la sociedad CEMEX DOMINICANA, S.A., la lectura íntegra e in extensa del escrito introductorio de esta ACCION revela incontestablemente que la accionante, al saberse compelida u obligada al cumplimiento de sus obligaciones impositivas y aun mas, al saberse pasible de aplicación de los procedimientos especiales tanto de imposición de las medidas conservatorias que prevé el artículo 81 del Código Tributario como de algún requerimiento compulsivo de deuda tributaria bajo los términos de los artículos 91 y siguientes de la Ley No. 11-92, simplemente ha optado por la absurdidad procesal de no sólo pretender asirse de un eventual fallo jurisdiccional de ese TRIBUNAL CONSTITUCIONAL que la excluyese de tales disposiciones taxativas de la Ley Tributaria vigente, sino también, de confusa e inexplicablemente invocar para los fines del caso de la especie el supuesto falaz de que dicha Ley No. 4453 presuntamente instituye el “... único título ejecutorio de nuestro ordenamiento jurídico que puede ser obtenido sin que la parte agraviada sean enterada (oída)”, por lo que, se impone en puridad de derecho y legalidad constitucional denegar esta “acción” incoada el 21 de Julio del 2015, más aún si se considera que mediante el ordinal “SEGUNDO” de la parte dispositiva de dicha acción,*



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

*la empresa CEMEX DOMINICANA, S.A. más bien otorga aquiescencia expresa a la conformidad constitucional del artículo 1 de esa Ley No.4453, limitándose bajo el amparo y al socaire de lo previsto en el artículo 47 de la Ley No. 137-11, a requerir de ese HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (sic) que disponga e interprete la aplicación de tal artículo 1, en un sentido que ya nuestra CONSTITUCION prevé taxativamente desde el 2010 y que los propios TRIBUNALES dominicanos ya reconocen jurisprudencialmente.*

*9. Contrario a lo que arguye insustancialmente la accionante, lo dispuesto por la Ley No. 4453 de fecha 12 de mayo de 1956, en sus artículos 1 y 2, no constituye violación alguna a lo establecido por la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA relativo al debido proceso, tutela judicial efectiva y garantías del derecho de defensa de la accionante, toda vez que, en caso de que la Dirección General de Impuestos Internos decida iniciar el procedimiento de Cobro Compulsivo de una deuda tributaria contra la accionante, se sujetará estrictamente a las normas del debido proceso establecidas por la Ley sustantiva, las normas adjetivas y del procedimiento especial establecido por el Código Tributario, los cuales contemplan en todo momento las correspondientes notificaciones a la accionante y cualquier otro deudor tributario, los cuales siempre y en todo momento tendrán abiertas todas las vías de derecho (ordinarias, extraordinarias y especiales) contempladas en el ordenamiento jurídico nacional para ejercer la mejor defensa de sus intereses, en tal virtud, resultan jurídicamente insustentados y por demás falaces los argumentos de la parte accionante de sufrir el inicio de un breve y rápido proceso de embargo, que prevé la propia ley, sin que previamente tenga conocimiento del título ejecutorio y de la deuda en virtud de la cual estarían procediendo a embargarla que atente contra sus derechos constitucionalmente protegidos.*



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

6.2. Asimismo, el interviniente voluntario, Dirección General de Impuestos Internos, depositó un escrito de contra réplica a lo argumentado por la accionante Cemex Dominicana, S.A., en relación con su escrito de réplica, en cuanto a que,

*3.- ... en principio y contrario a lo que esgrime errónea y contradictoriamente la CEMEX, S.A., la INTERVENCION VOLUNTARIA radicada por la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS mediante el depósito de la instancia de rigor el 21 de Agosto (sic) del 2015, lejos de resultar “extemporánea” como pretende fantasiosa e interesadamente la accionante vía su réplica del 3 de Septiembre (sic) del 2015, simplemente y ha sido formalmente admitida como regular y válida por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, por medio del oficio SGTC-2615-2015, fechado el 30 de Agosto (sic) de 2015 con destinatario único el DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS y con notificación expresa a la ADMINISTRACION TRIBUTARIA el 31 de Agosto del 2015, y cuyo contenido in extenso provee constancia de que “Sirva la presente como formal notificación del Auto de Fijación de Audiencia núm.86-2015, de fecha treinta (30) de agosto de dos mil quince (2015), dictado por el Presidente del Tribunal Constitucional, mediante el cual se le convoca a la audiencia pública y oral a celebrarse el día VIERNES que contaremos a ONCE (11) del mes de SEPTIEMBRE del año DOS MIL QUINCE (2015)”, por lo que y dado que es la propia ACCION DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD la que hace mención múltiple en la instancia introductoria de la misma tanto al ‘Código Tributario’ como al ‘Crédito Tributario’ y a los propios “derechos” de esta DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS, se torna evidente la imposibilidad constitucional-procesal de excluir a una INTERVINIENTE VOLUNTARIA concernida por el efecto y alcance de un procedimiento constitucional iniciado a requerimiento de un contribuyente que como CEMEX DOMINICANA, S. A. persigue hoy la exclusión de la DGII al socaire de una presunta*





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

*extemporaneidad por vencimiento de un plazo procesal que no consta en disposición legislativa alguna y que por lo mismo no podría cercenar el derecho fundamental de la ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA de ‘...ser oída, dentro de un plazo razonable...’ por ante ese Honorable Tribunal.*

*4.- ... asimismo y en contraste a lo arguye risible e insustancialmente la replicante CEMEX DOMINICANA, S. A., la prueba de la existencia e imperativa salvaguarda del interés legítimo y jurídicamente protegido de la ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA dentro del caso de la especie respecto a la conformidad constitucional de la Ley No.4453 (sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos) ya la retuvo con eficacia y suficiencia legal ese HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL al haber citado para fines de comparecencia y presentación de conclusiones a la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS a la Audiencia preceptiva celebrada el 11 de Septiembre (sic) del 2015, todo ello, previa ponderación jurídica-legal de que, por un lado, es el propio CODIGO TRIBUTARIO que reconoce expresamente la plena aplicación dentro del ámbito de los impuestos internos de esa Ley No.4453, cuando en su artículo 410 se limita y contrae a la derogación única y exclusiva del artículo 21 de dicha Ley No.4453, quedando obviamente con plenitud de efectividad las demás disposiciones prevista en tal estatuto legal, y por otro lado, es la misma LEY NO.11-92 la que admite textualmente en el Párrafo de su artículo 97 que “También constituyen títulos ejecutorios, los reconocidos como tales por la Ley Procesal Común o leyes tributarias especiales”, por lo que y habida cuenta de que según lo estipulan los artículos 1 y 2 de la Ley No.4453, “...Las obligaciones resultantes por concepto de impuestos, ....., (sic) podrán ejecutarse vencido el término en que deberá efectuarse el paro, ....., (sic) en virtud de ordenanza que dictará el Juez de Primera Instancia...”(sic) y además “...La ordenanza indicada en el artículo anterior constituirá un*



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

*título ejecutivo, en virtud del cual podrá ser realizado cualquiera de los embargos establecidos por la ley...”, se hace incontestable que en materia de impuestos internos la ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA no sólo goza del derecho de perseguir el cobro compulsivo de la deuda impositiva al amparo de la ‘ordenanza del Juez de Primera Instancia’ conforme lo prevé dicha LEY NO.4453, sino que, se encuentra investida de la potestad facultativa de optar por la vía de los procedimientos administrativos especiales contemplados en las Secciones IV y V del Capítulo X del CODIGO TRIBUTARIO, o en su defecto, por la vía del procedimiento común ordinario previsto en dicha LEY NO.4453, cuya inconstitucionalidad la replicante aventura del órgano de la ADMINISTRACION TRIBUTARIA precisamente concernido y eventualmente conminado por cualquier fallo constitucional sobre la vigencia y eficacia de una ley que como la LEY NO.4453, conserva todos sus efectos legales e impositivos (...).*

## **7. Celebración de audiencia pública**

7.1. Este tribunal constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 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), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el once (11) de septiembre de dos mil quince (2015). A dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

## **8. Pruebas documentales**

8.1. En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad se encuentran depositados los siguientes documentos:



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

1. Copia de Notificación del Auto de Fijación de Audiencia núm. 86-2015, dictada por el Tribunal Constitucional el treinta (30) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida a la Licda. Cristina Lizardo Mezquita, presidenta del Senado de la República, recibida el seis (6) de febrero de dos mil quince (2015).
2. Copia de Notificación del Auto de Fijación de Audiencia núm. 86-2015, dictada por el Tribunal Constitucional el treinta (30) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida al Lic. Abel Atahualpa Martínez Duran, presidente de la Cámara de Diputados de la República, recibida el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).
3. Copia de Notificación del Auto de Fijación de Audiencia núm. 86-2015, dictada por el Tribunal Constitucional, el treinta (30) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida al Lic. Francisco Domínguez Brito, procurador general de la República, recibida el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).
4. Copia de Notificación de Auto de Fijación de Audiencia núm. 86-2015, dictada por el Tribunal Constitucional el treinta (30) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida al licenciado Demóstenes Guarocuya Feliz Paniagua, director general de la Dirección General de Impuestos Internos.
5. Copia de Notificación de Auto de Fijación de Audiencia núm. 86-2015, dictada por el Tribunal Constitucional el treinta (30) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida a los licenciados Fabiola Medina Garnes y Jesús Francos Rodríguez, recibida el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).
6. Copia de Notificación de Auto de Fijación de Audiencia núm. 86-2015, dictada por el Tribunal Constitucional el treinta (30) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida a Cemex Dominicana, S.A., recibida el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



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

7. Copia de Notificación de Auto de Fijación de Audiencia núm. 86-2015, dictada por el Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida al licenciado Abel Atahualpa Martínez Duran, recibida el veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015).
8. Copia de Notificación de Intervención Voluntaria, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida al licenciado Abel Atahualpa Martínez Duran, recibida el veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015).
9. Copia de Notificación de Intervención Voluntaria, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida a la Licda. Cristina Lizardo Mezquita, presidenta del Senado de la República, recibida el veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015).
10. Copia de Notificación de Intervención Voluntaria, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida al Lic. Francisco Domínguez Brito, procurador general de la República, recibida el veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015).
11. Copia de Notificación de Intervención Voluntaria, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida a los licenciados Fabiola Medina Garnes y Jesús Francos Rodríguez, recibida el veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015).
12. Copia de Notificación de Intervención Voluntaria, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), dirigida a Cemex Dominicana, S.A., recibida el veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015).



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

13. Copia de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

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

**9. Competencia**

9.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**10. Legitimación activa o calidad de la accionante**

10.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer la acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la referida ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

***Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado*



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

*o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido<sup>9</sup>.*

10.3. Asimismo, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

***Calidad para accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido<sup>10</sup>.*

10.4. Conforme a la interpretación que este tribunal constitucional ha realizado a las disposiciones previamente señaladas, a la razón social Cemex Dominicana, S.A., hoy accionante, se le confiere calidad para accionar en inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453 por estar bajo el ámbito de la aplicación de la referida norma, por lo que permite deducir en beneficio de dicha entidad comercial un interés legítimo jurídicamente protegido para interponer la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata.

## **11. En relación con el pedimento de exclusión del interviniente voluntario**

11.1. Mediante el escrito de réplica depositado por la parte ahora accionante, Cemex Dominicana, S.A., ante este tribunal el tres (3) de septiembre de dos mil quince (2015), solicita que la intervención voluntaria realizada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) sea excluida de la presente acción directa de inconstitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014).

---

<sup>9</sup> Negrita y subrayado nuestro.

<sup>10</sup> Negrita y subrayado nuestro.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2. En ese sentido, Cemex Dominicana, S.A., sustenta su pedimento en que la página web del Tribunal Constitucional publicó, el veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015), la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956), objeto del presente análisis.

11.3. Asimismo alega que el interviniente voluntario, Dirección General de Impuestos Internos, depositó su escrito ante la Secretaría de este tribunal el veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), fuera del plazo que se ha establecido en el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

11.4. En tal sentido, el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014), dispone en su artículo 20 lo siguiente:

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.5. En consecuencia, este tribunal conforme a las piezas anexadas en este expediente, ha podido evidenciar que el interviniente voluntario, Dirección General de Impuestos Internos (DGII), depositó su escrito ante la Secretaría del Tribunal Constitucional a los veintiséis (26) días después de haber sido publicada la referencia del presente expediente en el portal web del Tribunal Constitucional, por lo que no cumplió con el antes señalado plazo; por vía de consecuencia, queda excluida dicha intervención voluntaria ante la acción directa de inconstitucionalidad objeto del presente análisis, sin necesidad de consignarse en el dispositivo de esta sentencia.

### **12. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad**

La parte hoy accionante en inconstitucionalidad pretende que las normas atacadas, los artículos 1 y 2 de la Ley la Ley núm. 4453, sean declaradas inconstitucionales o en su defecto sean interpretadas conforme a los preceptos constitucionales establecidos en la Carta Magna dominicana, los cuales disponen lo que sigue:

*Art. 1.- Las obligaciones resultantes por concepto de impuestos, derechos, arbitrios, arrendamientos, ventas, mensuras o por cualquier otro concepto, cuyos acreedores sean el Estado, el Distrito Nacional, los Municipios o los Distritos Municipales, podrán ejecutarse vencido el término en que deberá efectuarse el pago, por cualquier Alguacil requerido al efecto, en virtud de ordenanza que dictará el Juez de Primera Instancia, a diligencia del Administrador General de Bienes Nacionales, del Colector de Rentas Internas, del Colector de Aduana, del Tesorero del Consejo Administrativo del Distrito Nacional y del Tesorero Municipal, según sean fiscales o municipales los impuestos, derechos, arbitrios, arrendamientos, ventas o deudas cuyo cobro se persiga.*





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

*Art. 2.- La ordenanza indicada en el artículo anterior constituirá un título ejecutorio, en virtud del cual podrá ser realizado cualquiera de los embargos establecidos por la ley.*

La parte hoy accionante, Cemex Dominicana, S.A., pretende que el caso que ahora nos ocupa sea decidido a través de una sentencia interpretativa conforme con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

12.1. En torno al alegato de vulneración a la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

a. Cemex Dominicana, S.A. alega que al permitirse que cualquier declaración de deuda que realice una administración pública se convierta en un título ejecutorio, sin que se escuche a la parte afectada, con ello se vulnera el derecho al debido proceso.

b. En este sentido, la parte accionante aduce que, al momento de que la Administración Pública dicte un acto sancionado y basado en ello el juez otorgue la autorización de embargo ejecutivo, es necesario que se cumpla con la norma constitucional, en cuanto al debido proceso, principalmente al derecho de defensa y de ser oído.

c. La alegación de la vulneración del derecho al debido proceso, específicamente, al de ser oído, se encuentra configurado en el artículo 69, numeral 2, de la Constitución dominicana<sup>11</sup>, que dispone:

***Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la***

---

<sup>11</sup> De fecha veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), modificada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015).



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

*tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

*2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley.*

d. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en torno a la aplicación del debido proceso en sede administrativa en su Sentencia TC/0021/12 y ratificada en la Sentencia TC/0201/13<sup>12</sup>, fijando el precedente que sigue:

*Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.*

e. En cuanto a la tutela judicial efectiva, este tribunal constitucional ha fijado en su Sentencia TC/0050/12<sup>13</sup>, ratificado en las sentencias TC/0110/13<sup>14</sup> y TC/0339/14<sup>15</sup>, el precedente que sigue:

*15.1. Ha sido juzgado por este tribunal que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consignado en el artículo 69 de la Constitución de la República, comprende –según palabras del Tribunal Constitucional Español– un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso a los tribunales; el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y el derecho al recurso legalmente previsto.*

---

<sup>12</sup> De fecha trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013).

<sup>13</sup> De fecha dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012).

<sup>14</sup> De fecha cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).

<sup>15</sup> De fecha veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014).



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

f. Asimismo, la referida sentencia TC/0339/14 ha establecido el siguiente precedente:

*15.4. La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde, definición que implica no solo la actividad intelectual de declarar el derecho, sino también la materia que permita su realización, desplegando toda actividad que sea necesaria para remover los obstáculos que la impidan, por lo que le corresponde a este tribunal constitucional corregir y reparar las lesiones del derecho a la tutela judicial efectiva que aseguren el cumplimiento de los fallos judiciales para impedir que devengan en pura retórica, (...).*

g. La declaración de deuda dictada por un ente de la Administración Pública, conforme a ley<sup>16</sup> que rige la materia, se realiza mediante un acto administrativo, teniendo dicho acto la particularidad de presunción previa de legalidad, obligatoriedad y ejecutoriedad, siendo la presunción de legalidad (*juris tantum*) de que se encuentra investido un acto administrativo el hecho que hace sobrada la necesidad de un referimiento jurisdiccional de dicho acto administrativo.

h. En tal sentido, la referida ley núm. 107-13<sup>17</sup> dispone:

***Artículo 11. Efectos de los actos administrativos. Los actos administrativos válidamente dictados, según su naturaleza, serán ejecutivos y ejecutorios cuando se cumplan sus condiciones de eficacia, en los términos de la ley.***

---

<sup>16</sup> Ley núm. 107-13, de fecha 6 de agosto de 2013. **Artículo 8. Concepto Acto Administrativo.** Acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.

<sup>17</sup> De fecha seis (6) de agosto de dos mil trece (2013). Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.



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

- i. En ese sentido, el Código Tributario de la República Dominicana, Ley núm. 11-92<sup>18</sup>, establece el procedimiento a seguir con la finalidad de que un crédito fiscal sea cierto, líquido y exigible (articulados 91<sup>19</sup> y siguientes), mediante los cuales dispone que solo será ejecutoria dicha deuda después de pasados cinco (5) días de poner en conocimiento de la misma al supuesto deudor, mediante un acto de alguacil.
- j. De igual manera, la Ley núm. 176-07<sup>20</sup>, del Distrito Nacional y los Municipios, dispone en su artículo 277<sup>21</sup> que en materia de tributos municipales acogerá las disposiciones establecidas por el Código Tributario en ese sentido, y asimismo, en su artículo 314<sup>22</sup> establece el proceso a seguir para la realización de cobro compulsivo ante una deuda por tributo municipal, ante los juzgados de paz municipales o en su defecto por ante los juzgados de paz ordinarios.
- k. En relación con el derecho fundamental a la defensa judicial, estipulado en la Carta Magna en su artículo 69, numeral 4, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0044/12<sup>23</sup>, fijó el precedente que sigue:

*9.1.1. (...) tal y como considera el Tribunal Constitucional de Perú: “...el derecho de defensa es un derecho que atraviesa transversalmente a todo el proceso judicial, cualquiera que sea su materia. La posibilidad de su ejercicio presupone, en lo que aquí interesa, que quienes participan en un proceso judicial para la determinación de sus derechos y obligaciones*

---

<sup>18</sup> Dieciséis (16) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992).

<sup>19</sup> **De La Acción Ejecutoria.** El Ejecutor Administrativo ordenará requerir al deudor para que, en el plazo de 5 días a partir del día siguiente de la notificación, pague el monto del crédito en ejecución u oponga excepciones en dicho término, bajo apercibimiento de iniciar en su contra el embargo de sus bienes.

<sup>20</sup> De fecha diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

<sup>21</sup> **Infracciones y Sanciones.** En materia de tributos municipales, se aplicará el régimen de infracciones y sanciones regulado en el Código Tributario, con las especificaciones que tales disposiciones establezcan en las ordenanzas municipales.

<sup>22</sup> **Cobro Compulsivo.** Una vez agotados los plazos estipulados para el pago voluntario de los arbitrios y otras obligaciones económicas, los ayuntamientos podrán perseguir su cobro compulsivo de conformidad con lo establecido en la ley. Párrafo. - Los juzgados de paz municipales o en su defecto los juzgados de paz ordinarios tendrán competencia; dichos tribunales podrán ordenar las medidas cautelares y conservatorias que se consideren de lugar. El procedimiento que se sigue en el presente caso es el establecido en el Código Tributario Dominicano.”

<sup>23</sup> De fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012). Págs. 7 y 8.



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

*jurídicas tengan conocimiento, previo y oportuno, de los diferentes actos procesales que los pudieran afectar, a fin de que tengan la oportunidad de ejercer, según la etapa procesal de que se trate, los derechos procesales que correspondan” (Sent. 4945-2006-AA/TC de fecha 16 de agosto del 2006; Tribunal Constitucional de Perú).*

l. En relación con el caso de la especie, cobro compulsivo sobre las acreencias que pudiera tener el Estado dominicano, en base a impuestos, tasas, arrendamientos, ventas, mensuras o por cualquier otro concepto, de acuerdo con lo establecido en las normas objeto de la inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, en cuanto a que el acto administrativo que se dicte en ocasión de la referida deuda, está investido de una presunción de legalidad, actuando bajo los límites determinados en el concepto de autotutela administrativa<sup>24</sup>, por lo que no se violentan las garantías mínimas del derecho al debido proceso.

m. Asimismo, el Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia TC/0011/14<sup>25</sup> el criterio sobre las garantías mínimas:

*k) Es oportuno resaltar que la Suprema Corte de Justicia, mediante la Resolución núm. 1920-03, de fecha trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003), sobre Garantías Mínimas de Carácter Procesal, estableció el siguiente criterio:*

*(...) a fin de asegurar un debido proceso de ley, la observancia de estos principios y normas es imprescindible en toda materia, para que las personas puedan defenderse adecuadamente y hacer valer sus pretensiones del mismo modo ante todas las instancias del proceso. Que estas garantías son reglas mínimas que deben ser observadas no*

---

<sup>24</sup> Privilegio de las administraciones públicas según el cual sus actos administrativos se presumen válidos y pueden ser impuestos a los ciudadanos, incluso forzosamente, sin necesidad de la concurrencia de los tribunales ordinarios.

<sup>25</sup> De fecha catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014).



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

*sólo en los procesos penales, sino, además, en los que conciernen a la determinación de los derechos u obligaciones de orden civil, laboral, administrativo, fiscal, disciplinario o de cualquier otro carácter siempre que estas sean compatibles con la materia de que se trata.*

*l) La Suprema Corte de Justicia dijo además:*

*El derecho a la defensa o asistencia técnica está consagrado en el artículo 8.2.d y 8.2.e de la Convención Americana de Derechos Humanos. Igualmente, por el Artículo 14.3.d del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Resolución Sobre Defensa Judicial, No. 512-2000, dictada por esta Corte en fecha Diecinueve (19) de Abril del 2002. Esta garantía consiste en el derecho irrenunciable que se le consagra al imputado de ser asistido por un abogado para ayudarle en sus medios de defensa. Es decir, por un abogado de su elección. El juez está obligado a permitir que el imputado sea asistido por su abogado y, en caso de que este no tenga o no quiera nombrar uno, debe velar por el nombramiento de uno a cargo del Estado, como son los abogados de la Defensoría Judicial o los de oficio. Implica, igualmente, este principio la posibilidad de que el justiciable se pueda comunicar con su abogado de forma permanente y efectiva durante la sustanciación del proceso en cualquier fase, desde el momento del arresto. Este principio es aplicable, por igual, en todos los ámbitos. (sic)*

*m) Como se advierte, las garantías de tutela judicial efectiva y del debido proceso, lejos de desaparecer o inutilizarse al tratarse de un proceso administrativo, mantienen pleno vigor y benefician el fortalecimiento de los procesos de la naturaleza del que nos ocupa.*



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

n. Además, debemos de señalar que el Tribunal Constitucional ha fijado el precedente en torno a la tutela judicial efectiva, en su Sentencia TC/0110/13<sup>26</sup> y ratificado en la Sentencia TC/0339/14<sup>27</sup>, en la forma en que sigue:

*(...) que la tutela judicial efectiva engloba también el derecho a ejecutar las decisiones judiciales, tan necesario para que la tutela efectiva sea tal, y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado.*

o. Asimismo, en cuanto al debido proceso en sede administrativa, el Tribunal Constitucional ha fijado su criterio en la Sentencia TC/0201/13<sup>28</sup>, tal como sigue:

*10.4. Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas.*

p. Es oportuno señalar que la Ley núm. 107-13<sup>29</sup>, sobre los Derechos y Deberes de Personas en Relación con la Administración Pública, en su artículo cuatro (4)<sup>30</sup>,

---

<sup>26</sup> De fecha cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).

<sup>27</sup> De fecha veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014).

<sup>28</sup> De fecha trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013).

<sup>29</sup> De fecha seis (6) de agosto de dos mil trece (2013).

<sup>30</sup> Artículo 4. **Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.** Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

1. Derecho a la tutela administrativa efectiva.



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

numerales 1, 2, 8, 15, 16 y 32, reconoce el derecho de las personas a una tutela administrativa efectiva, a presentar por escrito peticiones, a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente, a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo, a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten y a todos los demás derechos establecidos por la Constitución o las leyes, entre otros.

q. Tal como se puede evidenciar, conforme al desarrollo previamente realizado, únicamente el artículo 1 de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956), no colide con el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva y el debido proceso protegido por la Constitución dominicana, ya que le da la oportunidad a los deudores del fisco a presentar sus defensas, que implica el derecho de contradicción, ante el organismo competente.

r. En relación con la presente acción de inconstitucionalidad incoada contra el artículo 2 de la Ley núm. 4453 –que dispone: “la ordenanza indicada en el artículo anterior constituirá un título ejecutorio, en virtud del cual podrá ser realizado cualquiera de los embargos establecidos por la ley”–, este tribunal constitucional ha podido evidenciar que el hecho de ejecutar dicha ordenanza no violenta el sagrado derecho de la protección y la garantía de la tutela judicial efectiva y del debido proceso.

## 12.2. En torno al alegato de vulneración del principio de razonabilidad.

a. Aunque la parte ahora accionante, Cemex Dominicana, S.A., no alegó de manera concreta la vulneración del principio de razonabilidad de las normas

- 
- 2. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.
  - 8. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.
  - 15. Derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo.
  - 16. Derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración.
  - 32. Todos los demás derechos establecidos por la Constitución o las leyes.





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

atacadas en inconstitucionalidad, este tribunal constitucional considera la necesidad de confrontar las disposiciones de las normas atacadas en inconstitucionalidad con el artículo 40.15 de la Carta Fundamental, que consagra el principio de la razonabilidad, de conformidad con el principio de oficiosidad instituido en el numeral 11) del artículo 7 de la Ley núm. 137-11, el cual dispone:

*Oficiosidad. Todo juez o tribunal como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.*

b. El artículo 40.15 de la Constitución consagra el principio de razonabilidad en el siguiente tenor:

*A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica (...).*

c. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0044/12<sup>31</sup>, fijó en relación con la determinación de la razonabilidad de la norma, conforme al artículo 40.15 de la Constitución dominicana, el precedente que sigue:

*Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el*

---

<sup>31</sup> De fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012).



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

*instrumento convencionalmente más aceptado es el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana: “El test de razonabilidad sigue precisos pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad. Las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...)El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...) De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria” (Sent. C-673/01 de fecha 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia).*

d. En torno al primer criterio del referido test de razonabilidad (análisis del fin buscado), en relación con los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, los cuales establecen que mediante una ordenanza dictada por oficio de un juez de primera instancia, al término del plazo vencido para efectuar dicho pago, cualquier alguacil podrá realizar embargos establecidos por ley, por lo que el fin buscado por dichas normas (el de obtener de manera expedita, por el peligro de la acreencia) no violenta la Constitución, en cuanto a que la ley solo puede ordenar lo que es justo, ya que la



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

parte demandante puede ejercer su sagrado derecho a la defensa previo a dicho dictamen ante la instancia administrativa correspondiente.

e. En relación con el segundo criterio (análisis del medio empleado), las referidas normas objeto del presente análisis establece una presunción de *juris tantum*, a favor y en beneficio de la institución administrativa pública que solicite la ordenanza ante el juez de primera instancia, a fin de obtener la autorización para proceder a trabar embargo, conforme a lo prescrito en el artículo 138 de la Carta Magna, sobre los principios de la Administración Pública<sup>32</sup>; por tanto, no violenta la Ley Sustantiva, ya que el demandante a través del procedimiento que instituye el Código de Procedimiento Civil dominicano<sup>33</sup>, y ante el Tribunal Superior Administrativo<sup>34</sup>, tiene abiertos los medios para presentar las pruebas que hagan variar dicha presunción, pero no menos cierto es que las normas del debido proceso deben ser aplicadas en todas y cada una de las actuaciones judiciales, inclusive en las administrativas<sup>35</sup>, por lo que, se evidencia que las diligencias que pudieran realizar los entes de la Administración Pública, inclusive precautoria, el supuesto deudor del Estado debe tener pleno conocimiento de ello, a fin de proteger y garantizar el derecho al debido proceso.

f. En cuanto al tercer criterio de dicho test (análisis de la relación medio-fin), el fin perseguido por la referida norma, ahora atacada en inconstitucionalidad, es la autorización dictada por una ordenanza emanada por un juez de primera instancia, para realizar embargos conservatorios, a fin de proteger la acreencia que tuviera el Estado dominicano por concepto de impuestos, tasas, derechos, servicios y arrendamientos. En este sentido, como se trata de una medida precautoria no

---

<sup>32</sup> **Artículo 138.- Principios de la Administración Pública.** La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía. Publicidad y coordinación son sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.

<sup>33</sup> Desde el artículo 48 y siguiente, relativo al procedimiento a seguir de seguir las medidas conservatorias previo a la demanda y a la interposición de la demanda per se, a fin de ejecutar una sentencia en ese sentido.

<sup>34</sup> Ley núm. 13-07, sobre el Tribunal Contencioso Administrativo. Artículos 3 y 7 que instituyen el recurso contencioso tributario y cuantas medidas cautelares, a fin de que se ordene la suspensión de la ejecución de la decisión atacada, respectivamente.

<sup>35</sup> Constitución dominicana. **Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso.** 10).



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

definitiva, aunque como tal el afectado podría ejercer las vías que las leyes<sup>36</sup> otorgan, a fin de hacer valer sus documentos que podían variar la decisión adoptada, no menos cierto es que el afectado por la solicitud de la ordenanza, al no tener conocimiento de la misma, transgrede la razonabilidad de la norma, ya que se violenta el sagrado derecho a la defensa, consagrado en la Constitución en su artículo 69.<sup>237</sup>

12.3. En relación con el pedimento de una sentencia interpretativa.

a. La parte accionante, Cemex Dominicana, S.A., a través de su escrito contentivo de la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, ha expresado su solicitud en cuanto a que se dicte una sentencia interpretativa, a los fines que se deje establecido el hecho de que el juez de primera instancia apoderado de la ordenanza que otorgue la autorización a la institución de la Administración Pública que haya interpuesto dicha solicitud, para trabar medidas conservatorias de la acreencia que pudieran considerar que estén en peligro, no pueda otorgar la referida ordenanza sin que previamente el deudor se entere de la deuda en cuestión y se le permita defenderse en un plazo razonable; y así el juez de primera instancia tenga la facultad de evaluar la seriedad del crédito, sopesando los argumentos de las partes, con las pruebas existentes, y en base a ello decidir si procede o no la autorización del embargo referido en las normas atacadas en inconstitucionalidad.

b. Como se pudo constatar, las normas objeto de la acción directa de inconstitucionalidad –artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956)– no violentan la Constitución de la República, en cuanto a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa, de los demandantes;

---

<sup>36</sup> Código de Procedimiento Civil dominicano y la Ley núm. 13-07, sobre el Tribunal Superior Administrativo.

<sup>37</sup> Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; (...).



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

por tanto, no es necesario elaborar la sentencia interpretativa solicitada, por lo que se rechaza, sin necesidad de consignarlo en el dispositivo de esta sentencia.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y Jottin Cury David, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la razón social Cemex Dominicana, S.A. contra los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 4453, sobre Cobro Compulsivo de Impuestos, Derechos, Servicios y Arrendamientos, del doce (12) de mayo de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

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



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

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la razón social Cemex Dominicana, S.A., al procurador general de la República y al Senado y la Cámara de Diputados de la República Dominicana, así como a la Dirección General de Impuestos Internos, para los fines que correspondan.

**QUINTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, en funciones de Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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.

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**