



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0253/21

Referencia: Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385 dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta y uno (31) días del mes de agosto del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución de la República y 54.8 de la ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia objeto de la solicitud de suspensión

1.1 La Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuya ejecución se procura suspender, dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma, la presente acción de amparo interpuesta en fecha 06/09/2019, por los señores ALBERICO ANTONIO PÉREZ, propietario del consorcio de bancas de apuestas BANCAS BECO; FERNANDO ANTONIO GUZMÁN CASTRO, propietario del consorcio de bancas de apuestas REAL SPORT BANCA REAL; JOSÉ MELCHOR GONZÁLEZ, propietario del consorcio de bancas de apuestas CONSORCIO DE BANCAS LA SUERTE; MIGUEL ANTONIO SALCÉ JÁQUEZ, propietario del consorcio de bancas de apuestas CONSORCIO DE BANCAS SALCÉ; BELIA DEL CARMEN QUEZADA ESPINAL, presidente de la sociedad comercial KING SPORT S.R.L.; BENEDICTO DE JESUS PÉREZ TAVERAS presidente de la sociedad comercial COFFEE JNT S.R.L., contra el MINISTERIO DE HACIENDA, por haber sido hecha de conformidad con la ley que rige la materia.

SEGUNDO: ACOGE, en cuanto al fondo, la presente acción de amparo, en consecuencia, declara la vulneración al debido proceso, la buena administración y la libertad de empresa, razón por la cual se ordena al MINISTERIO DE HACIENDA permitir a las bancas de lotería que se encuentran reguladas y que cuentan con los permisos de operación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otorgados por dicha institución, pagar más del setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado en planes de premios de lotería.

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de la República Dominicana, y el artículo 66 de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaria a las partes envueltas, así como al Procurador General Administrativo.

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

1.2 No existe constancia de la notificación de la sentencia a las partes en litis.

2. Pretensiones de la parte demandante en suspensión de ejecución de sentencia

2.1 La solicitud en suspensión de ejecución de la sentencia de referencia fue interpuesta por el Ministerio de Hacienda. La instancia contentiva de dicha solicitud y los documentos que la avalan fueron recibidos en este tribunal el trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020). Esta solicitud tiene por objeto la suspensión de la ejecución de la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

2.2 La solicitud de referencia fue notificada a la parte demandada, los señores Albérico Antonio Pérez, Fernando Guzmán Castro, José Melchor González

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Calderón, Miguel Salcé Jáquez, Belia del Carmen Quezada Espinal y Benedicto de Jesús Pérez Taveras y los consorcios de bancas de apuestas Bancas Beco, Real Sport Banca Real, Bancas la Suerte, Bancas Salcé, King Sport y Coffee JNT, S. R. L., mediante el Acto núm. 774/2020, del veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Guelinton S. Félix Méndez, alguacil de estrados de la Cámara Penal del Juez de la Ejecución de la Pena del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

3. Fundamentos de la sentencia objeto de la solicitud de suspensión de ejecución

La Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, acogió la acción de amparo interpuesta contra el Ministerio de Hacienda por los señores Albérico Antonio Pérez, propietario del consorcio de bancas de apuestas Bancas Beco; Fernando Antonio Guzmán Castro, propietario del consorcio de bancas de apuestas Real Sport Banca Real; José Melchor González Calderón, propietario del consorcio de bancas de apuestas Bancas la Suerte; Miguel Salcé Jáquez, propietario del consorcio de bancas de apuestas Bancas Salcé; Belia del Carmen Quezada Espinal, presidente de la sociedad comercial King Sport, S. R. L.; Benedicto de Jesús Pérez Taveras, presidente de la sociedad comercial Coffee JNT, S. R. L.; acción mediante la cual los demandantes han pretendido que se ordene al Ministerio de Hacienda que permita a las bancas de lotería pagar más del setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado en planes de premios de lotería para las bancas que estén reguladas. Esta sentencia se fundamenta, de manera principal, en los siguientes motivos:

28. La Ley núm. 139-11, sobre Reforma Tributaria, en su artículo 2 párrafo VI, dispone lo siguiente: “Se establece que todo plan de premios

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de loterías de quinielas o terminales devolverá el setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado, incluyendo las compañías concesionarias de loterías electrónicas. El incumplimiento de esta disposición conllevará la cancelación de la licencia de operación.”

29. La resolución núm. DM. 782-2018 de fecha 29/10/2018, que establece las atribuciones que tiene el Ministerio de Hacienda a los fines de regular, organizar y supervisar todo lo relativo a los juegos de azar, en su Artículo Cuarto:

“Queda establecido que respecto a la devolución a los jugadores que realizan jugadas tanto en las bancas de lotería como en los puntos de venta de los concesionarios, se le [sic] devolverá el setenta y dos por ciento (72%) establecido en la Ley núm. 139-11 conforme a la siguiente escala:

- Sesenta (60) veces lo apostado al Primer Premio;*
- Ocho (8) veces lo apostado al Segundo Premio;*
- Cuatro (4) veces lo apostado al Tercer Premio;*
- Para un total de setenta y dos por ciento (72%) establecido en la referida Ley No. 139-11.”*

30. El artículo 138 de la Constitución dominicana, sobre los Principios de la Administración Pública, establece lo siguiente: “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. (...)”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. *Con la cual, se establece desde la norma constitucional la existencia de la Vinculación Positiva de la Administración Pública al ordenamiento jurídico que impera en el Estado dominicano, es decir que la administración solo puede hacer aquello que la ley o las normativas jurídicas la habiliten.*

32. *En términos establecidos por la Doctrina Jurídica, al ser la administración pública un poder [...] y totalmente sometido a la Ley y al Derecho, le estaría vedada cualquier iniciativa propia, de forma que sólo podría llevar a cabo aquellas actividades que la ley le permita expresamente. En consecuencia, ninguna actuación administrativa sería lícita si no existe una previa habilitación o apoderamiento legal, esto es, si la ley no ha atribuido a la Administración el poder o la potestad de realizarla, fijando los límites y condiciones para el ejercicio de esa actividad. Esto es lo que se denomina Vinculación Positiva de la administración a la ley, lo que supone que todo lo que no le permite expresamente la ley le está prohibido por principio.¹*

33. *Con base en lo anterior dicho, esta Primera Sala, luego de examinar las pruebas y pretensiones de cada parte, concluye, conforme se extrae de las actas de Cierre y/o Retiro de Bancas de Lotería levantadas por miembros de la Dirección de Casinos y Juegos de Azar del Ministerio de Hacienda en perjuicio de los hoy accionantes, en que las mismas señalan como irregularidades verificadas, “el Sobre Premio”, es decir, la realización de un pago mayor al setenta y dos por ciento (72%) previsto por el párrafo VI del artículo del artículo 2 de la ley 139-11, sin embargo, de la lectura del referido precepto legal, así como de la lectura del artículo 4 de la Resolución núm. DM-782-2018, de 29 de octubre de*

¹ Miguel Sánchez Morón. *Derecho Administrativo*. Parte General. Undécima Edición. 2015. Pág. 90



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2018, dictada por el Ministerio de Hacienda, que establece las atribuciones de ultimo [sic] para regular, organizar y supervisar todo lo relativo a los juegos de azar, se advierte que los mismos disponen un tope mínimo de devolución de lo apostado que alcanza el setenta y dos por ciento (72%), no así un límite de devolución. En otras palabras las referidas disposiciones jurídicas aplicables a la especie, no prohíben ni sancionan el pago realizado en exceso del setenta y dos por ciento (72%) dispuesto por la norma, por consiguiente, el Ministerio de Hacienda, conforme manda el principio de legalidad previsto por la Constitución (art. 138) y la ley (art. 301 de la ley 107-13), en su dimensión positiva, no está habilitado para actuar en la forma en que lo hizo, pues su actuación, como se indicó anteriormente, está limitada a lo que establezca la ley. Que al actuar en la referida forma, el aludido Ministerio incurrió en una ilegalidad manifiesta, en los términos que dispone el artículo 65 de la ley 137-11, afectando innecesariamente los derechos fundamentales del amparista, en concreto, el debido proceso, la buena administración y la libertad de empresa, por lo que procede acoger la presente acción de amparo, ordenando al Ministerio de Hacienda permitir a las bancas de lotería que se encuentran registradas y que cuentan con los permisos de operación otorgados por dicha institución, pagar más del setenta y dos por ciento (72%) de los aprobado en planes de permisos de lotería.

34. Siendo la presente una acción de amparo, procede declarar el proceso libre de costas.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte demandante

Como se ha indicado, el demandante en suspensión, el Ministerio de Hacienda, pretende que el Tribunal Constitucional ordene la suspensión de la ejecución de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la sentencia de referencia hasta que este órgano constitucional decida sobre el recurso de revisión interpuesto por el ahora demandante contra dicha decisión. El organismo demandante fundamenta su demanda, de manera principal, en los siguientes argumentos:

12.- De estos señalamientos se infiere entonces, que este Tribunal Constitucional puede acordar válida y legítimamente la suspensión de la ejecución de la sentencia de amparo No. 030-02-2019-SSEN-00385, emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, máxime cuando la misma atenta contra la estabilidad y la seguridad jurídica de una actividad económica ampliamente extendida en toda la geografía nacional, como lo es el juego de loterías en todas la bancas autorizadas y reguladas por la Dirección de Casinos y Juegos de Azar del Ministerio de Hacienda.

13. Para que se tenga una idea, a partir de la emisión y ejecución de la sentencia que hoy se pide la suspensión de su ejecución [sic], se han producido múltiples quejas por ante la Dirección de Casinos y Juegos de Azar de este Ministerio, en el sentido de que las bancas propiedad de los accionantes están ofertando pagos que rondan los ochenta pesos por jugadas [sic] en el primer premio, lo que ha llevado a cerrar algunos puestos (estafetas) próximo a uno de los puestos o casetas propiedad de uno o varios de los accionantes.

14. También, reflejan este malestar imperante en el sector de las bancas de loterías, a partir de la emisión de la sentencia, las múltiples denuncias y quejas que hacen a través de la prensa nacional aquellos propietarios de bancas que no pertenecen a los que resultaron ganancioso [sic] en la arbitraria e infundada sentencia de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo; lo que evidencia una vez más la confusión e



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inseguridad en el ejercicio de la actividad de las bancas de loterías en el país.

15. Además, tal sentencia traduce una competencia desleal en el sector de las bancas de loterías, toda vez que los pequeños propietarios están siendo desplazados por los grandes consorcios de bancas, como se expresa en las múltiples quejas y denuncias depositadas por ante la Dirección de Casinos y Juegos de Azar de este Ministerio de Hacienda. Puesto que estos últimos están en una posición de dominancia y forzan [sic] la salida del mercado de los actores más pequeños.

16. Estos acontecimientos encuentran su base jurídica primigenia en el artículo 50 de la Constitución de la República, en donde se describe el derecho fundamental a la libertad de empresa, como parte integrante del conjunto de derechos que integran los Derechos Económicos y Sociales del individuo. El artículo 50 expresa:

Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las establezcan las leyes. 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, establecido por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional.

17. Abundando aún más en la orientación y fundamento del régimen económico, el artículo 217 de la Constitución dispone que: “El régimen



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

18.- Laceran [sic] los cimientos del sistema económico de una nación, toda aquello que perturba el buen comportamiento de uno o varios de los elementos que lo conforman, como lo es, en el caso que nos ocupa, el quebrantamiento de la justicia social, la equidad, la libre competencia, así como la restricción a la libertad de empresa que implica ejercer una actividad en condiciones desiguales, como acontece en la especie y por lo cual se solicita a este honorable tribunal la suspensión de la ejecución de la sentencia preindicada.

22.- En el presente caso, la ejecución de la sentencia, o más bien los efectos de su ejecución, está generando en la actualidad, en el sector de bancas de loterías en el país, un estado de tensión entre todos los operadores del negocio, como se demuestra en las notas de prensa que se ha [sic] publicado desde la emisión de la sentencia por parte de la Primera Sala del Tribunal Superior [sic]. Trastocando todo el desenvolvimiento económico del sector, y llevando intranquilidad a un gran número de operadores del negocio de juegos de azar en el país, como lo atestigua una vez más el ejercicio del recurso de tercera antepuesto por la Federación Nacional de Bancas de Loterías, Inc. (FENABANCAS), en la que se queja amargamente de las consecuencias funestas de la sentencia que hoy se pide la suspensión [sic] a este honorable tribunal constitucional [sic].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2 Sobre la base de dichas consideraciones, la parte demandante solicita al Tribunal lo que a continuación se transcribe:

PRIMERO: que este honorable Tribunal Constitucional tenga a bien DECLARAR, en cuanto a la forma, buena y válida la presente solicitud de suspensión de ejecución de la sentencia No. 0030-02-2019-SSEN-00385, de fecha 5 de diciembre de 2019, de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haberse hecho de conformidad a la ley que rige la materia.

SEGUNDO: en cuanto al fondo, que se ORDENE la suspensión de la ejecución de la sentencia No. 0030-02-2019-SSEN-00385, de fecha 5 de diciembre de 2019, de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, hasta tanto intervenga decisión sobre el recurso de revisión interpuesto por este Ministerio de Hacienda en fecha 7 de febrero de 2020, en interés de mitigar el grave perjuicio que en la actualidad sufre el sector bancas de loterías, por las distorsiones e inseguridad que acarrea la liberación de los premios pagados por dichas bancas a raíz de la sentencia de la primera sala administrativa.

TERCERO: que se DECLARE la presente solicitud libre de costa por ser un procedimiento referente a la acción de amparo, conforme dispone el artículo 66 de la ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

5. Hechos y argumentos jurídicos de los demandados

5.1 Los demandados en suspensión, los señores Albérico Antonio Pérez, Fernando Guzmán Castro, José Melchor González Calderón, Miguel Salcé Jáquez, Belia del Carmen Quezada Espinal y Benedicto de Jesús Pérez Taveras

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y los consorcios de bancas de apuestas Bancas Beco, Real Sport Banca Real, Bancas la Suerte, Bancas Salcé, King Sport y Coffee JNT, S. R. L., en escrito de defensa, depositado en este tribunal el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinte (2020), solicitan a este órgano colegiado la fusión de la presente demanda en suspensión con la interpuesta por la Federación Nacional de Bancas de Lotería, INC (FENABANCA). Solicitan, además, en cuanto al fondo, que esta demanda sea rechazada. El fundamento de su defensa descansa, de manera principal, en los siguientes argumentos:

[...] dado que la solicitud de suspensión está sustentada en un asunto de connotaciones económicas, lo cual genera su rechazo en vista de la jurisprudencia constante de ese Honorable Tribunal², a seguidas demostraremos, por un lado, que la ejecución de la Sentencia No. 0030-02-2019-SSEN-00385 no coloca al Ministerio de Hacienda o a las demás bancas de lotería en riesgo de sufrir ningún daño irreparable y, por otro lado, que no existe una apariencia de buen derecho en sus pretensiones, pues la medida adoptada no afecta a los agentes económicos del sector. Todo lo contrario, al pago superior al setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado se traduce en una mayor ganancia para las personas y, en consecuencia, en una mayor recaudación por parte del fisco. De ahí que la solicitud debe ser rechazada por no estar presentes los presupuestos requeridos por ese Honorable Tribunal para su otorgamiento³.

B. Solicitud de fusión de expedientes.

² Ver Sentencias Nos. TC/0040/12, de trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012); TC/0097/12, de veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0098/13, de cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013); TC/0255/13, de diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013); TC/0137/18, de diecisiete (17) de julio de dos mil dieciocho (2018); y, TC/0170/18, de dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018).

³ Ver Sentencias Nos. TC/0250/13, de diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013); TC/0125/14, de dieciséis (16) de junio de dos mil catorce (2014), y TC/0201/15, de cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015).

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. *En fecha 16 de octubre de 2020 la FEDERACIÓN NACIONAL DE BANCAS DE LOTERÍA (FENABANCA) interpuso una solicitud de suspensión de ejecución de la Sentencia No. 0030-02-2019-00385 de fecha 5 diciembre de 2019, dictada por la Primera Sala de la Tribunal Superior Administrativo. Siendo esto así, es evidente que nos encontramos frente a dos solicitudes de suspensión que tienen el mismo objeto y, por consiguiente, pueden ser solucionados mediante una sola decisión, a través de disposiciones distintas, con el objetivo de garantizar los principios de economía procesal y seguridad jurídica. Y es que, Honorables Magistrados, no hay dudas que entre estas solicitudes existe un lazo de conexidad tal que permite que las mismas puedan ser fusionadas para juzgada [sic] conjuntamente, garantizando así que el desarrollo del procedimiento constitucional recaiga en la afirmación de que la economía de tiempos evoca la eficacia del proceso.*

27. *En vista de lo anterior, entendemos que procede la fusión de las solicitudes de suspensión interpuestas por el Ministerio de Hacienda y la Federación Nacional de Bancas de Lotería (FENABANCA). A fin de que éstas sean decididas mediante una sola sentencia pero bajo disposiciones distintas, en virtud de los principios de celeridad y efectividad consagrados en el artículo 7, numerales 2 y 4, de la LOTCPC, así como de los precedentes sentados por ese Honorable Tribunal.*

29. *En el presente caso, no se configuran [sic] ninguno de los presupuestos requeridos por ese Honorable Tribunal para la suspensión de los efectos de la Sentencia No. 0030-02-2019-SSEN-00385 de fecha 5 de diciembre de 2019, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Decimos esto, pues el Ministerio de Hacienda, por un lado, sustenta su solicitud de suspensión en un asunto puramente económico, lo que impide comprobar la existencia o amenaza de un daño*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que resulte irreparable durante el proceso de revisión, tal y como ha juzgado ese Honorable Tribunal en casos similares, y, por otro lado, no demuestra la verosimilitud del derecho cuyo daño irreversible supuestamente se intenta evitar y que no tiene el deber jurídico de soportar porque la actuación del tribunal a-quo [sic] es manifiestamente arbitraria.

30. Pero además, es evidente que la suspensión de la Sentencia recurrida ocasionaría graves perjuicios en los intereses de los Recurridos y de aquellas personas que esperan recibir más del setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado en planes de jugadas como consecuencia de los efectos de dicha decisión, lo que demuestra, sin lugar a dudas, que el otorgamiento de la medida solicitada, en este caso, la suspensión de la Sentencia recurrida, afectaría gravemente los intereses de terceros.

35. En el presente caso, el Ministerio de Hacienda solicita la suspensión de la Sentencia recurrida, procurando evitar un daño inminente al derecho fundamental a la libertad de empresa, debido a que su ejecución supuestamente ocasiona una afectación económica a algunas bancas de loterías como consecuencia de la dificultad de compartir con aquellas empresas que están dispuestas a reducir su margen de ganancia para beneficiar a los jugadores con la restitución de un porcentaje mayor al setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado, lo que provoca su salida del mercado.

36. En efecto, a juicio de la [sic] solicitante, la Sentencia No. 0030-02-2019-SSEN-00385 genera la salida del mercado de algunas bancas de apuestas porque “las bancas propiedad de los accionantes están ofertando pagos que rondan los ochenta pesos por jugadas en el primer premio, lo que lo ha llevado a cerrar algunos puestos (estafas) próximo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. *En el presente caso, el Ministerio de Hacienda ha sustentado la solicitud de suspensión en meras especulaciones que impiden verificar, sin adentrarnos al fondo del asunto, la supuesta irregularidad cometida por el tribunal a-quo al emitir la Sentencia recurrida. Y es que, la solicitante se conforma con sostener, en síntesis, que ciertas bancas de lotería no pueden competir con aquellas que pagan más del setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado porque éstas supuestamente se encuentran en una situación de desigualdad. Este argumento alegre, y sin estar sustentado en documentos probatorios que permitan demostrar el supuesto daño ocasionado como consecuencia de la ejecución de la Sentencia recurrida, constituye un ilícito argumentativo que no rebate los argumentos jurídicos que sustentan dicha decisión y que, por consiguiente, no permite evidenciar de forma manifiesta la supuesta irregularidad cometida por la jurisdicción contencioso administrativa.*

45. *Siendo esto, es evidente que en este caso no se encuentran presentes ninguno de los dos elementos requeridos para la existencia de formus boni iuris [sic]. Esto en el entendido de que la solicitante no ha demostrado de forma manifiesta, por un lado, la verosimilitud del derecho que supuestamente procura proteger con la suspensión de la Sentencia recurrida y, por otro lado, que el tribunal a-quo incumplió las disposiciones legales o reglamentarias al emitir la referida sentencia. Estas razones por si solas justifican el rechazo de la presente solicitud de suspensión.*

(iii) La no afectación del interés general o intereses de terceros.

48. *En el presente caso, es evidente que la suspensión de la Sentencia recurrida ocasionaría graves perjuicios en los intereses de los*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los Procedimientos Constitucionales y, en consecuencia, decidir las ambas solicitudes mediante una misma sentencia, pero por disposiciones distintas.

TERCERO: En cuanto al fondo, RECHAZAR la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuesta por el Ministerio de Hacienda en contra de la Sentencia 0030-02-2019-SSEN-00385 de fecha 5 de diciembre de 2019, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por no encontrarse presente ninguno de los presupuestos exigidos por ese Honorable Tribunal para el otorgamiento de esta medida.

6. Pruebas documentales

Las principales pruebas documentales que obran en el expediente de la presente solicitud en suspensión son las siguientes:

1. El escrito de la solicitud de suspensión interpuesto por el Ministerio de Hacienda y recibido en este tribunal el trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020).
2. La Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.
3. Acto núm. 774/2020, del veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020).
4. El escrito de defensa depositado por los señores Albérico Antonio Pérez, Fernando Antonio Guzmán Castro, José Melchor González Calderón, Miguel

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Antonio Salcé Jáquez y las entidades King Sport, S. R. L., y Coffee JNT, S. R. L., depositado ante este tribunal el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

7.1 El conflicto a que este caso se refiere se origina con ocasión de la acción de amparo interpuesta por los señores Albérico Antonio Pérez, propietario del consorcio de bancas de apuestas Bancas Beco; Fernando Antonio Guzmán Castro, propietario del consorcio de bancas de apuestas Real Sport Banca Real; José Melchor González, propietario del consorcio de bancas de apuestas Bancas la Suerte; Miguel Antonio Salcé Jáquez, propietario del consorcio de bancas de apuestas Bancas Salcé; Belia del Carmen Quezada Espinal, presidente de la sociedad comercial King Sport, S. R. L.; y Benedicto de Jesús Pérez Taveras, presidente de la sociedad comercial Coffee JNT, S. R. L., contra el Ministerio de Hacienda. Mediante dicha acción procuran que se ordene al mencionado organismo que permita a las bancas de lotería pagar más del setenta y dos por ciento (72 %) de lo apostado en planes de premios de lotería para las bancas que están reguladas.

7.2 La referida acción tuvo como resultado la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual acogió el referido recurso sobre la base de que había vulnerado el debido proceso, el derecho a la buena administración y la libertad de empresa en contra de los accionantes.

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por disposiciones distintas. Aducen que con dicha fusión se garantizarían los principios de economía procesal y de seguridad jurídica

9.2. Cabe destacar que la fusión de expedientes no está contemplada en la legislación procesal dominicana, pero los tribunales de derecho común la ordenan en la práctica cuando entre demandas o recursos existe un estrecho vínculo de conexidad. Dicha práctica tiene como finalidad evitar la eventual contradicción de sentencias y garantizar los principios de celeridad y economía procesal,⁸ puesto que "... en la administración de justicia deben aplicarse las soluciones procesales que sean menos onerosas en lo que concierne a la utilización de tiempo y de recursos [...] sin lesionar los intereses de las partes"⁹. Este tribunal ha establecido reiteradamente que ello constituye "... una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia"¹⁰.

9.3. Sin embargo, este órgano constitucional considera que para la salud procesal de esta demanda y la buena administración de justicia es preferible que ambos procesos sean juzgados de manera separada, con independencia uno respecto del otro. Ello debe ser así sobre la base de que ambos procesos están sometidos a condiciones de admisibilidad distintas, así como a valoraciones de fondo también diferentes.

⁸ Sentencia TC/0165/15, de siete (7) de julio de dos mil quince (2015).

⁹ Sentencia TC/0350/14, de veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014).

¹⁰ Sentencias TC/0094/12, de veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0089/13, de cuatro (4) de junio de dos mil trece; TC/0254/13, de doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013); TC/0375/14 de veintiséis (26) de diciembre de dos mil catorce (2014); y TC/0165/15, de siete (7) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Es oportuno indicar que es facultad de esta alta corte ordenar -a pedimento de parte interesada- la suspensión de la ejecutoriedad de las sentencias de los tribunales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, conforme a lo previsto en el artículo 54.8 de la referida ley núm. 137-11. Este texto dispone: “[e]l recurso no tiene efecto suspensivo, salvo que, a petición, debidamente motivada, de parte interesada, el Tribunal Constitucional disponga expresamente lo contrario”.

e. En este sentido este tribunal estableció en su Sentencia TC/0097/12, de veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), que “la demanda en suspensión tiene por objeto el cese de la ejecución de la sentencia impugnada en revisión para evitar graves perjuicios al recurrente, en la eventualidad de que la sentencia resultare definitivamente anulada”.

f. En lo concerniente a la procedencia de las demandas que procuran suspensión de ejecución de sentencias de amparo, el Tribunal Constitucional fijó un criterio firme a este respecto. En efecto, el Tribunal ha señalado que esas acciones, como regla general, no son procedentes salvo en casos comprendidos en un restringido marco de excepcionalidad. Este criterio fue establecido, entre otras decisiones judiciales, en las sentencias TC/0013/13, de once (11) de febrero de dos mil trece (2013); TC/0089/13, de cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013); TC/0008/14, de ocho (8) de enero de dos mil catorce (2014); TC/0179/14, de catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0180/14, de catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0182/14, de catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0119/17, de quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017); TC/0545/17, de veinticinco (25) de octubre de dos mil diecisiete (2017); y TC/0314/18, de tres (3) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). En estas decisiones este órgano constitucional precisó:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La inexistencia de un texto que de manera expresa faculte al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia en la materia que nos ocupa; así como la ejecutoriedad de pleno derecho de las sentencias que resuelven acciones de amparo e igualmente la posibilidad de que el juez pueda ordenar la ejecución sobre minuta constituyen elementos que permiten a este tribunal establecer que en esta materia, como regla general, dicha demanda es procedente solo en casos muy excepcionales.

Esos casos de excepción no se materializan en el presente caso.

g. Asimismo, en su Sentencia TC/0148/14, de catorce (14) de julio de dos mil catorce (2014), el Tribunal Constitucional estableció:

[...] La justificación de la suspensión de una sentencia con autoridad irrevocable de cosa juzgada en el ámbito del Poder Judicial solo es procedente cuando existan circunstancias excepcionales, debido a que en cada caso que conozca el Tribunal Constitucional debe partir de la premisa de que el beneficiario de la sentencia de que se trate tiene derecho a la ejecución de la misma en un plazo razonable. Ciertamente, el debido proceso y la tutela judicial efectiva previstos en el artículo 69 de la Constitución no se agotan ni se concretiza su finalidad con la obtención de la sentencia, sino con la ejecución de esta en un plazo razonable.

h. Es pertinente apuntar, además, en este sentido, que este tribunal sostuvo en la Sentencia TC/0046/13, de tres (3) de abril de dos mil trece (2013) que "... la ejecución de una sentencia cuya demanda no coloca al condenado en riesgo de sufrir algún daño irreparable debe ser, en principio, rechazada en sede constitucional". Este criterio adquiere mayor dimensión en el presente caso, ya



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que el organismo demandante no ha demostrado el daño señalado por este como sustento de su pretensión.

10.2 Procede, por consiguiente, rechazar la solicitud en suspensión que nos ocupa, de conformidad con las precedentes consideraciones.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, y Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

Por los motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestos, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: RECHAZAR la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia incoada por el Ministerio de Hacienda, contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: DECLARAR la presente solicitud en suspensión libre de costas, conforme a lo establecido en el 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).

TERCERO: ORDENAR la comunicación, por Secretaría, de la presente sentencia, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte demandante, el Ministerio de Hacienda, y a la parte demandada, los señores Albérico Antonio

Expediente núm. TC-07-2020-0039, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución interpuesta por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00385, dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pérez, Fernando Guzmán Castro, José Melchor González Calderón, Miguel Salcé Jáquez, Belia del Carmen Quezada Espinal y Benedicto de Jesús Pérez Taveras y los consorcios de bancas de apuestas Bancas Beco, Real Sport Banca Real, Bancas la Suerte, Bancas Salcé, King Sport y Coffee JNT, S. R. L.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; José Alejandro Ayuso, Juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

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, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria