



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPUBLICA

SENTENCIA TC/0051/12

Referencia: Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A., contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana; a los diecinueve (19) días del mes de octubre del año dos mil doce (2012).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1 de la Constitución y el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I.- ANTECEDENTES

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.- Descripción del oficio impugnado

El acto impugnado por la accionante es el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, del veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), cuya transcripción es la siguiente:

*“Montecristi, R. D.
22-09-2010*

ALM-AU-NO 0082/2010

Señores:

EVERLAST DOORS INDUSTRIES S.A.

RNC-130-02767-6

ZONA FRANCA DE MONTECRISTI.

Tel. 809-809-7330

Distinguido Señores:

En el marco de las disposiciones previstas en los artículos 45, 64, 65, y 66 de la Ley 11-92 del 16 de mayo del 1992 que instituye el Código Tributario de la República Dominicana y sus modificaciones y, vista la Ley de Desarrollo Fronterizo (28-01), donde expresa que las empresas amparadas en dicha Ley están exentas del ITBIS en sus compras locales, más no en las facturaciones de sus clientes sí estas no están autorizadas por esta DGII. En este sentido, les informamos que esta Dirección General, ha procedido a ESTIMAR DE OFICIO el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) del periodo fiscal agosto 2010 en base a los reporte de terceros. En tal virtud, le remitimos el monto a pagar por dicho impuesto.

<i>CONCEPTO</i>	<i>IMPUESTO</i>	<i>RECARGOS</i>	<i>INTERESES</i>	<i>TOTALES</i>
<i>ITBIS AGOSTO 2010</i>	<i>4, 427,224.91</i>	<i>442, 722.49</i>	<i>76, 590.99</i>	<i>4, 946, 538.39</i>

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De no obtemperar esta solicitud y una vez transcurrido el plazo de cinco (05) días previsto en el artículo 57 del Código Tributario, se procederá a remitir su expediente a los fines de que se inicie el procedimiento de cobro compulsivo, la ejecución de medidas cautelares y la aplicación de las sanciones establecidas en el precitado Código.

Nicolás Peña Maldonado
Administrador Local”

2.- Pretensiones de la accionante

2.1.-Breve descripción del caso

La empresa Everlast Doors Industries, S.A., es una empresa de zona franca situada en la frontera de Montecristi con Haití, la cual, por su condición de empresa fronteriza, está exenta del pago de impuestos de conformidad con la Ley No. 28-01 sobre Desarrollo Fronterizo. La Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.) sin embargo, le requirió a la empresa accionante, mediante el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, del veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), suscrito por el administrador local de dicha institución en Montecristi, el pago del ITBIS aduciendo que aunque la empresa, como tal, está exenta de impuestos, no así las facturaciones de las ventas a sus clientes a quienes debió retenerle el ITBIS, en su condición de agente de retención.

La empresa decide recurrir en reconsideración dicho oficio, petición que le fue rechazada mediante la Resolución No. 886-11, del catorce (14) de diciembre del dos mil diez (2011), dictada por el Director General de la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.); dicha resolución fue impugnada mediante un recurso

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contencioso tributario depositado el trece (13) de enero de dos mil doce (2012), por ante el Tribunal Superior Administrativo.

2.2.- Infracciones constitucionales alegadas

La accionante, Everlast Doors Industries, S.A., aduce que el Oficio ALM-AU No. 0082/ 2010, del veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), viola la letra y el espíritu de los artículos 4, 10, 40.15, 110, 138, 221, 243, y 244 de la Constitución de la República, que rezan de la manera siguiente:

“Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 10.- Régimen fronterizo. Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano. En consecuencia:

1) Los poderes públicos elaborarán, ejecutarán y priorizarán políticas y programas de inversión pública en obras sociales y de infraestructura para asegurar estos objetivos;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. *Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:(...) 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele 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;*

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. *La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.*

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, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.*

Artículo 221.- Igualdad de tratamiento. *La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas*

Artículo 243.- Principios del régimen tributario. *El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.

Artículo 244.- Exenciones de impuestos y transferencias de derechos. *Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional”.*

3.- Pruebas documentales

En el presente expediente se depositaron los siguientes documentos:

- a) Oficio ALM-AU No. 0082/2010, del veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), dictado por el administrador local de la D.G.I.I., en Montecristi.

- b) Oficio No. 01008, del veinticuatro (24) de julio de dos mil diez (2010), suscrito por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo a la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.), donde se le instruye a esta última que deje de cobrar el ITBIS a empresas de zonas francas regidas por la Ley No. 28-01.

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Oficio del veintinueve (29) de septiembre de dos mil diez (2010), suscrito por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.) dirigido al Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo.
- d) Oficio No. 1615, del treinta (30) de noviembre de dos mil diez (2010), suscrito por el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, reiterándole a la D.G.I.I. el no cobro del ITBIS a las empresas regidas por la Ley No. 28-01.
- e) Resolución No. 886-11, del catorce (14) de diciembre de dos mil once (2011), dictada por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.), que rechaza el recurso de reconsideración elevado por la empresa accionante.
- f) Recurso contencioso-tributario del trece (13) de enero del dos mil doce (2012), depositado por la empresa accionante por ante el Tribunal Superior Administrativo.

4.- Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La accionante pretende la anulación del Oficio ALM-AU No. 0082/2010, bajo los siguientes alegatos:

- a) *“La Estimación de Oficio al establecer el cobro de un impuesto que por mandato de la Constitución y la Ley 28-01 está exonerado de ser cobrado a las empresas que se instalen en la región fronteriza, viola de manera expresa los artículos 40.15, 138 y 243 de la Ley Sustantiva. De esta forma, la DGII desconoce que la legalidad es la base de actuación de toda Administración Pública, y de manera especial de la Administración Tributaria”.*

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) *“La Estimación de Oficio viola esta disposición constitucional, al desconocer el tratamiento especial que le otorga la Ley 28-01 a las inversiones hechas por la accionante en la provincia de Montecristi, la cual es una de las provincias ubicadas en la zona fronteriza y, por demás, sujeta a que se le otorguen beneficios impositivos como bien ha regulado el constituyente en el citado artículo, y el legislador en la precitada ley”.*
- c) *“En adición a violar los artículos 10 y 221 de la Constitución, la Estimación de Oficio también contradice lo dispuesto en el artículo 244 de la misma. Así se puede colegir de la lectura pausada del artículo 244 de la Ley Sustantiva, que consagra como un principio de legalidad a seguir por la DGII, el respeto a las exenciones de impuestos establecidos por ley, como es el caso de la exención del ITBIS establecido en la Ley 28-01, el cual es violado por la DGII a través de la Estimación de Oficio, al ordenar el pago de un impuesto que por ley la accionante no debe pagar”.*

5.- Intervenciones oficiales

5.1.- Opinión del Procurador General de la República

No existe constancia en el presente expediente del dictamen o escrito de opinión presentado por la Procuraduría General de la República.

5.2.- Opinión del órgano emisor del acto impugnado: la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.)

La Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.), mediante su escrito de opinión de fecha cuatro (4) de mayo de dos mil doce (2012), señala:

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) *“Que en principio y contrario a lo que arguye equívoca e incongruentemente EVERLAST DOORS INDUSTRIES, S. A., resulta obvio que el caso de la especie se contrae o limita a una vaga pretensión de violación constitucional cuya invocación ante ese HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL deviene en inadmisibile de pleno de (sic) derecho no sólo en razón de que es la propia LEY SUSTANTIVA la que cuando taxativamente le atribuye competencia a ese Tribunal para "conocer 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 accionar directamente en inconstitucionalidad contra una determinación de oficio de impuestos que como la atacada Estimación de Oficio ALM-AU # 0082/2010 exigía el pago del monto impositivo ascendente a RD\$4,946,538.39 cuya determinación y requerimiento se hacía pasible de efectuar sin trámite previo de resolución u ordenanza alguna conforme a lo previsto en el arts. 64 y siguientes (sic) de la Ley No. 11-92, sino también, en virtud de que al tenor de lo previsto en el numeral 7) del artículo 69 de nuestra CARTA MAGNA, "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", por lo que y habida cuenta de que la recurrente ya ha agotado contra esa Estimación de Oficio ALM-A U # 0082/2010, el procedimiento de reclamación en reconsideración ante la Administración Tributaria y del recurso contencioso tributario ante el Tribunal Superior Administrativo que prevé el Código Tributario y todo ello sin peticionar positivamente pretensión alguna de inconstitucionalidad contra dicha determinación de impuestos (véase anexos), simplemente se impone en puridad de derecho constitucional y de legalidad tributaria pronunciar en el caso de la especie la declaratoria de inadmisibilidad de la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indicada ACCION al amparo de las disposiciones constitucionales y legales citadas...”.

6. - Celebración de audiencia pública.

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Orgánica No. 137-11 del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el veintidós (22) de junio de dos mil doce (2012), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

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

7.- Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1 de la Constitución del 2010 y el artículo 36 de la Ley Orgánica No. 137-11.

8.- Inadmisibilidad de la acción.

8.1. El tribunal ha podido advertir, del examen pormenorizado de los hechos y documentos de la causa, que el punto litigioso fundamental entre las partes, consiste en la pretensión por parte de la administración tributaria del cobro de un impuesto (ITBIS) que se aduce correspondía deducir a la accionante de las facturaciones de las ventas a sus clientes, no obstante alegar la empresa intimada que dicho requerimiento tributario resulta improcedente por estar favorecida del

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

régimen de exoneración impositiva que para las empresas de zonas francas fronterizas instituye la Ley No. 28-01 sobre Desarrollo Fronterizo.

8.2. Se advierte además, que el objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad recae sobre la comunicación u oficio ALM-AU No. 0082/2010, del veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), suscrito por el administrador local de la D.G.I.I. en la provincia de Montecristi y mediante el cual se le solicita a la accionante el pago del monto relativo al ITBIS deducido de las facturas a la clientela de la empresa por la venta de sus productos, por lo que se infiere que no se trata de una resolución u ordenanza normativa de alcance general para un sector de la economía, sino de un simple acto administrativo de efectos particulares y concretos. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha considerado que el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante las jurisdicción contenciosa-administrativa: *“La acción pública de inconstitucionalidad no es un mecanismo establecido para impugnar decisiones de la administración ni para resolver situaciones jurídicas concretas. El ordenamiento jurídico prevé otro tipo de acciones - ante la jurisdicción contencioso administrativa - para juzgar la legalidad de la convocatoria a un concurso por parte de la administración” (Sent. C-568/95 de fecha 30 de noviembre de 1995; Corte Constitucional de Colombia).*

8.3. En el caso ocurrente, la empresa accionante ante el requerimiento de pago formulado por la autoridad tributaria correspondiente, procedió a elevar un recurso de reconsideración administrativa por ante el Director General de Impuestos Internos, el cual desestimó la petición elevada mediante su Resolución No. 886-11 del catorce (14) de diciembre de dos mil once (2011); ésta resolución fue

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnada a su vez por la empresa reclamante ante el Tribunal Superior Administrativo mediante un recurso contencioso-tributario del trece (13) de enero de dos mil doce (2012), en cuyo contenido se reproducen los mismos medios de inconstitucionalidad que invoca ahora la accionante (*Ver segundo documento anexo al escrito de opinión de la D.G.I.I. de fecha 4 de mayo del 2012*).

8.4. La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (*leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. En la especie, el acto impugnado tiene un carácter de puro acto administrativo con efectos particulares, pues el funcionario público que suscribe el oficio impugnado arguye la potestad que le confiere la Ley No. 11-92 para reclamar el pago del ITBIS, por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad tributaria y cuya competencia corresponde a las jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 165.2 de la Ley Sustantiva; instancia judicial a la que acudió la propia empresa accionante y que aún no ha rendido fallo definitivo sobre el asunto, según la documentación anexa que reposa en el presente expediente.

8.5. Al tratarse, el caso que nos ocupa, de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad y no de constitucionalidad, dicha circunstancia procesal supone la inadmisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad de conformidad con el precedente constitucional establecido por este mismo tribunal en un caso análogo y decidido mediante la Sentencia TC/0013/12, de fecha diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), cuya *ratio decidendi*, reza de la siguiente manera: *“En este sentido cabe precisar que en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples*

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello”. Por lo que, en tal virtud, procede declarar la inadmisibilidad del presente asunto.

Esta decisión, firmada por todos los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. En la misma figuran incorporados el voto salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, Juez, y el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta el dos (2) de abril de dos mil doce (2012) por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A., en contra del Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), suscrito por el administrador local de la Dirección General de Impuesto Internos (D.G.I.I.), de la provincia Montecristi, por tratarse de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no de constitucionalidad frente a este tribunal.

SEGUNDO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Everlast Doors Industries, S.A.; al órgano emisor del acto, la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.); y a la Procuraduría General de la República.

CUARTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario reflejado en la Sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la obligación de hacer valer en el presente caso un voto salvado.

1. Estamos de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia, en el sentido de que la acción en inconstitucionalidad incoada por la sociedad comercial Everlast Doors Industries es inadmisibles, con lo que no estamos de acuerdo es que se obvie el análisis de la legitimación para accionar, cuestión procesal que debe examinarse con prelación a cualquier otro aspecto, incluyendo las demás causales de inadmisibilidades que puedan existir.

2. En la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales no existe ningún texto en el cual se consagre que lo primero que

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe examinar el tribunal en ocasión de una acción en inconstitucionalidad es la legitimación del accionante, sin embargo, la lógica procesal y los principios generales del proceso nos indican que antes del examen, no solo de los aspectos vinculados a la procedencia de la acción, sino también de cualquier otra causal, es necesario establecer la calidad del accionante, en razón de que si no se probara ésta el tribunal no tendría que pronunciarse sobre ningún otro aspecto del caso.

3. La laguna que acusa la Ley 137-11 está resuelta en el derecho común, particularmente en el artículo 44 de la Ley 834 del 15 de julio de 1978, texto en el cual se establece que: *“Constituye una inadmisión todo medio que tienda a declarar inadmisibile al adversario en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado y la cosa juzgada”*. Como se observa, según el texto transcrito, el examen de las causales de inadmisibilidad se aborda de manera preferente en relación al fondo.

4. El mencionado artículo 44 es aplicable en la materia que nos ocupa, en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la referida Ley 137-11, cuyo contenido es el siguiente: *“Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicaran supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo”*.

5. La aplicación del referido artículo 44 no colide, en el presente caso, con la naturaleza de esta materia, muy por el contrario contribuye al mejor desarrollo de la justicia constitucional, en la medida que el análisis de los procesos se hace en el marco de la lógica procesal, elemento que es pertinente tener en cuenta en cualquier disciplina del derecho, porque garantiza la eficiencia y la razonabilidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusiones

Consideramos que en ocasión del conocimiento de una acción en inconstitucionalidad lo primero que debe determinarse es si el accionante tiene o no calidad para accionar, en razón de que en el modelo consagrado en la Constitución se identifica a los órganos políticos legitimados y en lo que respecta a los particulares, se indican las condiciones que deben reunir. El análisis de la legitimación debe ser previo, inclusive, al de cualquier otra causal de inadmisibilidad como pudiera ser, por ejemplo, la falta de objeto.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

FUNDAMENTACION DE VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO RAFAEL DIAZ FILPO, RELATIVO A LA ACCION DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL OFICIO ALM-AU NO. 0082/2010, INTERPUESTO POR EVERLAST DOORS INDUSTRIES EN CONTRA DE (D.G.I.I.).

En ejercicio de los artículos 186 de la Constitución, 37 de la Ley 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y en atención a la posición que sostuvimos durante las deliberaciones sobre la sentencia adoptada, dejamos constancia de las motivaciones de nuestra decisión.

Luego de revisar el expediente depositado más arriba, y la decisión del pleno de este Honorable Tribunal ha decidido declararlo inadmisibile, es nuestro criterio hacer de su conocimiento nuestro “**Voto Disidente**” frente a la presente decisión.

Descripción de los hechos

El 22 de septiembre de 2010, la empresa Everlast Doors Industries S.A. introdujo una acción directa de inconstitucionalidad contra el oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha 22 de septiembre de 2010, emitida por la Dirección General

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Impuestos Internos (D.G.I.I.), debido a que la accionante alega que dicho oficio viola la letra y el espíritu de los artículos 4, 10, 40.15, 110, 138, 221 y 244 de la Constitución de la República, ya que dicha empresa de zona franca fronteriza está exenta del pago de impuestos de conformidad a la Ley No. 28-01 sobre Desarrollo Fronterizo.

El contenido de dicho oficio se encuentra al principio de la sentencia y se resume en lo siguiente: “ Las empresas amparadas en dicha Ley (de Desarrollo Fronterizo No. 28-01) están exentas del ITBIS en sus compras locales, mas no en las facturaciones de sus clientes si estas no están autorizadas por la DGII, por lo que dicha institución estimó de oficio el pago de ITBIS del periodo fiscal de 2010 en base a reportes a terceros”.

La empresa decidió recurrir en reconsideración dicho oficio, petición rechazada mediante Resolución No. 886-11, del 14 de diciembre de 2011, dictada por la entidad recurrida, Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.)

Hechos y argumentos de la parte accionante

La accionante Everlast Door Industries pretende la anulación del Oficio ALM-AU No. 0082/2010, alegando lo siguiente:

a) “La Estimación de Oficio al establecer el cobro de un impuesto que por mandato de la Constitución y la Ley 28-01 esta exonerado de ser cobrado a las empresas que se instalen en la región fronteriza, viola de manera expresa los artículos 40.15, 138 y 243 de la Ley Sustantiva. De esta forma, la DGII desconoce que la legalidad es la base de actuación de toda Administración Publica, y de manera especial de la Administración Tributaria”.

b) “La Estimación de oficio viola esta disposición Constitucional, al desconocer el tratamiento especial que le otorga la Ley 28-01 a las inversiones hechas por el accionante en la provincia de Montecristi, la cual es una de las provincias ubicadas

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la zona fronteriza y, por demás, sujeta a que se le otorguen beneficios impositivos como bien han regulado el constituyente en el citado artículo, y el legislador en la precitada ley”.

c) “En adición a violar los artículos 10 y 221 de la Constitución, la Estimación de Oficio también contradice lo dispuesto en el artículo 244 de la misma. Así se puede colegir de la lectura pausada del artículo 244 de la Ley Sustantiva, que consagra como un principio de legalidad a seguir por la DGII, el respecto a las exenciones de impuestos establecidos por la ley, como es el caso de la exención de ITBIS establecido en la Ley 28-01, el cual es violado por la DGII a través de la Estimación de Oficio, al ordenar el pago de un impuesto que por ley la accionante no debe pagar”.

Celebración de audiencia

En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, referente a la celebración de audiencias públicas para conocer de los recursos de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la audiencia referente al presente caso, en fecha 22 de junio de 2012.

De la determinación de los patrones constitucionales, las siguientes citas son artículos de nuestra Constitución:

a) *“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, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.*

b) *Artículo 243: Principios del régimen tributario. El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas”.*

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Artículo 244: Exenciones de impuestos y transferencias de derechos. Los particulares sólo pueden adquirir mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras y empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional”.

Legitimidad y admisibilidad de la solicitud de inconstitucionalidad planteada

La primera razón por la cual el presente recurso de inconstitucionalidad debe ser declarado admisible es que el mismo cumple con los requerimientos de admisibilidad descrito en el Artículo 100 de la Ley 137-11, ya que el mismo contiene especial trascendencia y relevancia constitucional, a nuestro entender, porque envuelve situaciones entre personas jurídicas y el Estado, por lo que citamos dicho artículo:

a) “Artículo 100.- Requisitos de admisibilidad. La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciara atendiendo su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.”

b) Entendemos que el impugnante tiene calidad para accionar en revisión por ser parte interesada, y porque está envuelto un derecho fundamental, cómo lo es la tutela judicial efectiva.

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Observando lo que nos dice el Artículo 69 de nuestra Constitución, en relación a la tutela judicial efectiva, hemos analizado y encontrado factible que los medios invocados por el recurrente establecen los requisitos que fundamentan la admisibilidad de este recurso de revisión, principalmente por la trascendencia constitucional, y observa a la vez, hasta dónde es el alcance de la interpretación de las inadmisibilidades de los recursos de inconstitucionalidad. Por tanto conviene que sea admitido el recurso, en cuanto a la forma, por reunir los requisitos que hemos expresado más arriba.

Ciertamente, entendemos que la accionante pretende y exige que este Tribunal Constitucional, garantice la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales vulnerados citados, teniendo interés legítimo y jurídicamente protegido, dando cumplimiento a los artículos 184 y 185.1 de la Constitución; y para poder entender lo anterior debemos establecer el significado de legitimación activa o calidad de un accionante que es: La facultad que ostentan las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad referido en los mismos artículos antes mencionados, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido. En consecuencia somos de opinión, que, ciertamente, el accionante Everlast Doors Industries, S.A. tiene legitimidad para accionar en inconstitucionalidad, y reiteramos el desacuerdo de la solución planteada por la mayoría en este Honorable Tribunal, ya que dicho recurso puede perfectamente ser declarado ADMISIBLE, en cuanto a la forma, y RECHAZADO, en cuanto al fondo.

Esta solución que planteamos, la basamos en que la empresa Everlast Doors Industries, S.A. tiene un interés legítimo protegido, al fundamentarse en los aspectos constitucionales encontrados en los artículos 138, 243 y 244 de nuestra Carta Magna. Si bien la vía ordinaria judicial se encuentra apoderada de la impugnación sobre el aspecto de la solución del conflicto del cobro o no del ITBIS



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y (que aún no ha decidido), eso no impide que si es su voluntad, y por demás derecho a ejercer una acción directa de la pretensión del crédito tributario frente a las previsiones de la Carta Sustantiva de la Nación que le sean lesivos, lógicamente genera un aspecto de trascendencia que no puede ser ajeno a este Tribunal Constitucional, ya que nos encontramos frente a un derecho de tutela judicial efectiva frente al criterio del control de constitucionalidad de las actuaciones del Estado.

En ese sentido, si nos situamos en el hecho de que la revisión de la acción es frente al control constitucional que los jueces de este Tribunal deben tener es un aspecto real al cual me sumaría, y, por tanto, rechazar la acción no es atinado. Pero no desvalorar el hecho que esa acción está concretizada en medios que envuelven los principios de legalidad y de la tutela judicial efectiva, los cuales nos impone que la acción sea revisada en el fondo y no declarar su inadmisibilidad en la forma, como el Tribunal Constitucional ha concluido.

Examinando el objetivo principal de la justicia constitucional, que es garantizar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales, debió tener en cuenta los siguientes aspectos:

***La accesibilidad:** Que procura acercar el ciudadano lo más posible a la justicia, sin obstáculos y libres de formalismos.

***Celeridad:** Los procesos constitucionales y en especial la tutela de los derechos fundamentales deben resolverse sin demoras innecesarias.

***Efectividad:** Para hacer efectiva la tutela de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional puede utilizar los medios más idóneos y adecuados en cada caso, concediendo una tutela judicial diferenciada cuando el caso lo amerite.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

***Favorabilidad:** La justicia constitucional interpreta en favor de la efectividad de la tutela de los derechos fundamentales y ninguna disposición legal puede suprimir o limitar la garantía de un derecho fundamental.

***Informalidad:** El Tribunal Constitucional puede prescindir de formalismos y rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.

***Inexcusabilidad:** Una vez que se ha requerido en forma legal y en materia de su competencia, la intervención del Tribunal Constitucional no podrá éste excusarse de ejercer su autoridad, ni aun a falta de ley que resuelva el conflicto jurídico o asunto sometido a su decisión.

***Oficiosidad:** El Juez Constitucional, como garante de la tutela judicial efectiva, puede adoptar de oficio las medidas que estime pertinentes para garantizar la supremacía constitucional.

Es preciso señalar que este voto se origina, porque entiendo que la sentencia en cuestión no aborda el aspecto de la legitimación activa consagrada en el Artículo 185.1 de la Constitución, y el 37 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional, y luego de ser examinada esta legitimación, consideramos que lo siguiente sería analizar el fondo de lo planteado en el expediente para ser fallado, ya que soy de opinión que el mismo tiempo que usamos para declarar como decisión la inadmisibilidad de un asunto planteado, es el mismo que empleamos para estudiar el fondo y pronunciarnos en ese sentido luego de verificar la relevancia y trascendencia constitucional de lo planteado.

Por lo tanto, reitero mi posición planteada de estar en desacuerdo con la presente decisión de declarar inadmisibile dicho recurso de inconstitucionalidad, ya que, como explicamos en presente voto, justificamos nuestra opinión en los fundamentos legales precedentemente citados, y por lo que somos partidarios de

Sentencia TC/0051/12. Expediente No. TC-01-2012-0015, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Everlast Doors Industries, S.A. contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que debió ser declarado el presente recurso admisible, en cuanto a la forma, y rechazado, en cuanto al fondo, dicha inadmisión que a nuestro entender es injustificada.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez.

La presente decisión es dada y firmada por los señores Jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada en el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, Secretario del Tribunal Constitucional que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario