



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0013/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2012-0075, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Viesmer Agrícola, S. A., contra la Resolución núm. 190/11, emitida por el Congreso Nacional, en fecha veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los catorce (14) días del mes de enero de dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés y Wilson S. Gómez Ramírez, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la ordenanza impugnada

1.1 El acto jurídico atacado por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad es la Resolución núm. 190/11, dictada el día veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011), por el Congreso Nacional, que aprobó el contrato de concesión, celebrado el dieciséis (16) de diciembre de dos mil diez (2010), entre el Estado dominicano y Dominicana de Vías Concesionadas, S. A. (DOVICON), que tiene como objeto la rehabilitación, operación y mantenimiento, en las etapas que se señalan, de la autopista Duarte, comprendida entre Santo Domingo y el acceso sur de la ciudad de Santiago y entre Santiago y Navarrete; autopista 6 de Noviembre, comprendida entre Santo Domingo y San Cristóbal; autopista Sánchez, comprendida entre Santo Domingo y San Cristóbal; Circunvalación de Santiago de los Caballeros, carretera Navarrete-Puerto Plata y autopista San Cristóbal-Baní.

2. Pretensiones de la empresa accionante

2.1 Breve descripción del caso

2.1.1 La empresa accionante aduce que es propietaria de unos terrenos que están afectados por la resolución impugnada, pues fruto de la ejecución del contrato de concesión aprobado por dicha resolución, suscrito entre el Estado dominicano y la empresa Dominicana de Vías Concesionadas, S. A. (DOVICON), esta última, en su condición de concesionaria, ha ocupado dichos terrenos e impide a la empresa accionante su goce y disfrute.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1 Se alega que la resolución impugnada viola las disposiciones constitucionales siguientes:

Artículo 6. Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 7. Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 43.- Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás.

Artículo 50.1. 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, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 51.1. Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa.

Artículo 68.- Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada...

Artículo 84.- Quórum de sesiones. En cada cámara es necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se adoptan por la mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, los cuales, en su segunda discusión, se decidirán por las dos terceras partes de los presentes.

Artículo 98.- Discusiones legislativas. Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas.

Artículo 101.- Promulgación y publicación. Toda ley aprobada en ambas cámaras será enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación u observación. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los diez días de recibida, si el asunto no fue declarado de urgencia, en cuyo caso la promulgará dentro de los cinco días de recibida, y la hará publicar dentro de los diez días a partir de la fecha de la promulgación. Vencido el plazo constitucional para la promulgación y publicación de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional, se reputarán promulgadas y el Presidente de la cámara que las haya remitido al Poder Ejecutivo las publicará.

Artículo 108.- Encabezados de las leyes. Las leyes y resoluciones bicamerales se encabezarán así: “El Congreso Nacional. En nombre de la República”.

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. La ley regulará:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

Artículo 139.- Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.

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.

4. Pruebas documentales

4.1 En el presente expediente se depositó el siguiente documento:

4.1.1 Copia del contrato de concesión suscrito entre el Estado dominicano y la empresa Dominicana de Vías Concesionadas, S. A. (DOVICON), de fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil diez (2010), aprobado por la Resolución núm. 190/11, de fecha veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1.2 Copia de la resolución impugnada.

5. Hechos y argumentos jurídicos de la empresa accionante

5.1 La empresa accionante pretende la nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución núm. 190/11, de fecha veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011), que aprobó el contrato de concesión suscrito entre el Estado dominicano y Dominicana de Vías Concesionadas, S. A. (DOVICON), aduciendo los motivos que se consignan a continuación:

Que la Resolución impugnada viola el artículo 51.1 de la Constitución porque al aprobar el Contrato de Concesión de que se trata, no consignó, respecto de los terrenos que serían afectados por la Concesión, la obligación de pago, en la cantidad suficiente, previo a que dichos terrenos fueran ocupados al ser declarada su expropiación por causa de utilidad pública o de interés social; que tampoco resguarda el derecho de propiedad cuando pone a cargo de la concesionaria el pago de los costos de las expropiaciones de predios para el proyecto en el evento de que sea responsabilidad de la concesionaria de conformidad con lo establecido en la parte in fine del artículo décimo sexto del contrato de concesión.

Que la Resolución impugnada viola el derecho al comercio porque autoriza expropiaciones de terrenos, no por causa de utilidad pública e interés social, conforme al mandato de la Constitución, sino para su explotación económica por parte de la concesionaria.

La accionante aduce que la Resolución impugnada permite la creación de un monopolio y viola la seguridad jurídica, y expresa al respecto que “el otorgamiento en el mercado nacional, del manejo de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un servicio público –y los permisos para operar en la vía- a un grupo, por demás extranjero, viola lo dispuesto por la Constitución de la República en su artículo 6, 51.1, 73, 110 y 221, y deviene en nulo”.

Que la Resolución impugnada violó los artículos 84, 98, 101 y 108 de la Constitución, referidos el trámite constitucional para la aprobación de las leyes, al no haber sido aprobada un dos lecturas, tal como lo pone e, evidencia la comunicación del Dr. Reynaldo Pared Pérez, Presidente del Senado de la República, en la que se consigna que dicha Resolución se conoció en una sola lectura.

Finalmente, alega la accionante, que la Resolución viola el artículo 73 y 128.2 de la Constitución pues aprobó un contrato que cuando fue firmado por el Ministro de Obras Públicas, el 16 de diciembre de 2010,, no había sido otorgado el poder del Presidente a tales efectos, otorgándose el mismo posteriormente, en fecha 20 de enero de 2011, situación que, según los accionantes, no convalida la falta constitucional incurrida al ser firmada en ausencia del poder.

6. Intervenciones oficiales

6.1 Opinión del Procurador General de la República

6.1.1 Mediante el Oficio núm. 5800, de fecha doce (12) de noviembre de dos mil doce (2012), el Procurador General de la República solicitó declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, fundamentado en las consideraciones que, en síntesis, se recogen a continuación:

Que la sociedad accionante afirma ser propietaria de terrenos afectados por el contrato de concesión aprobado por la Resolución impugnada, pero no aporta ningún elemento que permita apreciar la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

titularidad de algún derecho de propiedad sobre la totalidad o parte de esos terrenos, por lo cual y a la luz de la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia actuando en funciones de Tribunal Constitucional, impide que pueda apreciarse a favor de la accionante la titularidad de un interés legítimo jurídicamente protegido para interponer la acción directa en inconstitucionalidad que se conoce.

Que la resolución impugnada no es una disposición de naturaleza normativa de carácter general, sino de naturaleza administrativa, referida a un caso concreto; que el control directo de la constitucionalidad, visto su naturaleza abstracta y al margen de toda contestación, debe estar reservada a las disposiciones normativas de carácter general dentro de los distintos ámbitos, toda vez que para las de naturaleza jurisdiccional existe el procedimiento de Revisión Constitucional, y que para las administrativas, como cuando en la especie es necesario establecer y discutir una serie de situaciones fácticas de carácter legal existe un procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa al final del cual, y a través del recurso de revisión el Tribunal queda en condiciones de hacer valer respecto de las resoluciones administrativas la supremacía constitucional. Que en la especie, la jurisdicción administrativa está apoderada de una demanda en nulidad del contrato objeto de la Resolución impugnada, por lo que dicha jurisdicción está en plena capacidad para resolver de todas las cuestiones de inconstitucionalidad por vía incidental.

6.2 Intervención del presidente del Senado

6.2.1 Mediante Oficio núm. 469, de fecha dos (2) de noviembre de dos mil doce (2012), el presidente del Senado, Dr. Reynaldo Pared, emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, de la cual



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

únicamente resaltamos aquello que es relevante para este proceso, y que en síntesis es lo siguiente:

6.2.1.1 Que dicha resolución, previo informe de la Comisión de Hacienda, fue aprobada en una sola lectura el veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011), con dieciocho (18) votos de veintiún (21) senadores presentes, para dar cumplimiento al artículo 93, literal k, de la Constitución, que reza: “Aprobar o Desaprobar los contratos que someta el Presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128, numeral 2, literal d), así como las enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos al momento de su sanción legislativa”; y del reglamento interno, artículo 170, que expresa lo siguiente: “Art. 170.- Todo asunto sometido al pleno del senado y que haya sido tomado en consideración pasará a la comisión correspondientes para su estudio, deliberación e informe”. El presidente del Senado concluyó expresando la opinión de que “el Senado de la República cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la referida ley, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se violaron ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos”.

6.3 Intervención del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

6.3.1 El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en escrito de fecha diecisiete (17) de enero de dos mil doce (2012), suscrito por los licenciados José Augusto Núñez Olivares, Oscar D’ Oleo Seiffe, Romero Ollerkin Trujillo y la Dra. Selma Mendez Risk, solicita declarar la nulidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Viesmar Agrícola, S. A. por carecer esta última de capacidad para actuar en justicia y, de manera subsidiaria, más subsidiaria, aun más subsidiaria, mucho más subsidiaria aun, y aun inclusive más subsidiaria, ha solicitado declarar la inadmisibilidad de la acción directa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inconstitucional por tratarse de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por no tener la empresa accionante un interés legítimo para actuar, por falta de calidad y de interés. Finalmente, solicita rechazar la acción directa de inconstitucionalidad por improcedente, mal fundada y carente de base legal. La interviniente justifica esas peticiones en las consideraciones que sucintamente consignamos a continuación:

6.3.1.1 Que la empresa accionante no ha demostrado tener personalidad jurídica, acreditando sus documentos constitutivos en el proceso.

6.3.1.2 Que la aprobación o desaprobación de un contrato por parte del Congreso constituye una prerrogativa no normativa, y no se enmarca dentro de los taxativamente enumerados por el artículo 185.1 de la Constitución y por el artículo 36 de la Ley núm. 137-11.

6.3.1.3 Que la empresa accionante no tiene un interés legítimo para accionar en este caso, pues no hay en el expediente ninguna documentación que demuestre su calidad de propietario de algún terreno sujeto a expropiación por causa de la concesión.

6.4 Intervención de la Cámara de Diputados

6.4.1 La Cámara de Diputados, mediante escrito del veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013), solicitó principalmente declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad porque la empresa accionante, “en el caso de la especie, no desarrolla o no tiene un interés jurídicamente que le afecte” y, de manera subsidiaria, su rechazo “por carecer de méritos legales y ser notoriamente improcedente”. La Cámara de Diputados fundamenta esas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conclusiones citando una decisión de la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional:

Que mediante Sentencia No. 1, del 6 de agosto de 1998, la Suprema Corte de Justicia estableció lo siguiente: “debe entenderse por “parte interesada” aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo, judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria”.

Que “El Dr. Castellanos Pizano dice: Luce evidente que sólo el que padece personalmente los efectos de un acto ilícito puede concedérsele la acción resarcitoria correspondiente. En efecto nadie puede reclamar la reparación del perjuicio sufrido por otro. Cuando un interés jurídico resulta lesionado sólo el sujeto para quien ese interés representaba la posibilidad de satisfacción de una necesidad dispone de la titularidad de la acción en indemnización. De ahí que todo el mundo convenga en que el perjuicio deba ser personal”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

7.1 Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de 2010 y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Legitimación activa o calidad de la empresa accionante

8.1 La empresa accionante, que es propietaria, según alega, de terrenos que serán afectados como consecuencia de las expropiaciones que autoriza el contrato de concesión aprobado por la resolución impugnada, resulta afectada por los alcances jurídicos de esta última; en tal virtud, ostenta la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al poseer un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Sobre la inadmisibilidad propuesta

9.1 Se ha planteado la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad bajo los siguientes supuestos: a) que la empresa accionante no ha depositado sus documentos constitutivos que demuestren su capacidad para actuar en justicia; b) que no ha probado que sea titular de terrenos que pudieran ser afectados por la resolución impugnada; y c) que la resolución objeto del recurso no es una disposición normativa de carácter general y, por tanto, no puede ser objeto de una acción directa de inconstitucionalidad.

9.2 En la justicia ordinaria, cuando una persona jurídica interviene en un proceso, no es común que para validar su actuación le sea exigido el depósito de sus documentos constitutivos. Le basta al juez para admitir su actuación la sola declaración de que está constituida de acuerdo con las leyes dominicanas. Sin embargo, cuando una de sus contrapartes cuestiona tal capacidad, está en el derecho de hacer la prueba de la incapacidad alegada o de solicitar, en la instrucción del proceso, que la persona jurídica cuestionada deposite los documentos que comprueben su capacidad.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3 En el procedimiento de la justicia constitucional, donde priman los principios de accesibilidad e informalidad, con mayor razón debe descartarse que las personas jurídicas deban depositar sus documentos constitutivos para acreditar su capacidad, salvo que la misma sea cuestionada por alguna parte involucrada en el proceso y que formalmente pida el depósito de dichos documentos. Tal pedimento no se ha producido en la instrucción de la presente acción directa de inconstitucionalidad, lo que descarta que pueda ser acogida una solicitud de inadmisibilidad fundamentada en la ausencia de depósito de tales documentos.

9.4 En lo referente al planteamiento de inadmisibilidad basado en la ausencia de prueba de la titularidad de los terrenos propiedad de la empresa accionante, este tribunal entiende que para definir la legitimación activa de esta última no era necesario realizar esa prueba y que era suficiente con su simple argumentación, pues en este proceso en modo alguno se pretende decidir sobre derechos de propiedad. Sin embargo, lo anterior no era obstáculo para que cualquiera de las partes involucradas en el proceso que tuviera dudas sobre tal legitimación, basada en esa titularidad, hiciera la prueba mediante depósito de documentos, lo cual no fue realizado y, por tanto, las conclusiones de inadmisibilidad bajo dicho supuesto tampoco son atendibles.

9.5 Finalmente, no es razonable la petición de inadmisibilidad bajo el argumento de que la resolución impugnada no es una disposición normativa de carácter general, puesto que no obstante este tribunal haber establecido en sentencias anteriores que la acción directa de 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 núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, también es su criterio que dicha acción directa de inconstitucionalidad alcanza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

igualmente aquellos actos que, sin estar revestidos de dicho carácter por tener efectos particulares, son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución como son, entre otros, las resoluciones congresuales que aprueben los contratos de concesión administrativas de servicios públicos.

9.6 Este criterio jurisprudencial, relativo al sometimiento de los actos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución al control abstrato de constitucionalidad por parte de los tribunales constitucionales, es compartido por otros altos órganos jurisdiccionales de la región, como la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela que señala:

(...) la Sala Constitucional ha ratificado su competencia para conocer de los recursos de inconstitucionalidad que se interpongan contra leyes o actos de los poderes públicos que se dicten en ejecución directa de la Constitución o que tengan rango de ley; competencia prevista expresamente en el Texto Fundamental (...) la calificación de acto dictado en ejecución directa de la Constitución, está referida a la forma de cómo un determinado acto jurídico se articula con las normas constitucionales, es decir si su ejecución obedece en primer término a una disposición legal que regula su práctica o si deriva directamente de una norma constitucional que no requiere de ley alguna que regule el ejercicio del derecho o de la atribución que fundamenta el acto (Sent. núm. 566/04, de fecha doce (12) de abril de dos mil cuatro [2004], Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela).

10. Aspectos constitucionales formales alegados por la empresa accionante

10.1 Este tribunal constitucional no aprecia violación constitucional alguna porque la resolución impugnada, según alega la empresa accionante, no haya

Sentencia TC/0013/14. Expediente núm. TC-01-2012-0075, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Viesmer Agrícola, S. A., contra la Resolución núm. 190/11, emitida por el Congreso Nacional, en fecha veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sido aprobada por el Congreso en dos lecturas, puesto que dicha regla, la que exige las dos lecturas, solo rige para la formación de las leyes en sentido estricto y en tanto que, conforme a los reglamentos internos de ambas cámaras congresuales, los acuerdos que no tengan carácter de ley y que son sancionados mediante resoluciones se votan por una discusión en cada cámara, aunque excepcionalmente pueden discutirse en más de una, cuando así se acuerde.

10.2 Puesto que el contrato de concesión otorgado a Dominicana de Vías Concesionadas, S. A. (DOVICON) fue sometido a la aprobación del Congreso por el Presidente de la República, no se evidencia, como alega la empresa accionante, violación del artículo 128, numeral 2, literal d), de la Constitución, que dispone lo siguiente:

Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con la Constitución. El monto máximo para que dichos contratos y exenciones puedan ser suscritos por el Presidente de la República sin aprobación congresual, será de doscientos salarios mínimos del sector público.

11. Rechazo de la acción

11.1 El artículo 165.2 de la Constitución atribuye competencia a los tribunales superiores administrativos de *conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contenciosos administrativos de primera instancia.

11.2 El examen de las imputaciones que formula la empresa accionante contra la resolución impugnada, en el sentido de que viola disposiciones constitucionales que prohíben la creación y organización de monopolios, salvo en provecho del Estado; la expropiación, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo un justo pago; la afectación de la seguridad jurídica, y la libertad de comercio, son imputaciones que en última instancia están dirigidas en contra del contrato de concesión administrativa, que es el que, fruto del acuerdo de la Administración y la empresa concesionaria, contiene los hechos y convenciones que son objeto de críticas y que dan origen a la impugnación.

11.3 En ese sentido, este tribunal entiende que abocarse al conocimiento de las cuestiones contrarias a derecho que puedan ser aducidas contra el contrato de concesión suscrito entre el Estado y la empresa accionante, por la vía indirecta de conocer un recurso de inconstitucionalidad de la resolución que lo aprobó, sería desconocer la competencia que para esos fines le otorga el artículo 165.2 a los tribunales superiores administrativos.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el presente recurso de acción directa de inconstitucionalidad incoado por Viesmer Agrícola, S. A., contra la Resolución núm. 190/11, de fecha veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Viesmer Agrícola, S. A., contra la Resolución núm. 190/11, de fecha veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al Procurador General de la República y a la empresa accionante, Viesmer Agrícola, S. A.

CUARTO: DECLARAR los procedimientos de este 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.

QUINTO: DISPONER su publicación en el Boletín de Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton 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 Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Introducción

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones jurídicas por las cuales no estamos de acuerdo con el mismo. Este voto disidente lo ejercemos amparándonos en el artículo 186 de la Constitución. Según dicho texto constitucional “(...) los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”.

En la especie, la mayoría del tribunal decidió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Viesmer Agrícola, S. A. contra la Resolución núm. 190/11, de fecha veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011), mediante la cual el Congreso Nacional aprobó el contrato de concesión celebrado entre el Estado dominicano y Dominicana de Vías Concesionadas, S. A. (DOVICON).

1. No estamos de acuerdo con la presente decisión, en razón de que la acción directa de inconstitucionalidad debió declararse inadmisibles, toda vez que el objeto de la misma no es, en realidad, la referida resolución dictada por el Congreso, sino el contrato de concesión, documento éste que no tiene carácter normativo ni es de alcance general.
2. La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto, ciertamente, el contrato de concesión celebrado entre el Estado dominicano y la empresa Dominicana de Vías Concesionadas, S. A. (DOVICON). La situación anterior



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se admite en la sentencia que nos ocupa, conforme consta en los párrafos 11.2 y 11.3, en los cuales se afirma lo siguiente:

11.2. El examen de las imputaciones que formula la empresa accionante contra la resolución impugnada, en el sentido de que viola disposiciones constitucionales que prohíben la creación y organización de monopolios, salvo en provecho del Estado; la expropiación, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo un justo pago; la afectación de la seguridad jurídica, y la libertad de comercio, son imputaciones que en última instancia están dirigidas en contra del contrato de concesión administrativa, que es el que, fruto del acuerdo de la Administración y la empresa concesionaria, contiene los hechos y convenciones que son objeto de críticas y que dan origen a la impugnación.

11.3. En ese sentido, este tribunal entiende que abocarse al conocimiento de las cuestiones contrarias a derecho que puedan ser aducidas contra el contrato de concesión suscrito entre el Estado y la empresa accionante, por la vía indirecta de conocer un recurso de inconstitucionalidad de la resolución que lo aprobó, sería desconocer la competencia que para esos fines le otorga el artículo 165.2 a los tribunales superiores administrativos.

3. El referido contrato de concesión tiene un alcance particular, razón por la cual no puede ser cuestionado mediante una acción directa de inconstitucionalidad, sino vía el recurso contencioso administrativo. El criterio anterior constituye una línea jurisprudencial iniciada por este tribunal en la Sentencia TC/0051/12, del 19 de octubre de 2012 y consolidada en sentencias posteriores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusiones

Consideramos que la acción directa de inconstitucionalidad debió declararse inadmisibile, en razón de que el objeto de la misma lo constituye un contrato de concesión que no tiene carácter normativo ni alcance general, sino particular. Es importante destacar dos cuestiones: a) que en la motivación de esta sentencia se reconoce que el objeto de la acción es un acto de alcance particular (véase los párrafos 11.2 y 11.3) y b) el Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial, en lo que respecta a que la acción directa de inconstitucionalidad no es la vía para cuestionar actos de alcance particular.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

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