



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0137/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los trece (13) días del mes de mayo del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de los actos impugnados

La presente acción directa en inconstitucionalidad tiene por objeto la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la empresa I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).

La Resolución núm. 188-03 aprueba el contrato suscrito el dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002), entre el Estado dominicano, representado por el entonces ministro de las Fuerzas Armadas, teniente general José Miguel Soto Jiménez, y la empresa I.C.S.S.I., S.A., representada por la señora Belinda Galván de Beauchamps, para ejecutar la instalación y operación de equipos de digitalización por rayos X, en los puertos de río Haina en sus dos márgenes; Puerto Plata y Multimodal Caucedo, para la inspección de las cargas que se manejen en los recintos portuarios, al mismo tiempo que estos servicios serían brindados con carácter de exclusividad por la empresa I.C.S.S.I., S.A.

2. Pretensiones de los accionantes

El Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc.; Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc.; Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc.; Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc.; Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc.; Asociación Dominicana de Exportadores, Inc.; Asociación Dominicana

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Empresas de Inversión Extranjera, Inc.; Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc.; Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc.; Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc., mediante instancia regularmente recibida el dos (2) de mayo de dos mil trece (2013), interpusieron ante el Tribunal Constitucional una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).

Los impetrantes formulan dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad del referido contrato y resolución, así como de los demás actos impugnados contra los que se promueven la alegada violación a los artículos 50 numeral 1 y 26 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los impetrantes invocan la declaratoria de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003), contra los cuales formulan alegada violación a los

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 26 y 50 numeral 1 de la Constitución de la República, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 26.- Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado; 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial.

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

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes fundamentan su recurso de inconstitucionalidad, expresando en síntesis lo siguiente:

a. El dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002), fue suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad comercial I.C.S.S.I., S.A., un contrato mediante el cual se autorizaba a dicha sociedad a instalar y operar equipos de digitalización de imágenes por rayos X en los puertos de República Dominicana, para la inspección de las cargas arribadas a los recintos portuarios del país, cobrando como contraprestación determinadas tarifas establecidas en el contrato. Dicho contrato fue objeto de dos adendas el quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003). Este contrato fue aprobado por el Congreso Nacional, a través de la Resolución núm. 188-03, del quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), en la cual, entre otras cosas, se indica que el objetivo de la aprobación es que el servicio sea brindado por la empresa I.C.S.S.I., S.A., con carácter de exclusividad.

b. Alegan que tanto el contrato como la resolución descritos precedentemente crean una condición de monopolio, ya que autorizan a la empresa I.C.S.S.I., S.A., a cobrar los servicios de imágenes mediante rayos X, en los puertos dominicanos a través de la Autoridad Portuaria Dominicana.

c. Esta resolución emanada del Congreso, con la cual se aprobó el contrato de concesión, afecta a toda la población del territorio nacional en condiciones

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de consumir productos importados, y a la vez le está imponiendo reglas de aplicación general a todos los importadores y exportadores.

d. La resolución en cuestión, establece una regulación a los fines de fiscalizar e inspeccionar las cargas que arriben a los recintos portuarios del país con aplicación general para todo el mundo, con lo cual se instituye una norma de alcance general adoptada por uno de los poderes del Estado, la cual necesariamente debe someterse al control de constitucionalidad, según lo establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República.

e. Alegan que en el caso de la especie la resolución que aprueba el contrato de concesión exclusiva otorgado por el Estado dominicano a la sociedad I.C.S.S.I., S.A., viola claramente el numeral 1 del artículo 50 de la Constitución de la República, donde el Estado reconoce que durante la vigencia del referido contrato, no se le dará autorización alguna a favor de cualquier persona física o moral a los fines de proveer servicios de seguridad similares a los que presta la sociedad I.C.S.S.I., S.A., en los puertos de República Dominicana, sin la autorización de I.C.S.S.I., S.A.

f. La resolución y el contrato impugnado violan claramente el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio de 1994 (GATT), al Estado otorgar a una empresa privada la concesión de servicios de inspección de las mercaderías importadas generando un beneficio, desaplicando la regla que establece dicho tratado que le obliga a ofrecer dichos servicios al costo, por lo que la citada resolución viola los numerales 1 y 2 del artículo 26 de la

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República que obliga al Estado a aplicar las normas de derecho internacional.

5. Pruebas documentales

Los documentos depositados por los accionantes en el trámite de la presente acción directa en inconstitucionalidad son los siguientes:

1. Copia de la Gaceta Oficial núm. 10243, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil tres (2003).
2. Copia de la Carta núm. 00007862, del director general de aduanas, Lic. Rafael Camilo, al señor Joaquín V. Pérez Feliz, teniente general, ministro de las Fuerzas Armadas, del cinco (5) de junio de dos mil doce (2012).
3. Copia de la Carta núm. 030851, del director general de aduanas, Lic. Miguel Cocco, al Dr. Abel Rodríguez del Orbe, consultor jurídico del Poder Ejecutivo, del cuatro (4) de diciembre de dos mil ocho (2008).
4. Oficio núm. 5523, emitido por presidente Leonel Fernández Reyna el ocho (8) de junio de dos mil once (2011).

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013). En dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

7. Intervenciones oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron opinión el procurador general de la República, el Senado de la República y el Ministerio de las Fuerzas Armadas.

7.1. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República, en su opinión del veintiocho (28) de mayo de dos mil trece (2013), solicita al Tribunal Constitucional que se declare admisible la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc.; Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc.; Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc.; Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc.; Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc.; Asociación Dominicana de Exportadores, Inc.; Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc.; Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc.; Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc.; Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc., contra la Resolución núm. 188-03, dictada por

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).

En ese sentido, el Ministerio Público solicita lo siguiente:

PRIMERO: Declarando admisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación de Navieros de la República Dominicana, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio; Cámara Americana de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc., contra la Resolución 188-03, dictada por el Congreso Nacional en fecha 15 de diciembre de 2003; SEGUNDO: Que procede declarar no conforme con la Constitución la Resolución No. 188-03, dictada por el Congreso Nacional en fecha 15 de diciembre de 2003, así como cualquier disposición norma o acto cuya anulación resulte necesaria por conexidad, especialmente, el contrato suscrito en fecha 18 de julio de 2002 entre el Estado Dominicano y la sociedad comercial ICSSI.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República, en su opinión del veintiuno (21) de mayo de dos mil trece (2013), con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., y compartes entiende que no se violó ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.

7.3. Opinión del Ministerio de las Fuerzas Armadas

El Ministerio de las Fuerzas Armadas, en su opinión del veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013), con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., y compartes contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003), concibe que de conformidad a lo estipulado en el artículo 252 numeral 3 de la Constitución de la República, no tiene facultad legal para emitir opinión sobre el particular, en virtud de que no cuenta con la autorización del Poder Ejecutivo, para tales fines.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Intervención voluntaria promovida por la sociedad comercial I.C.S.S.I., S.A.

La sociedad comercial I.C.S.S.I., S.A., en su intervención del veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), depositada el veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013) con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 188-03, por supuesta violación a los artículos 50 numeral 1 y 26 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, expresa que los accionantes impugnan la referida resolución porque dicha resolución y contrato alegadamente aumentan sus costos, a la vez aducen los accionantes que el contrato descrito precedentemente es ilegal ya que fue suscrito por las Fuerzas Armadas y no por la Dirección General de Aduanas, organismos ambos del propio Estado dominicano, el cual responde al principio de unidad. Es importante señalar que el contrato en cuestión fue reconocido por las autoridades dominicanas, en tiempo reciente mediante, el Oficio núm. 5523, del ocho (8) de junio de dos mil once (2011), del entonces presidente de la República Dr. Leonel Fernández Reyna, donde se dicta resolución de no objeción, a la vez destacar que la propia resolución establece que la empresa I.S.C.C.I. es la concesionaria del Estado dominicano conforme al contrato del dieciocho (18) de julio de dos mil tres (2003).

En ese sentido, la sociedad comercial I.C.S.S.I., S.A. solicita lo siguiente:

PRIMERO: ADMITIR la intervención de IC.S.S.I., S.A., en el proceso de impugnación de la constitucionalidad de la Resolución No. 188-03 de fecha 15 de diciembre del año 2003, dictada por el Congreso

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional y el contrato suscrito entre el Estado Dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., en fecha 18 de julio del año 2002 y sus adendas de fecha 15 de enero y 14 de agosto del año 2003, incoada por los accionantes.

SEGUNDO: RECHAZAR la Acción Directa en Inconstitucionalidad elevada por los Accionantes, por intermedio de sus abogados, en fecha 02 de mayo del 2003, en contra de la Resolución No. 188-03 de fecha 15 de diciembre del año 2003, dictada por el Congreso Nacional y el Contrato suscrito entre el Estado Dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., en fecha 18 de julio del año 2002 y sus adendas de fecha 15 de enero y 14 de agosto de año 2003.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, DECLARAR la conformidad con la Constitución de la República Dominicana de la Resolución No. 188-03 de fecha 15 de diciembre del año 2003, dictada por el Congreso Nacional y el Contrato suscrito entre el Estado Dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., en fecha 18 de julio del año 2002 y sus adendas de fecha 15 de enero y 14 de agosto de año 2003.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

Este tribunal tiene competencia para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución, así como los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

La propia Constitución de la República establece en su artículo 185.1 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

10. Legitimación activa o calidad de los accionantes

10.1. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y partir del más reciente precedente, contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucional deriva de que se encuentre regularmente registrada conforme a la ley, y ostente personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que pruebe tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y entre en la aplicación de la norma impugnada.

10.2. En ese sentido, este tribunal constitucional estima que los accionantes, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., y compartes, tienen calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que son personas jurídicas válidamente constituidas conforme a las leyes dominicanas y han podido probar que las disposiciones atacadas le son aplicables por lo que se encuentran habilitados para accionar en inconstitucionalidad en la especie.

11. Consideraciones previas

11.1. Preliminarmente, es menester señalar que la validez tanto del contrato como de sus adendas, inicia partir de la aprobación de la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), en ejercicio de una facultad atribuida por la Constitución de la República conforme se dispone en el literal k) del artículo 93 que reza:

Aprobar o desaprobar los contratos que le someta el Presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128,

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

11.2. De la disposición constitucional antes descrita resulta que la facultad que tiene el Congreso Nacional para aprobar los contratos que le son sometidos por el Poder Ejecutivo viene dada de forma expresa por la propia Constitución, de lo cual se genera un acto legislativo cuyo control constitucional es competencia de este tribunal constitucional, por cuanto la sanción congresual de que se trata es una actuación que emana de la ejecución directa de las disposiciones contenidas en la Constitución. Justamente, la aprobación de los contratos que le someta al Congreso el presidente de la República, así como las enmiendas o modificaciones posteriores, constituyen actos legislativos sujetos al control concentrado de constitucionalidad.

11.3. En efecto, este tribunal constitucional se ha referido a la posibilidad de ejercer control de constitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Sobre este particular, en la Sentencia TC/0041/13¹ se determinó que en ausencia de una ley que norme este tipo de actos, estos pueden ser impugnados mediante la acción directa de inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional. De ahí que el Tribunal Constitucional es competente para examinar la constitucionalidad de la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil

¹ Reiterado en otras sentencias, como la TC/0006/18, del 18 de enero de dos mil dieciocho (2018).

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tres (2003), no así del contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003), respectivamente, lo cual explicaremos más adelante.

12. Sobre la alegada violación del artículo 50.1 de la Constitución de la República

12.1. En el presente caso, el Tribunal Constitucional conocerá de la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 188-03; al mismo tiempo, expresará los motivos que impiden a este órgano conocer acerca de la inconstitucionalidad del contrato y sus adendas.

12.2. En la especie, los accionantes plantean en sus argumentos que la aplicabilidad tanto de la referida resolución como del contrato aprobado por ella, le causaría un perjuicio en la rentabilidad de sus actividades comerciales, en atención a la carga y montos exorbitantes que habrían de pagar por concepto de los servicios de verificación de las mercancías que importan y exportan a través de los puertos del país; y que, además, la referida exclusividad constituye un monopolio que impide a los accionantes acceder a los beneficios que se deducen de la existencia de un sistema de competitividad, economía de libre empresa, lo que es contrario a la Constitución de la República.

12.3. Para determinar si real y efectivamente la Resolución núm. 188-03 violenta disposiciones de la Constitución de la República, de manera

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

específica la contenida en el artículo 50.1, debemos analizar la cuestión partir de lo que señala el artículo 10 del contrato que fuera aprobado por la indicada resolución, el cual dispone que:

DE LA EXCLUSIVIDAD EL ESTADO. EL ESTADO, declara y reconoce que, durante la vigencia del presente contrato, cualquier extensión del mismo, no realizará ningún contrato u otorgará autorización alguna a favor de cualquier persona física o moral, a los fines de proveer servicios de seguridad similares a los servicios que presta ICSSI en virtud del presente acuerdo, en los puertos de la República Dominicana, sin el previo consentimiento de ICSSI. De igual manera ICSSI, salvo en el servicio técnico de mantenimiento del Equipo u otros que ICSSI le solicite al Estado y que éste le apruebe de igual manera, ICSSI se compromete a notificar al Estado para que éste otorgue su autorización por escrito en el supuesto caso de sustitución de cualquiera de sus accionistas.

12.4. De la lectura de esa cláusula, que fuere aprobada por resolución congresual, se puede observar que tiene por objeto otorgar a un único agente económico privado, la prerrogativa de ejecutar, con exclusividad, los servicios de seguridad para la inspección y fiscalización de todas las cargas que arriben o salgan de los puertos marítimos del país, así como los servicios técnicos que se puedan desprender de él, cerrando la posibilidad de que el Estado dominicano ejerza facultativamente el otorgamiento del permiso para la participación de otros agentes económicos privados, nacionales o extranjeros, en la prestación de esos servicios.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.5. Al respecto de esa cláusula de exclusividad, este órgano de justicia constitucional especializada entiende que al haber sido aprobada por el Congreso, se ha dado pie a la exclusión de otros agentes económicos privados en la prestación de los servicios que han sido concesionados, con lo cual el Estado dominicano ha procedido, a través de un contrato, más no de una ley, al otorgamiento de una concesión en términos monopólicos a favor de una empresa privada, razón social I.C.S.S.I., y no en provecho del Estado, tal y como establece la Constitución.

12.6. Si bien es cierto que el contrato que mediante resolución aprobó el Congreso Nacional, que le ha sido otorgado a la sociedad comercial I.C.S.S.I., S.A. encierra el cumplimiento de objetivos públicos, en razón de la sensibilidad que pudiera implicar la inspección de las mercancías que entran y salen de los puertos dominicanos, no por ello debemos negar que la cláusula de exclusividad, contenida en el artículo décimo del contrato suscrito entre el Estado dominicano y la referida empresa, crea un monopolio en provecho de esta, cuya aprobación por parte del Congreso fue realizada sin observar las disposiciones del artículo 50.1 de la Constitución de la República, el cual impone la regla de que no se permitirán monopolios, salvo que lo sea en provecho del Estado y cuya creación y organización se haga por ley. En la especie es manifiestamente ostensible que se ha creado un monopolio que no es a favor del Estado, pero tampoco lo ha sido mediante una ley.

12.7. La Carta Sustantiva, en el referido artículo 50.1, pone a cargo del Estado favorecer y velar por la competencia libre y leal, debiendo adoptarse

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las medidas necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de seguridad nacional, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, en el cual a través de la aprobación congresual de un contrato administrativo se le ha concedido a la empresa I.C.S.S.I. la exclusividad para instalar y operar equipos de digitalización de imágenes por rayos X en los puertos de República Dominicana, para la inspección de las cargas arribadas a los recintos portuarios del país, cobrando como contraprestación determinadas tarifas. Para los casos excepcionales de seguridad nacional imperiosamente deben establecerse mediante ley, lo que tampoco se verifica en el presente caso.

12.8. El Congreso Nacional, al aprobar el indicado contrato ha obviado, entre otras cosas, que los contratos administrativos son

actos administrativos, por medio de los cuales el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo,² mediante una ley preconcebida.³

12.9. Además, el Congreso Nacional, por mandato constitucional, órgano contralor del referido contrato, inobservó que esos tipos de actos

² Subrayado nuestro.

³ Calafell, Jorge E. Teoría General de la Concesión. Jurídica, Anuario, pp 1-2. Información obtenida de la página web: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativos deben tener como finalidad fundamental satisfacer el interés colectivo de los administrados, así como permitir el cumplimiento de un fin público, excluyéndose la posibilidad de que a través de ese mecanismo el Estado pueda otorgar monopolios a favor de un particular por la vía contractual, sino que debe serlo mediante la sanción de una ley. Vale destacar que para el caso de los monopolios a favor del Estado su justificación es el interés general, razón por la cual no vemos como puede beneficiarse ese interés general, cuando el Congreso Nacional aprueba contratos y adendas para el establecimiento de un monopolio y conceda su explotación y administración a una empresa privada o a individuos particulares.

12.10. En lo referente al monopolio el Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0267/13, del diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), ha puntualizado lo siguiente:

9.2.2. El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona física o moral, de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. El Estado debe velar porque la competencia entre los distintos actores empresariales sea libre y leal, exenta de monopolios (salvo en beneficio del Estado) y del abuso de una posición dominante por parte de cualquier empresa (Art. 50.1 de la Constitución).⁴

⁴ Página 14.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.11. De ello concluimos, que, a través de la resolución impugnada, la cual aprueba el mencionado contrato y sus adendas, se ha concedido un monopolio de manera particular, sin que haya sido adoptada por una ley como prescribe la Constitución de la República, ni que su finalidad fundamental ha sido la de satisfacer el interés colectivo de los administrados. Muy por el contrario, es evidente el monopolio a favor de la empresa concesionaria, de lo que resulta la violación al artículo 50.1 de la Ley Fundamental, quedando verificada la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

12.12. En ese orden de ideas nuestra Suprema Corte de Justicia, haciendo las funciones de órgano de control de la constitucionalidad, señaló sobre el monopolio:

Considerando , que el monopolio es el régimen de derecho o de hecho por el cual se sustrae de la libre competencia a una empresa o a una categoría de empresas, permitiéndoseles convertirse en dueñas de la oferta en el mercado; que si bien es cierto que cuando la administración encarga a un concesionario de un servicio público, éste se beneficia en la generalidad de los casos de una exclusividad que impide a la administración contratar con un competidor que desee incursionar en la actividad de que se trate, no es menos cierto que semejante eventualidad, en el estado actual de nuestro derecho sustantivo, no existe posibilidad de que ella se realice, en razón de que el artículo 8, numeral 12 de la Constitución sólo permite el

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecimiento de monopolios en provecho del Estado y de sus instituciones y éstos cuando son creados en virtud de la ley, lo que implica necesariamente que existe una prohibición implícita de establecer monopolios en provecho de particulares, aún sean acordados por el Estado⁵ ...

12.13. Cabe recordar que de manera explícita la Constitución dominicana de 1934 prohibió el establecimiento de monopolios en beneficio de particulares, manteniéndose esta en posteriores reformas constitucionales (1942, 1947), siendo en la reforma de 1955 que la prohibición de monopolio en beneficio de los particulares adquirió un carácter implícito, al disponerse en el artículo 8.4 que el monopolio solo podía establecerse en provecho del Estado o de instituciones estatales, lo cual debía hacerse mediante decreto ley. Esta situación se mantuvo en las reformas constitucionales de los años 1960, 1961 y 1962, verificándose la intención del constituyente que ha atendido en primer lugar, al interés social. En la Constitución de 1963 se prohibió la creación de monopolios a favor de particulares y por la manera de regulación del artículo 30 parecería que tampoco pueden crearse a favor del Estado, destacándose que declara la libre y leal competencia como principio fundamental. Posteriormente, la Constitución de 2010 retoma la creación excepcional de monopolios en provecho del Estado, sujetando su creación y organización a la ley. Esta categoriza como derecho fundamental la libre empresa y favorece y vela por la competencia libre y leal, debiendo establecerse por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional.

⁵ Suprema Corte de Justicia Sentencia del 26 de abril del 2006, núm. 3

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.14. En cuanto al significado y diferencias de monopolio y abuso de posición de dominio, el Diccionario de la Real Academia define al monopolio como una concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa para que ésta aproveche con carácter exclusivo a alguna industria o comercio y en otra acepción como el “ejercicio exclusivo de una actividad, con el dominio o influencia consiguiente”. De su parte, el abuso de posición de dominio en el mercado es una figura calificada por el derecho de la competencia como nociva para el correcto funcionamiento del mercado, dado que un determinado agente económico puede modificar unilateralmente y de manera sustancial, las condiciones en que se presta el servicio o se vende el producto respectivo, sin consideración a los competidores o a los clientes. El sistema constitucional y legal de República Dominicana prohíbe tanto el monopolio como el abuso de la posición de dominio. El artículo 50.1 de la Carta Fundamental, por un lado, y la Ley núm. 42-08, sobre la Defensa de la Competencia, del dieciséis (16) de enero de dos mil ocho (2008). Dicho en otras palabras, ninguna práctica abusiva podría ser amparada por el ordenamiento jurídico, puesto que se encuentra prohibida.

12.15. El examen de la resolución, así como los efectos que esta ha producido, pone de manifiesto que la empresa I.C.S.S.I. S.A., goza, en virtud del referido acto, de una real y verdadera exclusividad, que se convierte en un monopolio en el país, dado que en un mercado de competencia, la indicada sociedad comercial es el único agente en el mercado que provee un determinado servicio o bien (digitalización de imágenes por rayos X en los puertos de República Dominicana, para la inspección de las cargas arribadas a

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los recintos portuarios del país), de lo que se desprende una real y verdadera exclusividad sin que exista un respaldo legal, por todo lo cual al producirse la aprobación del contrato y sus adendas por el Congreso Nacional, se transgrede, de forma directa, lo dispuesto en el artículo 51 numeral 1 de la Constitución de la República, como denuncian los accionantes y ha podido verificar este tribunal, al hacer un juicio de confrontación entre la referida resolución y la Carta Magna.

12.16. Así las cosas, ha quedado establecido que el constituyente de 2010 en el numeral 1 del artículo 51 establece que excepcionalmente los monopolios se permiten bajo dos condiciones; la primera es que estos deben ser en provecho del Estado, y la segunda es que su regulación será mediante una ley. Como ya se ha expresado, en atención a que la resolución cuestionada mediante la presente acción, otorga un monopolio en provecho la empresa I.C.S.S.I., fuera de las condiciones previamente descritas, es evidente que la misma es contraria a la Constitución.

12.17. Otro de los alegatos de la parte accionante es que los actos atacados también son contrarios a lo que establece el numeral 3 del artículo 50 de la Constitución, el cual establece que:

El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese orden de ideas, sin bien es cierto que el numeral 3 del artículo 50 de la Constitución permite al Estado otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos, esa modalidad de contratación no debe ser otorgada de manera exclusiva a una empresa o persona determinada como ha ocurrido en el caso de marras, lo que hace inconstitucional la aprobación congresual del contrato celebrado entre el Estado y la empresa I.C.S.S.I.

12.18. El constituyente del 2010 ha diseñado una política económica de libre mercado, caracterizada por la libertad de empresa como se configura en los artículos 50 y 217 de nuestra Ley Fundamental. En referencia a la libertad de empresa la Corte Constitucional de Colombia la ha definido de la siguiente manera:

...es la facultad de las personas de “(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada.⁶

⁶ Sentencia C-263/11 Corte Constitucional de Colombia

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.19. En efecto, el concepto de economía de mercado tiene uno de sus fundamentos principales en la libre competencia, que resulta de la concurrencia libre en el mercado de ofertantes que producen bienes o servicios similares y, a su vez, consumidores que toman decisiones libres sobre sus compras en el mercado con información suficiente sobre las características de precio y calidad de los productos, sin que en estas decisiones intervengan fuerzas distintas a las del mercado mismo, dinámica de imposible realización cuando se concede a una sola empresa el mercado de un producto o servicio, como ocurre en la especie.

12.20. Estos parámetros indudablemente orientaron al constituyente dominicano al determinarse la prohibición expresa del monopolio, el cual solo es permitido mediante ley en provecho del Estado o de la seguridad nacional. Para concederse un monopolio, sin importar la naturaleza de lo que implique el servicio contratado debe hacerse por ley, tal y como dispone la Constitución de la República, cuestión que no se verifica en la especie. La prohibición del monopolio con base en el sistema económico de la Constitución, se sustenta en la preservación de una economía de libre mercado, caracterizada por la libre competencia y la igualdad de oportunidades. De ahí que el monopolio niega la libre competencia, por lo que resulta inconstitucional la aprobación congresual de la Resolución núm. 188-03, del quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

12.21. En relación con el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2003), respectivamente, este tribunal constitucional entiende que la acción en inconstitucionalidad contra ellos debe ser rechazada, sin la necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva, toda vez que estamos ante un contrato que constituye un acto jurídico formalizado como consecuencia de una relación contractual entre la administración del Estado (concedente) y un sujeto de derecho privado (concesionario), no estando comprendido dicho acto en la enumeración de aquellos susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa de inconstitucionalidad, al tenor del artículo 184 de nuestro Pacto Fundamental.

13. Sobre la alegada violación a los numerales 1 y 2 del artículo 26 de la Constitución de la República

13.1. La parte accionante señala también que el contrato y la resolución violan un tratado internacional, específicamente el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del 1994 (GATT). Agregan que los países signatarios se comprometieron a reducir de manera sustancial los aranceles aduaneros y las demás barreras comerciales, así como el trato discriminatorio del comercio internacional.

13.2. El referido tratado, de manera específica en el artículo VIII, relativo a los derechos y formalidades, dispone lo siguiente:

- a) *Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el artículo III, percibidos por las partes*

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contratantes sobre la importación o la exportación en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.

13.3. Ciertamente, el constituyente dominicano, en la Constitución del 2010, dotó de jerarquía constitucional los tratados internacionales, ello en la medida en que sus poderes públicos los hayan adoptado, según se establece en el numeral primero del artículo 26 de la Ley Suprema. Empero, este análisis no debe hacerse de manera aislada, sino que debe serlo en combinación de las disposiciones del numeral 3 del artículo 74 de la Constitución que señala lo siguiente:

Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.⁷

13.4. Además, el artículo 6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que:

⁷ Subrayado es nuestro.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.

13.5. Por lo precedentemente expuesto, no se configura la alegada infracción constitucional, por cuanto el tratado internacional de que se trata es de naturaleza comercial y no de derechos humanos, los cuales sí entran en el bloque de constitucionalidad, razón por lo que el presente medio de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

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; y Ana Isabel Bonilla Hernández, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, por motivo de inhibición voluntaria. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Milton Ray Guevara, presidente; el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, así como los votos salvados de los magistrados Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Domingo Gil, los cuáles serán incorporados a la presente

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad, y en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, vía Secretaría, al procurador general de la República, al Ministerio de Defensa, al Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc., para los fines que correspondan.

QUINTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
MILTON RAY GUEVARA, PRESIDENTE

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación del presente caso, tengo a bien ejercer la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, para sustentar en este voto salvado argumentos complementarios al criterio consensuado por la mayoría.

Al fallar la presente acción directa de inconstitucionalidad he concurrido con la mayoría en que la resolución del Congreso Nacional que aprobó el contrato suscrito entre el Estado dominicano, representado por el secretario de Estado de las Fuerzas Armadas (hoy ministro de Defensa), y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., es inconstitucional porque autoriza que a una empresa privada se le otorgue la concesión exclusiva de los servicios de seguridad para la inspección y fiscalización de todas las cargas que arriben o salgan de los recintos portuarios del país. La concesión exclusiva supone, en efecto, que el Congreso ha avalado por medio de una resolución, la gestión de un monopolio en beneficio de un particular, con lo cual se incurre en una doble infracción constitucional. La primera, de naturaleza formal, al no adoptarse el

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecimiento del monopolio por el mecanismo jurídico que la Constitución prevé, esto es, la ley. La segunda, por el contrario, es sustancial, ya que la Constitución solo admite la posibilidad del establecimiento de monopolios a favor del Estado y no de los particulares.

Es necesario precisar en este voto salvado que el servicio de inspección y fiscalización de las cargas que entran y salen a los puertos del país constituye un supuesto paradigmático de “monopolio natural”, en cuanto compete al Estado, como autoridad soberana, brindar su adecuada provisión para garantizar la seguridad nacional y la integridad del mercado de exportaciones e importaciones de productos desde y hacia el país. Así, pues, no es accidental que el “contrato” ratificado por el Congreso Nacional fuera suscrito por el entonces Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, con la debida autorización del presidente de la República, para controlar que los puertos no sean utilizados para actividades ilícitas como el contrabando de armas o el trasiego de sustancias prohibidas como los narcóticos y agroquímicos vedados internacionalmente o para el tráfico de personas, entre otros ilícitos que afectan la seguridad del Estado y de la población dominicana. Ello supone que, en principio, esta actividad no se encuentra sujeta a las normas de la libre competencia del mercado económico, sino que constituye una excepción constitucionalmente legítima, aun en ausencia de una disposición legal expresa,

Sin embargo, para que el Estado pueda realizar válidamente la concesión del servicio de inspección y fiscalización de las cargas que entran y salen a los puertos del país, con la finalidad de fortalecer la seguridad nacional y la

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección de la ciudadanía, es imperativo la adopción de una ley previa que establezca los criterios de la gestión, así como “*los estudios previos realizados por los ministerios y sus dependencias administrativas*”, conforme lo establecido en el artículo 128, numeral 1), la letra i) de la Constitución, garantizando, además, la posibilidad de que –siempre que las circunstancias lo permitan– exista más de un prestador particular para evitar el establecimiento de un monopolio privado. Así que constituye una obligación del Estado garantizar que cualquier concesión que acuerde con un particular sea cónsona con los criterios que la Constitución establece para la gestión particular de los servicios públicos.

Se puede concluir, entonces, que al aprobar el Congreso la resolución de referencia, sin la existencia de una ley que prevea los criterios para la gestión del servicio de inspección de los puertos para asegurar la seguridad nacional, se ha incurrido en una infracción constitucional que afecta la validez de dicha resolución. Ahora bien, la declaratoria de inconstitucionalidad de la misma no supone, como correctamente estima la decisión consensuada por la mayoría, que este Tribunal Constitucional pueda decidir, por medio de la acción directa la inconstitucionalidad, si el contrato en sí mismo es conforme o no con la Constitución, ya que los contratos no están previstos dentro de los actos susceptibles de impugnación por vía de la acción directa de inconstitucionalidad.

Ahora bien, es necesario agregar que existen otras razones que impiden al Tribunal Constitucional declarar, por medio de la acción directa, la inconstitucionalidad de un contrato, que es “*un acto jurídico formalizado*

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como consecuencia de una relación contractual entre la administración del Estado (concedente) y un sujeto de derecho privado (concesionario)”, ya que afectaría la seguridad jurídica, al no ofrecer a los particulares contratantes con el Estado los mecanismos adecuados de subsanación frente a los afectos adversos que deriven de la sentencia de inconstitucionalidad, lo que mermaría los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas y las expectativas fundadas que deriven del principio de confianza legítima al haber realizado un acuerdo con el Estado.

Se ha de presumir que los particulares que realizan contratos con el Estado actúan de buena fe, por lo que cualquier contestación con relación a los contratos en sí mismos debe ser dilucidados por la vía de la justicia contencioso administrativa, con independencia de que el Tribunal Constitucional pueda conocer de la alegada inconstitucionalidad de las resoluciones congresuales que aprueban estos contratos. La justicia contencioso administrativa cuenta con un margen de acción más amplio para evaluar la juridicidad de la relación contractual y puede proteger mejor los intereses concretos que puedan estar en conflicto, incluyendo la determinación de las indemnizaciones correspondientes a favor de las particulares que, obrando de buena fe hayan realizado inversiones para gestionar un servicio u obra contratado con el Estado, una vez que se haya determinado que el contrato adolece de algún vicio jurídico no atribuible al particular. Los fundamentos constitucionales de estas decisiones, como de cualesquiera otras, podrán ser verificados por este Tribunal Constitucional, si concurren los presupuestos legalmente establecidos para el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si el Tribunal Constitucional se pronunciara por medio de la acción directa de inconstitucionalidad acerca de la alegada inconstitucionalidad de los contratos suscritos por el Estado con particulares, dejaría a estos últimos en un estado de indefensión que les impediría proteger adecuadamente sus intereses. De ahí que la imposibilidad de pronunciar la declaratoria de inconstitucionalidad por medio de la acción directa encuentra fundamento en la necesidad de preservar la seguridad jurídica y permitir el adecuado ejercicio de defensa de los particulares frente a la declaratoria de invalidez de los contratos suscritos de buena fe con el Estado. Ello supone que una vez declarada inconstitucional la resolución que aprueba un contrato, como ocurrió en la especie, el Estado debe adoptar las medidas que procedan en derecho o los interesados podrán interponer las acciones judiciales correspondientes para establecer las consecuencias que procedan con relación al contrato, preservando los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de los particulares contratantes que suscribieron el contrato de buena fe.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez presidente

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia, y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto disidente, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, los accionantes interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003), alegando la vulneración de los artículo 26 y 50 de la Constitución del año 2010, relativos a las relaciones internacionales y derecho internacional y libertad de empresa.

2. La sentencia respecto a la cual efectuamos el presente voto, declara no conforme con la Constitución, y en consecuencia, declara la nulidad de la Resolución núm. 188-03, y a su vez, rechaza la acción con relación al contrato en cuestión, estableciendo en el numeral 12.21 de sus motivaciones, lo siguiente:

12.21. En relación con el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003), respectivamente, este tribunal constitucional entiende que la acción en inconstitucionalidad contra ellos debe ser

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rechazada, sin la necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva, toda vez que estamos ante un contrato que constituye un acto jurídico formalizado como consecuencia de una relación contractual entre la administración del Estado (concedente) y un sujeto de derecho privado (concesionario), no estando comprendido dicho acto en la enumeración de aquellos susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa de inconstitucionalidad, al tenor del artículo 184 de nuestro Pacto Fundamental.

3. Respecto del criterio anteriormente expuesto, esta juzgadora disiente del mismo, toda vez que, si bien estamos ante un contrato suscrito entre el Estado dominicano y una empresa, el mismo establece cláusulas que conceden un monopolio exclusivo en favor de la empresa I.C.S.S.I, S.A., para que sea esta que inspeccione con carácter de exclusividad todos los furgones y mercancías en todos los puertos de República Dominicana, en contradicción con los artículos 50 y 50, numeral 1, de la Constitución, los cuales establecen lo siguiente:

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 que establezcan las leyes.

No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

4. En ese orden de ideas, la presente sentencia no debió limitarse a declarar no conforme con la Constitución la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), la cual aprobó el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., sino que también debió anular, por conexidad, el contrato que aprobó dicha resolución, en aplicación del artículo 46 de la Ley núm. 137-11, que establece lo siguiente:

Artículo 46.- Anulación de disposiciones conexas. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o disposición general, declarará también la de cualquier precepto de la misma o de cualquier otra norma o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexidad, así como la de los actos de aplicación cuestionados.

Conclusión

Esta juzgadora considera que, en vez de únicamente declararse la no conformidad con la Constitución y la nulidad de la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), la cual aprueba el Contrato suscrito entre el Estado dominicano y la

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas, esta sentencia debió igualmente declarar la nulidad del contrato aprobado por el Congreso Nacional, en aplicación del artículo 46 de la Ley núm. 137-11, que establece la anulación de las disposiciones conexas de las normas declaradas inconstitucionales.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON S. GÓMEZ RAMÍREZ

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 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). En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo consigna que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0440/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0441/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del once (11) de octubre de dos mil

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diecinueve (2019); TC/0499/19, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0520/19, del dos (2) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0561/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0567/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0570/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Los accionantes, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Industriales de Santiago, Inc., contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003), mediante instancia regularmente recibida el tres (3) de mayo de dos mil trece (2013), interpuso ante el Tribunal Constitucional una acción de inconstitucionalidad contra las referidas resoluciones.

1.2. En ese mismo sentido, pretenden lo siguiente:

Los impetrantes formulan dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad del referido contrato y resolución, así como de los demás actos impugnados contra los que se promueven la alegada violación a los artículos 50 numeral 1 y 26 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República.

1.3. Con relacion al fondo de la presente accion directa, esta sede constitucional ha dictaminado **DECLARAR NO CONFORME** con la Constitución de la República la Resolución núm. 188-03 del 15, lo cual compartimos, invocando, entre otre otros, los siguientes motivos:

De la lectura de esa cláusula, que fuere aprobada por resolución congresual, se puede observar que tiene por objeto otorgar a un único agente económico privado, la prerrogativa de ejecutar, con exclusividad, los servicios de seguridad para la inspección y

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fiscalización de todas las cargas que arriben o salgan de los puertos marítimos del país, así como los servicios técnicos que se puedan desprender de él, cerrando la posibilidad de que el Estado dominicano ejerza facultativamente el otorgamiento del permiso para la participación de otros agentes económicos privados, nacionales o extranjeros, en la prestación de esos servicios.

Al respecto de esa cláusula de exclusividad, este órgano de justicia constitucional especializada entiende que al haber sido aprobada por el Congreso, se ha dado pie a la exclusión de otros agentes económicos privados en la prestación de los servicios que han sido concesionados, con lo cual el Estado dominicano ha procedido, a través de un contrato, más no de una ley, al otorgamiento de una concesión en términos monopólicos a favor de una empresa privada, razón social I.C.S.S.I., y no en provecho del Estado, tal y como establece la Constitución.

Si bien es cierto que el contrato que mediante resolución aprobó el Congreso Nacional, que le ha sido otorgado a la sociedad comercial I.C.S.S.I., S.A. encierra el cumplimiento de objetivos públicos, en razón de la sensibilidad que pudiera implicar la inspección de las mercancía que entran y salen de los puertos dominicanos, no por ello debemos negar que la cláusula de exclusividad, contenida en el artículo décimo del contrato suscrito entre el Estado dominicano y la referida empresa, crea un monopolio en provecho de esta, cuya aprobación por parte del Congreso fue realizada sin observar las

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones del artículo 50.1 de la Constitución de la República, el cual impone la regla de que no se permitirán monopolios, salvo que lo sea en provecho del Estado y cuya creación y organización se haga por ley. En la especie es manifiestamente ostensible que se ha creado un monopolio que no es a favor del Estado, pero tampoco lo ha sido mediante una ley.

La Carta Sustantiva, en el referido artículo 50.1, pone a cargo del Estado favorecer y velar por la competencia libre y leal, debiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de seguridad nacional, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, en el cual a través de la aprobación congresual de un contrato administrativo se le ha concedido a la empresa I.C.S.S.I. la exclusividad para instalar y operar equipos de digitalización de imágenes por rayos X en los puertos de República Dominicana, para la inspección de las cargas arribadas a los recintos portuarios del país, cobrando como contraprestación determinadas tarifas. Para los casos excepcionales de seguridad nacional imperiosamente deben establecerse mediante ley, lo que tampoco se verifica en el presente caso.

1.4. En ese sentido, este órgano de justicia constitucional especializada en la parte dispositiva establece lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad, y en consecuencia, DECLARAR no conforme con la Constitución de la República la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

TERCERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, vía Secretaría, al procurador general de la República, al Ministerio de

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Defensa, al Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc., para los fines que correspondan.

QUINTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

II. Precisión sobre el alcance de este voto salvado

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a salvar el presente voto en lo concerniente a la legitimación activa, más no así en cuanto a lo decidido respecto al acogimiento de la presente acción, lo cual compartimos, tanto lo decidido en la parte dispositiva como en sus motivaciones. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto salvado, hemos optado

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido al Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc., tener calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos lo que citamos a continuación:

Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y partir del más reciente precedente, contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucional deriva de que se encuentre regularmente registrada conforme a la ley, y ostente personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que pruebe tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y entre en la aplicación de la norma impugnada.

En ese sentido, este tribunal constitucional estima que los accionantes, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., y compartes, tienen calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que son personas jurídicas válidamente constituidas conforme a las leyes dominicanas y han podido probar que las disposiciones atacadas le son aplicables por lo que se encuentran habilitados para accionar en inconstitucionalidad en la especie.

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a la parte accionante para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.3. En efecto, en República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

2.1.4. No obstante lo anterior, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

2.1.5. Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente:

Artículo 185 de la Constitución:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido...

Artículo 37 de la Ley núm. 137-11:

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

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*⁸

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida ley núm. 137-11 señaló que:

⁸ Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, núm. 2, 2004, p.202.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátese o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela.⁹

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

Una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido

⁹ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales”. *Revistas Estudios Constitucionales*, año 9, núm. 1, 201, p. 324.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción.¹⁰

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (artículos 66 y 67 de la Constitución).

¹⁰ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de los particulares ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz,¹¹ en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, este órgano de justicia constitucional especializada en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), estableció:

...de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

¹¹Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución.¹² En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder

¹² Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'.¹³

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que, no solamente resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo *déficit* en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la

¹³ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a los particulares.

La sentencia del consenso al reconocer la legitimación activa de los accionantes en la presente acción directa de inconstitucionalidad, ha debido expresar que los mismos demostraron, tener un el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, toda vez que las resoluciones y los contratos atacados en inconstitucionalidad, le generaban una afectación directa, en virtud de que mediante los mismos se establecía una exclusividad que generaba una afectación en sus interés, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la decisión del consenso en el sentido de **DECLARAR NO CONFORME** con la Constitución de la

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República la Resolución núm. 188-03, del quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003).

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario

Expediente núm. TC-01-2013-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Inc., Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc., Asociación de Empresas de Zonas Francas de Santiago, Inc., Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Asociación Dominicana de Empresas de Inversión Extranjera, Inc., Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc., Asociación de Industriales de la Región Norte, Inc. y Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, Inc. contra la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003) y el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad I.C.S.S.I., S.A., del dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002) y sus adendas del quince (15) de enero y catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).