



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0097/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de abril del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, así como 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción del acto impugnado

1.1. La Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT) apoderó al Tribunal Constitucional de la presente acción directa mediante instancia depositada el veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015). Por medio de dicho documento, la indicada entidad solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 01-2013, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís el diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013).

1.2. Conviene indicar, sin embargo, que con la entrada en vigencia de la Ley núm. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veintiuno (21) de febrero de dos mil diecisiete (2017), esta dependencia fue disuelta. En cumplimiento de lo dispuesto por dicho estatuto legal, el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANS) sustituyó y absorbió las funciones la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT).¹ Por este motivo, en lo adelante nos referiremos al INTRANS como parte accionante en inconstitucionalidad contra la indicada resolución núm. 01-2013.

¹La Ley núm. 63-17, en su art. 355, establece lo siguiente: *Disolución de organismos. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, pasarán a ser parte del INTRANS y sus dependencias, los equipos, bienes muebles e inmuebles, derechos, registros, personal, créditos, obligaciones y presupuestos de las siguientes instituciones, oficinas y departamentos que a continuación se detallan, los que en consecuencia dejan de existir: [...] 2. La Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), creada por el Decreto No.489-87, del 21 de septiembre de 1987. [...].*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. La referida resolución impugnada núm. 01-2013 prescribe las disposiciones transcritas a continuación:

ARTÍCULO 1: Ordena, como al efecto ordenamos que se cumpla lo establecido en los Contratos de Rutas existentes por la OTTT en el Municipio de San Pedro de Macorís.

ARTÍCULO 2: Que las guaguas que no tengan terminales dentro del Municipio de San Pedro de Macorís, no pasen por dentro de dicho municipio y pasen fuera del Centro de la ciudad.

ARTÍCULO 3: Que cumplan los acuerdos en que quedaron, cuando terminarán la Auto-Vía del Este.

ARTÍCULO 4: Que sean notificadas todas las autoridades competentes y diferentes terminales de guagua.

ARTÍCULO 5: Ordenar, como al efecto ordenamos, a la Secretaría del Concejo de Regidores, para que la presente resolución sea notificada conforme con las previsiones legales correspondientes.

2. Pretensiones de la parte accionante

Mediante su acción en inconstitucionalidad, el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) solicita, según hemos indicado, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución núm. 01-2013, dictada por el concejo de regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís el diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013). El INTRANT aduce al respecto que la resolución impugnada transgrede los arts. 7, 8, 46 (parte capital)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y 147 de la Constitución. Fundamenta sus imputaciones en que el referido Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís desbordó el ámbito competencial que le confiere el art. 19 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, al emitir la indicada resolución, incurriendo además en una transgresión del principio de igualdad.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Conforme con lo anteriormente expuesto, la parte accionante, Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), alega que la resolución objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad contraviene los arts. 7, 8, 46 (parte capital) y 147 de la Constitución, que rezan como sigue:

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

Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Artículo 46.- Libertad de tránsito. Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 147.- Finalidad de los servicios públicos. Los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley. En consecuencia:

1) El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley;

2) Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria;

3) La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines.

4. Hechos y argumentos de la parte accionante en inconstitucionalidad

La parte accionante, Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del acto impugnado, en virtud de los razonamientos siguientes:

a. Que «[e]n la República Dominicana el régimen municipal se encuentra contenido en los artículos 199, 200 y 201 de la Constitución



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

y en la Ley Número 176-07, Sobre Organización Municipal. Estas disposiciones [sic] legales conceden a los ayuntamientos plena facultad legislativa para crear su propia normativa dentro de su demarcación territorial, siempre y cuando las mismas “no colidan con los impuestos nacionales con el comercio intermunicipal o de la explotación ni con la Constitución o las leyes.” De ahí que, la medida adoptada por el Ayuntamiento de San Pedro de Macorís, contenida en el artículo 2 de la citada resolución en torno a que los autobuses que no tengan sus terminales en el centro de la ciudad pasen por la periferia de esa urbe, afecta la política de planificación y organización del Estado Dominicano, en materia transporte, la cual es dirigida por la Oficina Técnica de Transporte Terrestre. Una de las funciones que tiene esta institución, es concertar contratos de operaciones de rutas para su explotación a las diferentes asociaciones de transporte en todo el país. A los interesados, entre otros requisitos, se le exige disponer de terminales en el origen y el final de la ruta. Las paradas intermedias no están contempladas en el Manual de Procedimiento de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre. Como se evidencia, la disposición de no permitirle el tránsito a un sector de transportistas por el centro de la ciudad de San Pedro de Macorís, por no disponer de terminales en esta ciudad, crea un privilegio en beneficio de los transportistas de la ciudad de San Pedro de Macorís, que va en detrimento y perjuicios de aquellos que no son de dicha provincia. Los elemento [sic] que caracterizan a esta resolución son, en el fondo, el privilegio y la discriminación. Lo que es contrario al principio de igualdad que le reserva la Constitución a todos los dominicanos».

b. Que «[e]l Ayuntamiento de la ciudad de San Pedro de Macorís, con la creación de la Resolución 01-2013, favoreciendo a los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transportista [sic] de esa ciudad, en el ejercicio de su [sic] funciones legislativas se arroja un derecho más allá del que le concede la Constitución de la República Dominicana y la Ley de Organización Municipal, razones por las cuales dicha resolución carece de fundamento jurídico».

c. Que «[...] el artículo 19 de la Ley número 176-07, Sobre Organización Municipal, en su literal N estable [sic] que los ayuntamiento [sic] tienen la facultad para reglamentar el transporte público de pasajeros a nivel urbano; la Sala Capitular del ayuntamiento de San Pedro de Macorís, al disponer en su resolución el no pase de las guaguas que no tengan terminales en el centro de la urbe, ha hecho una apreciación incorrecta y mala aplicación de la ley, que le ha conllevado a extralimitarse en sus funciones legislativa [sic]».

d. Que «[...] de ejecutarse la resolución 01-2013 de fecha 17 de enero del año dos mil trece (2013), constituiría una vulneración al artículo 147 de la Constitución Dominicana y al Decreto 489-87, que crea la Oficina Técnica de Transporte Terrestre, y le concede plena facultad de dirigir la política del Estado, en materia de transporte. Pero además, impediría a más de 140 operadores de transporte de la Región Este del país, el derecho de transitar por el centro de la ciudad de San Pedro de Macorís, por no estar radicadas en dicha ciudad, siendo los usuarios de los servicios de transporte, los más perjudicados».

e. Que «[...] la Resolución 01-2013 sienta un mal presente de tal envergadura que podría generar alteración del orden público en toda la República Dominicana».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Que «[...] *la Presidencia de la República, en su función de guardián del Estado Dominicano, está obligada a velar por el cumplimiento de las reglas que interesan al orden público y a las buenas costumbres, a través de sus instituciones, incoando los recursos y acciones que entienda pertinente*».

g. Que «[...] *de conformidad con el a [sic] artículo 37 de la Ley Número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos constitucionales, 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. En ese sentido, el Presidente de la República, en fecha 16 de septiembre del año dos mil trece (2013), otorgó Poder Especial, al accionante de generales que constan, para que ejerza la presente Acción de Inconstitucionalidad*».

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones el procurador general de la República (A) y el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís, en calidad de órgano emisor del acto impugnado (B), tal y como se consigna a continuación.

A) Opinión del procurador general de la República Dominicana

5.1. Mediante la Opinión núm. 01878, depositada ante la Secretaría General de este tribunal el once (11) de junio de dos mil quince (2015), el procurador general de la República solicitó la acogida de la presente acción, de manera que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se declare no conforme con la Constitución la Resolución núm. 01-2013. La opinión de dicho funcionario estuvo fundamentada en los siguientes argumentos:

- a. Que «[...] es pertinente señalar que tal y como advierte el accionante, la disposición impugnada atenta contra el derecho al libre tránsito establecido por el Art. 46 de la Constitución en tanto impide prohibir el pase por el centro de la ciudad de San Pedro de Macorís a los autobuses que no tengan terminales en dicha ciudad».*

- b. Que «[...] la disposición atacada constituye igualmente una restricción irrazonable a los derechos fundamentales de igualdad y libertad de tránsito, toda vez que no persigue una finalidad acorde con la Constitución de la República».*

- c. Que «[...] la misma deviene, igualmente en contraria con las disposiciones del Art. 40.15, en cuya virtud, “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda, ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que la perjudica”».*

B) Opinión del órgano emisor del acto impugnado, Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís

5.2. Mediante instancia depositada en la Secretaría General de este tribunal el once (11) de septiembre de dos mil quince (2015), el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís solicitó el rechazo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, estimándola infundada y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

carente de base legal. Para fundamentar estas pretensiones, el órgano accionado expuso los siguientes motivos:

- a. Que la «[...] Resolución No. 01-2013, se dictó con el propósito del ordenamiento del tránsito dentro del Municipio de San Pedro de Macorís, en cumplimiento del plan de ordenamiento del municipio, dentro de la planificación está la orientada a la regulación del tránsito urbano en epoda de la ciudad y sus aéreas perimetrales desde la Circunvalación de la ciudad o Autovía del Este, calles y Avenidas interiores».
- b. Que «[...] la regulación del tránsito es una prerrogativa de los Ayuntamientos, contenida en la Ley 176-07 de los Municipios, artículo 19 de la misma, que establece las competencias propias del Ayuntamiento, cabe destacar la contenida en la letra A del citado texto de ley, que establece: **ORDENAMIENTO DEL TRANSITO DE VEHICULOS y PERSONAS EN LAS VIAS URBANAS y RURALES**, es lo que se pretende cumplir y regular con la resolución 01- 2013, objeto de la acción en inconstitucionalidad».
- c. Que «[e]l territorio del Municipio de San Pedro de Macorís ha crecido, ya no es lo que era antes, por ejemplo antes de la construcción de la Autovía del Este, el tránsito de vehículos de transporte de personas y mercancías con destino a los pueblos de la Región Este, entiéndase La Romana, Higuey, El Seíbo, Hato Mayor, ect. [sic] Necesariamente tenían que transitar por las calles y avenidas interiores de la ciudad de San Pedro de Macorís, situación que ha cambiado a partir de la construcción y terminación del Puente Mauricio Báez y de la Autovía del Este, la cual bordea la ciudad de San Pedro de Macorís, permitiendo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agilizar el tránsito de vehículos de transporte diversos con destino específico hacia los pueblos de la Región Este, sin necesidad de penetrar al interior de la ciudad».

d. Que «[...] la Autovía del Este, fue concebida con múltiples propósitos, cabe destacar agilizar el tránsito hacia los pueblos del este de manera expresa, para de esta manera crear seguridad al interior de las ciudades, evitar dificultades en el tránsito y tapones, evitar accidentes en las calles y avenidas interiores de la ciudad, así el tránsito de los vehículos de transporte que viajan de manera expresa desde los pueblos del [sic] la Región Este con destino específico hacia la Ciudad de Santo Domingo o viceversa, no necesariamente deben penetrar y transitar por el interior de la ciudad de San Pedro de Macorís».

e. Que «[...] los distintos grupos de empresarios y sindicatos que agrupan a los transportistas de pasajeros, cuyo destino específico no es la ciudad de San Pedro de Macorís, razón por la cual que no tienen terminales en el interior de esta ciudad, los cuales transitan de manera expresa, se han resistido y negado a transitar y hacer uso de la autovía del este, con la intención de penetrar al interior de la ciudad, creando caos en el tránsito, provocando accidentes, ya que para cruzar desde las [sic] entrada a la ciudad de San Pedro de Macoras [sic] viniendo desde la Romana o Higüey deben pasar siete semáforos, en el caso de los que entran por la vía de acceso de Hato Mayor deben pasar cuatro semáforos, los cuales hay evidencias de que no respetan la luz roja, movidos por la competencia de recoger pasajeros en las calles, cuando la Auto-Vía Del Este fue concedida y planificada para transitar de manera expresa sin penetrar a la ciudades, a menos que exista una necesidad».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Que «[...] la accionante OFICINA TECNICA DE TRASNPORTE [sic] TERRESTRE (OTTT) tiene conocimiento de que previo a la terminación de la Autovía del Este, los gremios del transporte con terminales y paradas establecidas en el interior de la ciudad, que viajan desde San Pedro de Macorís, a la Romana, y viceversa, desde San Pedro de Macorís a Higüey, o viceversa, desde San Pedro de Macorís al Seybo o viceversa, desde San Pedro de Macorís Hato Mayo o viceversa, desde San Pedro de Macorís Bávaro-Punta Cana o viceversa, suscribieron acuerdos con los gremios que su destino es de manera expresa desde la Romana a Santo Domingo o viceversa, Desde Sigue a Santo Domingo o viceversa, Desde el Seybo a Santo Domingo o viceversa, Desde Hato Mayor a Santo Domingo o viceversa, dese Bávaro-Punta Cana a Santo Domingo o viceversa, todos a partir de la terminación de la Autovía del Este van a entrar al interior de la ciudad de San Pedro de Macorís, que transitarían por fuera de la ciudad, para que de este modo no obstaculizar el tránsito y tomar los pasajeros que desde San Pedro viajan a Romana o a Higüey o Hato Mayor etc., porque lo justo es que los usuarios del transporte interurbano hacia estos pueblos acudan a las terminales o paradas establecidas para llegar a San Pedro de Macorís o viceversa y no la intromisión del transporte expreso que de forma desleal recoge los pasajeros que están en el camino y que salen a las calles, situación que LA OTTT, se niega a regular y confunde lo que es la facultad del Ayuntamiento a Regular el tránsito con el conflicto entre trasportistas, si esta resolución no impacta en modo alguno rutas establecidas puesto que su objetivo es regular el tránsito y establecer por donde se debe transitar en base a la facultad de ley que tiene el Ayuntamiento y la planificación urbana».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Que debe ser desestimado el argumento presentado por la parte accionante respecto a la falta de base legal, por entender que la referida resolución núm. 01-2013 encuentra su fundamento jurídico en los arts. 9 y 109 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

h. Que «[...] el Ayuntamiento no ha actuado movido por intereses particulares, orientados a crear privilegios a grupos o personas, su actuación se sustenta en el interés de la colectividad local, en cumplimiento de la ley 176-07 en su artículo 19, que establece las competencias propias del Ayuntamiento, entre las que establece en la letra A) Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en la vías urbanas y rurales y en la letra N de dicho artículo, Ordenar y Reglamentar el transporte público urbano».

i. Que «[l]a disposición de la Resolución 01-2013, contempla regular el tránsito en el Municipio de San Pedro de Macorís, disposición que impacta en la actividad del transporte público, a tales efecto los empresarios y usuarios del transporte están compelidos al cumplimiento de la misma por su fundamento legal emanada de autoridad competente, los dueños de unidades de transporte expreso con terminales en desde su lugar de salida y destino en Santo Domingo, pretenden penetrar al interior de la ciudad a tomar pasajeros, cuando al ser expreso pueden tomar la Autovía del Este y así no penetrar al interior de la ciudad, por la razón de que en el interior de la ciudad existen terminales o paradas de transporte interurbano desde San Pedro de Macorís, hacia la Romana, Higüey, El Seybo, Hato Mayor, Sabana de la Mar, Miches, Bávaro-Punta Cana, con las cuales no hay conflicto, el conflicto en el tránsito y el casos [sic] lo provocan las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

guaguas que salen de esos pueblos con destino expreso a Santo Domingo o viceversa de manera expresa, para lo cual existe la Autovía del Este, concebida con el propósito de descongestionar el tránsito a lo interno de las poblaciones y que el tránsito sea fluido, ágil y seguro, razones para descartar que hemos incurrido en violación a la Constitución de la República en cuanto a la creación de privilegios, hemos actuado y actuaremos con respecto a nuestra Constitución y a las leyes adjetivas, de manera firme y decidida para garantizar la convivencia pacífica y en armonía con todos, sean estas personas o instituciones».

j. Que «[...] el accionante sostiene como argumento el medio de mala aplicación de la ley, el cual es un argumento infundado, puesto que el espíritu de la Resolución 01-2013, es regular el tránsito urbano y la misma no le niega el paso a las guaguas del transporte expreso hacia Santo Domingo, por no tener paradas o terminales en la ciudad, la resolución 01-2013 dispone, [sic] le indica la vida del territorio por donde deben movilizarse al pasar por la ciudad de San Pedro de Macorís, que es por la Autovía —Del Este o circunvalación de la ciudad, ya que estas guaguas al ser expresos directo hacia Santo Domingo, conforme a los acuerdos y rutas, su destino no es la Ciudad de San Pedro de Macorís y es facultad del Ayuntamiento regular el tránsito, por lo que el medio de mala aplicación de la ley debe ser desestimado».

k. Que «[...] el Ayuntamiento al dictar la resolución 01-2013, somos reiterativos a expresar que dicha normativa no se dicta con el propósito de impedir el libre tránsito, todo lo contrario el propósito es regular el tránsito de los vehículos del transporte indicándole por las vías que deben movilizarse dentro del territorio del municipio, con el objetivo de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impedir el caos en las calles o vía de tránsito, dicha resolución está orientada a la regulación no al impedimento del tránsito, cabe resaltar que nuestra carta magna en el artículo 46 antes citado establece el derecho del libre tránsito, de conformidad con las disposiciones legales, por lo que el medio alegado de violación de libre tránsito debe ser rechazado, por improcedente».

l. Que «[e]n cuanto al artículo 147, está más que claro que la resolución No. 01-2013, bajo ningún concepto interrumpe o impide la prestación del servicio del transporte, se trata de una normativa orientada a la regulación del tránsito en el territorio del Municipio de San Pedro de Macorís, en cumplimiento de la Ley 176-07, que en su capítulo II dispone Potestades, Prerrogativas y Principios de actuación² [...]. De lo antes escrito queda demostrado que el Ayuntamiento al dictar la resolución 01-2013, no ha obstaculizado ni impedido el acceso a los servicios público del transporte».

m. Respecto a la supuesta afectación del principio de igualdad y de justicia, argumenta que «[...] la invocación de este principio no guarda ninguna relación con el espíritu de la resolución No. 01-2013 dictada por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro de Macorís, en razón de que la misma está orientada a regular el tránsito de los vehículos de transporte en el municipio, de lo cual hay ejemplos en otros ayuntamientos como es el caso del Distrito Nacional, que mediante

²El art. 8 de la Ley núm. 176-07 reza como sigue: *Potestades y Prerrogativas. Corresponden al ayuntamiento las siguientes potestades: a) Normativa y de auto-organización b) Tributaria y financiera. c) De programación y planificación. d) Sancionadora y de ejecución forzosa. e) De revisión de oficio a sus acuerdos, decisiones y resoluciones. f) Expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes. g) Las demás establecidas en la Constitución, las leyes sectoriales y las que rijan las relaciones interadministrativas. Párrafo.- Los ayuntamientos disponen de las siguientes prerrogativas en los términos que prevén la Constitución y las leyes: a) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes. b) La presunción de legitimidad de sus actos y disposiciones normativas. c) Los mismos derechos, preferencias y prelación reconocidos al Estado en favor de sus créditos y deudas.*



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

resolución se ha regulado el tránsito de vehículos de transporte pesado por la Avenida George Washington o el malecón, por lo que se infiere que la facultad legal que tiene el ayuntamiento como entidad política administrativa básica del Estado Dominicano asentada en un territorio propio tiene autoridad y poder para planificar y regular las actividades del tránsito y del transporte público para garantizar el orden y la convivencia sana y armoniosa, por lo que cabe solicitar que dicho medio sea desestimado, por infundado y carecer de pruebas».

n. Que «[...] el accionante alega que la resolución lesiona la política del Estado en Materia de Transporte, lo cual adolece de méritos, dicha aseveración está divorciada del espíritu regulador de la resolución 01-2013 dictada por el consejo de Regidores, la cual no impide ni obstaculiza la dinámica del transporte público, todo lo contrario, la misma traza la pauta para el ordenamiento del tránsito en el Municipio de San Pedro de Macorís, disponiendo el uso del corredor de la Autovía-Del Este, para los vehículos del transporte de toda índole que desde su lugar de origen el destino es la capital Santo Domingo o viceversa su salida es desde la capital Santo Domingo con destino directo a otro pueblo del este, olvidando el accionante que Los Ayuntamientos se constituyen en entidades del Estado Dominicano con potestades y prerrogativas».

o. Que «[...] el accionante hace mención del artículo 7 de la Ley 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional, inciso 7 que establece el principio de inconvalibilidad, la infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, están sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación, cabe precisar que cada uno de los medios argüidos de violación a la Constitución, no se corresponden con



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la verdad, son infundados y carentes de pruebas, por lo que solicitamos que sea desestimada la invocación del concepto de inconvalecibilidad por causa de que la resolución No. 01-2013 dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento de San Pedro de Macorís, se corresponde con las disposiciones de la Constitución de la República, la Ley 176-07 de los Municipios y demás disposiciones conexas».

p. Que «[...] la pretendida acción orientada a declarar la resolución 01-2013 dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro de Macorís, es una acción infundada, carente de pruebas, promovida con interés antisocial y comunitario, que degrada la calidad de vida de los habitantes del Municipio de San Pedro de Macorís, y lesiona el [...] la dignidad humana de los propios pasajeros que ellos transportan de manera expresa a la capital Santo Domingo, que al no tomar la Autovía del Este y su lugar penetrar por la parte interior de la ciudad, además de obstaculizar y crear caos en el tránsito, violentar el cruce de seis ordenadores del tránsito o semáforos, juegan con el tiempo de los pasajeros y usuarios que lo abordan con destino a Santo Domingo o desde Santo Domingo a otros pueblos de la región, perdiendo así parte de su tiempo, eso sí es en contra de la calidad del servicio a los usuarios».

q. Que «[...] no se corresponde con la verdad, el alegato de que la resolución 01-2013, lesiona la calidad del transporte, por la razón de que todos los pueblos de la región este, entiéndase Romana, Higüey, Seybo, Hato Mayor, Sabana de La Mar, Miches, Nisibón, Bávaro, el Valle, tiene terminales organizadas en San Pedro de Macorís, la situación a regularizar es con las guaguas del transporte expreso desde y hacia Santo Domingo o viceversa, las cuales pueden cumplir el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recorrido de sus rutas a través de la Autovía del Este, que bordea la ciudad de San Pedro de Macorís, no hay necesidad de que estos vehículos penetren al área urbana, provocando accidentes, contaminación, caos en el tránsito de la ciudad, violentando las disposiciones de tránsito cruzando los semáforos en rojo y en exceso velocidad».

r. Que «[...] ya este Honorable tribunal ha conocido en materia de revisión de amparo sobre lo concerniente a este caso, el cual dicto la Sentencia TC/0028/15, de fecha 26 de enero del año 2015».

s. Que «[...] el control de la Constitución procura que no se produzcan normas ni decisiones que violenten la Carta Magna de la nación. El Garantizo de la Constitución son las instituciones creadas por la propia Carta Magna y los procedimientos establecidos para garantizar que los derechos fundamentales sean derechos posibles, derechos alcanzables, derechos repetidos en el diario vivir y funcionamiento del Estado Constitucional Democrático, como por ejemplo el derecho reconocido constitucionalmente a los Municipios de gozar de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa y de uso de suelo, fijada de manera expresa por la ley y sujeta al poder fiscalizador del Estado, lo cual no debe quedar sujeto a una decisión caprichosa, politiquera y de unilateralidad administrativa del Ejecutivo y el legislativo, sino a lo establecido en la Constitución y a lo fijado por la ley 176-07 de los Municipios, que establece las potestades y prerrogativas de los Ayuntamientos».

t. Que «[...] el artículo 19 letra A de la Ley 176-07 de los Municipios, artículo 19, establece: Competencias Propias del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ayuntamiento. El Ayuntamiento ejercerá como propias o exclusivas la competencia en los siguientes asuntos: A) Ordenamiento del tránsito de vehículo y personas en las vías urbanas y rurales, entre otras atribuciones».

u. Que el «[...] Interés del Gobierno Municipal de San Pedro de Macorís, del Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro de Macorís, está basado en contribuir y elevar las condiciones sociales y económicas de su territorio para ponerlas al servicio de sus munícipes, única razón de ser del fundamento jurídico de la Constitución Dominicana, de nuestras leyes».

6. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constan los documentos siguientes:

1. Instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad sometida por la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT),³ ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015), contra la Resolución núm. 01-2013.
2. Resolución núm. 01-2013, emitida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís el diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013).

³Institución disuelta cuyas funciones fueron asumidas por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT).

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Comunicación núm. 1115, expedida por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, mediante la cual remite el Poder Especial núm. 96-13, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013), al director general de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT). Este documento fue recibido por la referida dependencia estatal el veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013).

4. Poder Especial núm. 96-13, suscrito por el presidente de la República el dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013).

5. Opinión núm. 01878, depositada por el procurador general de la República en la Secretaría General de este tribunal el once (11) de junio de dos mil quince (2015).

6. Escrito de defensa suscrito por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís, depositado en la Secretaría General de este tribunal el once (11) de septiembre de dos mil quince (2015).

6. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el art. 41 de la Ley núm. 137-11, este tribunal procedió a celebrar una audiencia pública con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad el diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), a la cual comparecieron tanto los representantes legales de la parte accionante, Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), como del Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís y de la Procuraduría General de la República. Las indicadas partes presentaron sus conclusiones en dicha audiencia, razón por la que el expediente quedó en estado de fallo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de las prescripciones contenidas en el art. 185.1 constitucional, así como en los arts. 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).

9. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

9.1. En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución de veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante este tribunal constitucional los mandatos de la carta sustantiva, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que, por su posición institucional, también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante este fuero sin condicionamiento alguno, a fin de que este expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre esta legitimación o calidad, el art. 185 (numeral 1) de la Constitución dispone: ***Atribuciones.*** *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.* En igual tenor, el art. 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: ***Calidad para Accionar.*** *La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

d. Tal como se advierte de las disposiciones precedentemente transcritas, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que *cualquier persona* con un interés legítimo y jurídicamente protegido pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Esta verificación tiene por objeto permitirle al pueblo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

soberano tener mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

e. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona la constitucionalidad de una norma que le causa perjuicios.⁴ Expresado de otro modo, como fue dictaminado en TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), [...] *una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.*⁵

f. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de las personas que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así como la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.⁶

⁴ TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), p. 5.

⁵ TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), p. 9.

⁶ TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando para acreditar su calidad o legitimación procesal se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos o colectivos.⁷ También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial⁸ o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.⁹ Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.¹⁰

h. La misma política de moderación respecto al grado de exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido ha sido adoptada cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada.¹¹ Del mismo modo, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso,¹² cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (vg. alguaciles o contadores públicos) y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;¹³ cuando la acción concierna a una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el

⁷ TC/0048/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18; y TC/0009/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

⁸ TC/0148/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.

⁹ TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

¹⁰ TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

¹¹ TC/0184/14, del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.

¹² TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

¹³ TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8; y TC/0535/15, del primero (1^o) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano¹⁴ o actúe en representación de la sociedad;¹⁵ o cuando el accionante es una organización política, cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano.¹⁶

i. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado) en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado puedan alcanzarle;¹⁷ al igual que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado.¹⁸

j. Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este

¹⁴ TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.

¹⁵ TC/0207/15, del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.

¹⁶ TC/0224/17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.

¹⁷ TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16 y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.

¹⁸ TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11 y TC/0221/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

k. En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar *aún más* sus dictámenes, con el propósito de expandir las posibilidades de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7 (numerales 1, 3, 4 y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

l. Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los arts. 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, 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 arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. 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.

n. Por otra parte, si se trata de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre que este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, cuando se trate de entidades dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*¹⁹ para actuar en justicia. Estos presupuestos, sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justifican los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional²⁰ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

o. Una vez expuestos los principios generales atinentes a la legitimación activa en cuanto a las acciones directa de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional tiene a bien señalar que, en la especie, la presente acción directa fue incoada por la otrora Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT) [institución disuelta cuyas funciones fueron asumidas por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT)]. Sobre este aspecto, resulta importante precisar que, si bien es cierto que la antigua Oficina Técnica de

¹⁹ Sentencia TC/0028/15.

²⁰ Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Transporte Terrestre (OTTT) fue instituida por decreto como un órgano administrativo no provisto de personería jurídica,²¹ no menos cierto es que el actual Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) sí fue dotado de personalidad jurídica mediante la norma que lo creó; o sea, la Ley núm. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana.²² Sin embargo, el hecho de que este último órgano ostente personalidad jurídica no lo habilita para poder incoar acciones directas de inconstitucionalidad.

p. Este tema fue abordado por este colegiado en la Sentencia TC/0028/15, mediante la cual fue inadmitida una acción directa de inconstitucionalidad sometida por la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT) contra el mismo acto hoy impugnado —Resolución núm. 01-2013—, en virtud de que la indicada dependencia no ostentaba la capacidad procesal requerida por los referidos arts. 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11. En este tenor, el Tribunal Constitucional dictaminó lo siguiente:

Finalmente, este tribunal considera que lo que se desprende de lo dispuesto por el artículo 185.1 de la Constitución, así como por el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, para casos como el de la presente acción, es que si algún órgano o ente de la Administración Central (a la que pertenece la accionante) advierte que alguna norma es contraria al texto constitucional, debe comunicarlo al

²¹La antigua Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT) fue creada mediante el Decreto núm. 489-87, expedido por el Poder Ejecutivo el veintiuno (21) de septiembre mil novecientos ochenta y siete (1987). Dicho órgano carecía de personería jurídica por haber sido instituido como una dependencia del Poder Ejecutivo.

²²Art. 7 de la Ley núm. 63-17: *Creación. Por medio de la presente ley se crea el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), como organismo rector, nacional y sectorial, descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, encargado de cumplir y hacer cumplir la presente ley y sus reglamentos.*

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presidente de la República, jefe del Poder Ejecutivo, único miembro de la Administración Central facultado por la Constitución para incoar acciones directas de inconstitucionalidad (a no ser que el órgano en cuestión muestre un mandato o poder especial del presidente para tales fines). En tal sentido, la presente sentencia se fundamenta en la falta de capacidad procesal que presenta la entidad accionante por no tener personería jurídica conforme a la norma que la creó; sin embargo, incluso si se tratase de un ente público y tuviese por tanto personería jurídica, carece de calidad o legitimación para someter acciones directas de inconstitucionalidad en tanto el constituyente de dos mil diez (2010) le otorgó tal calidad a sujetos específicos en el ámbito de las personas de derecho público, esto es, al presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11.

q. Acorde con lo antes enunciado, hemos podido verificar que en el expediente de referencia figura depositado el Poder Especial núm. 96-13, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante el cual el presidente de la República otorga poder especial al director general de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), para que, en nombre y representación del Estado dominicano, pueda actuar en justicia ante esta sede constitucional, respecto al sometimiento de la presente acción directa contra la Resolución núm. 01-2013, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís el diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013). Con base en este motivo, y al observar que el INTRANT es el continuador jurídico de todos los actos de la otrora OTTT, colegimos que la referida entidad se encuentra revestida del poder legal requerido para accionar en inconstitucionalidad en nombre del Estado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. Asimismo, advertimos que la Ley núm. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, establece en su art. 3 que el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) constituye el órgano nacional rector del sistema de movilidad, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial de la República Dominicana.²³ De modo que, al comprobar el vínculo existente entre el objeto de dicho órgano y el acto impugnado, se impone concluir que el INTRANT ostenta la capacidad procesal exigida para incoar la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa.

10. Cuestión previa

10.1. Antes de abordar el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, se impone identificar en cuál de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarca el problema de la especie. Al respecto, conviene destacar los distintos vicios en cuya virtud se puede sustentar una acción directa de inconstitucionalidad; a saber:

a. **Vicios de forma o procedimiento:** Son los que se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley (TC/0274/13).

²³La Ley núm. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, prescribe en su artículo 9 las atribuciones conferidas al INTRANT, estableciendo en su numeral 3 lo siguiente: *El INTRANT tendrá las atribuciones siguientes: 3. Planificar y diseñar el sistema integrado de transporte público de pasajeros, sus rutas, servicios, esquemas de operación, itinerarios y cualquier otro aspecto, interurbano y a nivel urbano coordinando con los ayuntamientos, en base a los estudios de oferta y demanda correspondientes.*

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. **Vicios de fondo:** Se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.

c. **Vicios de competencia:** Se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera (TC/0418/15).

10.2. Al analizar la instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) contra la aludida resolución núm. 01-2013, observamos que en la especie se invocan vicios *de fondo* y *de competencia*. Este razonamiento se fundamenta en que el impetrante imputa al Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís haberse extralimitado en sus funciones legislativas²⁴ al dictar el acto cuestionado. El accionante en inconstitucionalidad alega, asimismo, que el contenido de la referida resolución núm. 01-2013 transgrede el principio de igualdad.

11. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

11.1. En la especie, la parte accionante, Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), solicita declarar la inconstitucionalidad de la mencionada resolución núm. 01-2013, emitida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís el diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013), por supuesta afectación de los arts. 7, 8, 46 (parte capital) y 147 de la Constitución. El accionante fundamenta dichas infracciones

²⁴Otorgadas por el art. 19 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios.

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales, esencialmente, en los dos siguientes medios: falta de base legal y errónea aplicación de la ley (A) y transgresión del principio de igualdad. A continuación, procederemos a ponderar de manera separada los indicados medios de inconstitucionalidad (B).

A) Alegato de falta de base legal y de errónea aplicación de la ley

11.2. Respecto a la falta de base legal y errónea aplicación de la ley invocadas por la parte accionante como sustento de la presente acción de inconstitucionalidad, este colegiado efectúa los siguientes razonamientos:

a. Conforme indicamos anteriormente, la acción directa de la especie fue incoada contra la Resolución núm. 01-2013, de diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013), mediante la cual el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís dispuso, en su art. 2, [q]ue las guaguas que no tengan terminales dentro del Municipio de San Pedro de Macorís, no pasen por dentro de dicho municipio y pasen fuera del Centro de la ciudad. En su instancia, el organismo estatal alega que, con la emisión de este acto, el Concejo de Regidores de dicho ayuntamiento se excedió en el ejercicio de las facultades que le confiere la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, de diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007). En este sentido, aduce que el referido mandato contraviene los arts. 46 (parte capital) y 147 de nuestra ley fundamental, los cuales consagran la libertad de tránsito y la finalidad de los servicios públicos.

b. La aludida entidad accionante sustenta las imputaciones que invoca en su instancia, entre otros, en el siguiente argumento:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la República Dominicana el régimen municipal se encuentra contenido en los artículos 199, 200 y 201 de la Constitución y en la Ley Número 176-07, Sobre Organización Municipal. Estas disposiciones [sic] legales conceden a los ayuntamientos plena facultad legislativa para crear su propia normativa dentro de su demarcación territorial, siempre y cuando las mismas “no colidan con los impuestos nacionales con el comercio intermunicipal o de la explotación ni con la Constitución o las leyes.” De ahí que, la medida adoptada por el Ayuntamiento de San Pedro de Macorís, contenida en el artículo 2 de la citada resolución en torno a que los autobuses que no tengan sus terminales en el centro de la ciudad pasen por la periferia de esa urbe, afecta la política de planificación y organización del Estado Dominicano, en materia transporte, la cual es dirigida por la Oficina Técnica de Transporte Terrestre [institución disuelta cuyas funciones fueron asumidas por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT)]. Una de las funciones que tiene esta institución, es concertar contratos de operaciones de rutas para su explotación a las diferentes asociaciones de transporte en todo el país.

c. Como respuesta a lo argüido por el INTRANT, la autoridad de la cual emana el acto impugnado, Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís, expresa que la

[...] Resolución No. 01-2013, se dictó con el propósito del ordenamiento del tránsito dentro del Municipio de San Pedro de Macorís, en cumplimiento del plan de ordenamiento del municipio, dentro de la planificación está la orientada a la regulación del tránsito urbano en epoda de la ciudad y sus aéreas perimetrales desde la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Circunvalación de la ciudad o Autovía del Este, calles y Avenidas interiores.

Agrega además que la regulación del tránsito constituye una prerrogativa contemplada a favor de los ayuntamientos en la Ley núm. 176-07.

d. Con miras a evaluar los méritos de los medios planteados mediante la presente acción, este tribunal constitucional estima importante referirnos ante todo a la competencia del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís para dictar resoluciones que incidan en el tránsito de su municipio. En este tenor, advertimos que el constituyente aborda el régimen de los municipios en su art. 199, estableciendo lo transcrito a continuación:

Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.

Asimismo, en su art. 201, le atribuye la referida potestad normativa al Concejo de Regidores del gobierno local, prescribiendo lo siguiente:

*El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. **El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo,***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa.*²⁵

e. En consonancia con las normas constitucionales transcritas *ut supra*, observamos que el legislador, actuando con base a la reserva legal prescrita en nuestra ley fundamental, establece las competencias de los ayuntamientos en el art. 19 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Entre las atribuciones estipuladas en la aludida disposición, incumbe destacar las consagradas en los literales a) y n), las cuales rezan como sigue:

Competencias Propias del Ayuntamiento. El ayuntamiento ejercerá como propias o exclusivas la competencia en los siguientes asuntos: a) Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales. [...] n) Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.

f. De igual forma, el indicado cuerpo legal se refiere a los actos del Concejo Municipal, estableciendo en su art. 109 que [e]l ayuntamiento ejercerá sus atribuciones a través de la aprobación de ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones. En su «Párrafo», dicha norma expresa que [...] *Las resoluciones son las disposiciones en asuntos administrativos internos del gobierno local o las referidas a materia individualizada, específica de efectos limitados que no impongan obligaciones de carácter general a los habitantes del municipio.*

g. Tomando en consideración el conjunto de normas constitucionales y legales anteriormente citadas, este colegiado estima procedente rechazar el medio de inconstitucionalidad propuesto por el INTRANT contra el acto

²⁵Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnado, por supuesta falta de base legal. Resulta evidente, en la especie, que el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís actuó en pleno ejercicio de las atribuciones consignadas a su favor por el ordenamiento jurídico nacional. Contrario a lo invocado por el referido organismo estatal, observamos que el aludido concejo de regidores emitió la Resolución núm. 01-2013, cuya constitucionalidad se cuestiona, con la finalidad de regular el tránsito dentro de su municipio, lo cual en forma alguna escapa el ámbito de su competencia.

h. En este sentido, advertimos que lo perseguido por el Concejo de Regidores con la Resolución núm. 01-2013 es redireccionar las guaguas de transporte expreso (desde y hacia Santo Domingo), las cuales no tienen terminales organizadas en San Pedro de Macorís, a la Autovía del Este para completar el recorrido de su ruta, sin penetrar el área urbana de dicho municipio. Según el art. 1 de la atacada resolución núm. 01-2013, este mandato se emite para dar cumplimiento a lo estipulado en los contratos de rutas suscritos por la otrora Oficina Técnica de Transporte Terrestre en el municipio de San Pedro de Macorís.

i. Sobre este aspecto, el Concejo de Regidores expone en su escrito de defensa que

[...] la accionante OFICINA TECNICA DE TRASNPORTE [sic] TERRESTRE (OTTT) tiene conocimiento de que previo a la terminación de la Autovía del Este, los gremios del transporte con terminales y paradas establecidas en el interior de la ciudad [...] suscribieron acuerdos con los gremios que su destino es de manera expresa [...], todos a partir de la terminación de la Autovía del Este [...] transitarían por fuera de la ciudad, para que de este modo no obstaculizar el tránsito



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y tomar los pasajeros que desde San Pedro viajan a Romana o a Higüey o Hato Mayor etc., porque lo justo es que los usuarios del transporte interurbano hacia estos pueblos acudan a las terminales o paradas establecidas para llegar a San Pedro de Macorís o viceversa y no la intromisión del transporte expreso que de forma desleal recoge los pasajeros que están en el camino y que salen a las calles, situación que LA OTTT, se niega a regular y confunde lo que es la facultad del Ayuntamiento a Regular el tránsito con el conflicto entre transportistas, si esta resolución no impacta en modo alguno rutas establecidas puesto que su objetivo es regular el tránsito y establecer por donde se debe transitar en base a la facultad de ley que tiene el Ayuntamiento y la planificación urbana.

j. A la luz de estas consideraciones, el Tribunal Constitucional decide, igualmente, rechazar la presunta afectación de la libertad de tránsito invocada por el INTRANT. Nótese al efecto que el párrafo capital del art. 46 constitucional dispone lo siguiente: *Libertad de tránsito. Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales.*²⁶ Resulta de vital importancia observar la parte resaltada, en vista de que dicha precisión revela que el derecho de libre tránsito no constituye un derecho absoluto. En este sentido se pronunció el Tribunal Constitucional de Perú, al dictaminar lo siguiente:

La facultad de libre tránsito comporta el ejercicio del atributo ius movendi et ambulandi. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función de las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio,

²⁶Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*así como a ingresar o salir de él, cuando así se desee” (Expediente N.º 2876-2005-PHC). Asimismo ha declarado que el derecho al libre tránsito es un elemento conformante de la libertad y una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona; y que esta facultad de desplazamiento se manifiesta a través del uso de las vías de naturaleza pública o de las vías privadas de uso público, derecho que puede ser ejercido de modo individual y de manera física o a través de la utilización de herramientas tales como vehículos motorizados, locomotores, etc. **Sin embargo, como todo derecho fundamental, la libertad de tránsito no es un derecho absoluto, ya que puede y debe ser limitado por diversas razones.***

*Por otro lado, ha dejado establecido que la vía de tránsito público está constituida por todo aquel espacio que desde el Estado haya sido estructurado como referente para el libre desplazamiento de personas; por lo que en principio no existe restricción o limitación a la locomoción de los individuos. **Sin embargo, siendo las vías de tránsito público libres en su alcance y utilidad, pueden ser, en determinadas circunstancias, objeto de regulaciones y aun de restricciones. Ello no implica necesariamente que esta situación sea arbitraria o irracional, pues como ya se ha establecido los derechos no son absolutos.***²⁷

k. Las aseveraciones hechas en los párrafos anteriores evidencian que, al ostentar potestad normativa, el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís tiene la autoridad para modular la libertad de tránsito dentro de su municipio ante situaciones que ameriten el uso de disposiciones restrictivas para satisfacer necesidades de interés colectivo. En el caso que nos ocupa, el Concejo de Regidores procuraba el

²⁷Tribunal Constitucional de Perú, EXP. N.º 04464-2011-PHC/TC. Subrayado nuestro.

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

descongestionamiento del tránsito vehicular en la zona urbana, a fin de que el flujo del transporte público opere de forma ágil y segura. De modo que el propósito de la aludida resolución es regularizar el tráfico con miras a la prevención de accidentes, contaminación excesiva y embotellamiento innecesario; aún más, ante la existencia de una autovía erigida para la resolución de estos contratiempos.

l. Sumado a esto, debemos señalar que, mediante la referida resolución núm. 01-2013, se persigue también garantizar la seguridad de los habitantes del municipio San Pedro de Macorís, por cuanto su ejecución demanda que los autobuses que operen dentro de ese municipio cuenten con un registro de control que quede bajo la autoridad de la terminal, en el cual deben asentarse los datos referentes a la unidad de transporte perteneciente a esta. En efecto, la finalidad esencial de que solo operen dentro del municipio San Pedro de Macorís los autobuses acreditados en una terminal obedece al interés de contar con una estructura de transporte que esté habilitada, organizada y autorizada por el gobierno local de ese municipio, en aras de garantizar que la capacidad de transporte vaya acorde con la necesidad de movilidad y seguridad de su población. Para tales fines, resulta vital la instauración de mecanismos que permitan la fiscalización de la matriculación y registro de las personas y unidades utilizadas en la prestación de ese servicio interurbano, y que viabilicen la capacidad tanto del usuario como del ciudadano de identificar la unidad pública de transporte ante cualquier eventualidad en que se vea involucrada.

m. En este contexto, conviene precisar además que el mandato contenido en la Resolución núm. 01-2013 no colide en forma alguna con la facultad del INTRANT para dirigir la política del Estado, en materia de transporte, la cual encuentra su fundamento legal en el art. 9 (numeral 3) de la Ley núm. 63-17: *El INTRANT tendrá las atribuciones siguientes: [...] 3. Planificar y diseñar el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistema integrado de transporte público de pasajeros, sus rutas, servicios, esquemas de operación, itinerarios y cualquier otro aspecto, interurbano y a nivel urbano coordinando con los ayuntamientos, en base a los estudios de oferta y demanda correspondientes.

Obsérvese, pues, que la indicada resolución núm. 01-2013 no contempla, dispone o varía las rutas del transporte público establecidas para el municipio San Pedro de Macorís. Muy por el contrario, el Concejo de Regidores del referido ayuntamiento emite dicho acto con base en las rutas existentes, procurando evitar que las guaguas que no tienen destino establecido dentro del municipio accedan al mismo y entorpezcan el tránsito.

n. Por vía de consecuencia, estimamos asimismo procedente rechazar el alegato respecto al supuesto quebrantamiento del art. 147 de nuestra carta sustantiva,²⁸ que consagra la finalidad de los servicios. Contrario a lo argüido por el INTRANT, esta sede constitucional considera que la emisión del acto impugnado opera en directa observancia de la indicada norma constitucional. Esto así, al observar que el constituyente establece que los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades del interés colectivo, lo cual constituye el eje central de la Resolución núm. 01-2013.

o. En su Sentencia C-033/14, la Corte Constitucional de Colombia abordó el tema de prestación del servicio público de transporte, señalando que

²⁸El texto de dicho artículo es el siguiente: *Finalidad de los servicios públicos. Los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley. En consecuencia: 1) El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley; 2) Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria; 3) La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*[e]l servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) **El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación –la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida–, y la seguridad de los usuarios –que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte [...]. iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) **Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas [...]; vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.**²⁹***

p. Conforme hemos comprobado, la finalidad de la atacada resolución núm. 01-2013 es optimizar el transporte público y el flujo del tránsito en la zona urbana del municipio San Pedro de Macorís, al tiempo de velar por la seguridad

²⁹ Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los usuarios. Esto evidencia claramente que la disposición restrictiva contenida en dicho acto promueve la organización del transporte interurbano, lo cual acarrea, a su vez, la reducción del parque vehicular. De modo que busca mejorar las condiciones del transporte y la comodidad de los pasajeros en la utilización del indicado servicio público. A modo conclusivo, vale resaltar que dichas mejoras incentivan el uso de los autobuses como medio de transporte masivo en sustitución del transporte privado, lo cual evita que el Estado tenga que incurrir en inversiones de ampliación vial para el flujo de grandes volúmenes vehiculares dentro de los diferentes municipios.

B) Alegato de transgresión del principio de igualdad

11.3. Con relación al argumento relativo a la contravención del principio de igualdad, este colegiado tiene a bien exponer las siguientes observaciones:

a. Mediante su acción, la aludida entidad alega que

[...] la disposición de no permitirle el tránsito a un sector de transportistas por el centro de la ciudad de San Pedro de Macorís, por no disponer de terminales en esta ciudad, crea un privilegio en beneficio de los transportistas de la ciudad de San Pedro de Macorís, que va en detrimento y perjuicios de aquellos que no son de dicha provincia.

El INTRANT sustenta dicho argumento en que ese referido *privilegio* contraviene lo prescrito por el art. 8 de la Constitución, que reza como sigue:

Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

b. Pese a que la parte accionante no incluyó al art. 39 de la Constitución en su instancia, este colegiado estima pertinente citarlo en virtud de que esta preceptiva constitucional conceptualiza el derecho de igualdad. Dicha norma expresa, en su párrafo capital, lo siguiente:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.

c. Para determinar si el acto impugnado en inconstitucionalidad viola el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional aplicará en la especie el test de igualdad, concebido por la jurisprudencia colombiana en los términos siguientes:

La Corte Constitucional ha diseñado un test o juicio de igualdad, cuya importancia radica en que otorga objetividad y transparencia a los exámenes de igualdad que realizan los jueces sobre las normas y su fin no es otro que el de analizar si una norma trasgrede el principio de igualdad. La estructura analítica básica del juicio de igualdad es: (i) Lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines³⁰.

d. Este test fue adoptado por este colegiado mediante la Sentencia TC/0033/12, dictaminando al respecto que constituía un

...método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad, siendo sus elementos fundamentales los siguientes: Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares; Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado; Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.³¹

e. A continuación, evaluaremos el primer elemento que prevé *determinar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar*. En el presente supuesto, advertimos que el ámbito de aplicación de la atacada resolución núm. 01-2013 encierra a los denominados *transportistas*, a quienes incumbe brindar servicio público de transporte a la ciudadanía para su traslado por las vías públicas, en vehículos autorizados bajo licencia de operación emitida a personas físicas y

³⁰Sentencia C-748/09, expedida por la Corte Constitucional de Colombia el veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009).

³¹Véanse sentencias TC/0033/12, TC/0094/12, TC/0049/13, TC/0035/17, entre otras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicas por el INTRANT o los ayuntamientos en el transporte urbano.³² En efecto, los sujetos bajo revisión son los transportistas de San Pedro de Macorís con relación a aquellos que no se encuentran acreditados en terminales dentro de dicho municipio. Al comprobar que se trata de miembros de un mismo gremio, concluimos que se cumple el primer criterio del test de igualdad.

f. Respecto al segundo criterio de dicho test, *relativo a la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado*, colegimos que el organismo estatal accionante ha incurrido en una errónea calificación de los efectos producidos por la Resolución núm. 01-2013. Esta apreciación se fundamenta en el hecho de que ha valorado el impedimento de circular como transportista dentro del municipio San Pedro de Macorís como una limitante perjudicial, cuando realmente se trata de un mandato otorgado en observancia de la planificación urbana existente. Nótese que lo contemplado en la resolución impugnada es que los autobuses o guaguas que **no tengan terminales** dentro de dicho municipio deben completar su ruta expresa utilizando la Autovía del Este. Esto en forma alguna crea un privilegio o trato diferenciado en beneficio de los transportistas de San Pedro de Macorís, pues se trata de una disposición restrictiva que se limita a organizar el transporte público con la finalidad de evitar la concurrencia innecesaria de ambos tipos de transportes en el mismo espacio, ocasionando un congestionamiento vehicular. Dicho mandato no puede entenderse como lesivo, en tanto no le impone obstáculo alguno en la ejecución del servicio de transporte.

De modo que nada impide la entrada de aquellos autobuses o guaguas cuyo destino sea alguna terminal, parada o estacionamiento dentro de la zona urbana

³² El art. 5 (numeral 40) de la Ley núm. 63-17 define el servicio público de transporte de pasajeros de la siguiente manera: *Servicio de transporte brindado a las personas para su traslado por las vías públicas, en vehículos autorizados bajo licencia de operación a personas físicas y jurídicas para tales efectos por el INTRANT o los ayuntamientos en el transporte urbano, bajo las pautas de obligatoriedad, universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria, y retribuido por el usuario mediante el pago de las tarifas correspondientes.*

Expediente núm. TC-01-2015-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) [continuador jurídico de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)] contra la Resolución núm. 01-2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís del diecisiete (17) de enero del año dos mil trece (2013).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del municipio San Pedro de Macorís. Esto evidencia que, realmente, tanto los transportistas que operan en rutas interurbanas, como aquellos circunscritos al transporte expreso, se encuentran en plena capacidad de cumplir con sus funciones.

g. Por esta razón, el Tribunal Constitucional concluye que no se configura en la especie el trato disímil descrito por el segundo filtro del test de igualdad, en vista de que los sujetos en cuestión se encuentran en igualdad de condiciones para brindar servicio público de transporte de pasajeros. La ausencia del referido segundo elemento del test hace inoperante la verificación del tercer criterio, pues los mismos son consecuentes. Con base en esta virtud, corresponde entonces rechazar el medio de inconstitucionalidad propugnado al respecto por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT).

h. A la luz de las precedentes consideraciones, el Tribunal Constitucional estima inexistentes las supuestas infracciones constitucionales imputadas por el INTRANT a la Resolución núm. 01-2013, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís el diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013). Por tanto, estima procedente pronunciar el rechazo de la presente acción directa de inconstitucionalidad y declarar acorde con la Constitución la referida resolución núm. 01-2013.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Consta en acta el voto disidente del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega, el cual será incorporado a la presente decisión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), contra la Resolución núm. 01-2013, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís, del diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución la indicada resolución núm. 01-2013, de acuerdo con la motivación que figura en la presente sentencia.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT); a la parte accionada, Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Pedro de Macorís, así como a la Procuraduría General de la República.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria