



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0607/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23 del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta y un (31) días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las disposiciones impugnadas

Mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad se impugna la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, cuyo contenido se transcribe, textualmente, a continuación:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer un marco normativo que de manera transitoria regule la gestión, administración, renovación y modificación de los contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley es aplicable en todo el territorio nacional a los contratos de concesión que se encuentren vigentes y hayan sido suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

Artículo 3. Contratos sujetos de aplicación de la ley. Los contratos de concesión objeto de la aplicación de esta ley son los suscritos por los entes y órganos siguientes:

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1. Los que conforman la Administración Pública Central bajo la dependencia del Poder Ejecutivo.*
- 2. Los organismos autónomos y descentralizados no financieros.*
- 3. Las empresas o agentes del sector público no financieros, y*
- 4. Los ayuntamientos.*

Artículo 4. Exclusión de aplicación. Quedan excluidos de la aplicación de esta ley los permisos, licencias, autorizaciones y las concesiones establecidas en leyes sectoriales, siempre y cuando su objeto no sea la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social en el que existe inversión total o parcial por parte de agentes privados, aportes tangibles o intangibles por parte del sector público, distribución de riesgos entre ambas partes, y la remuneración esté asociada al desempeño conforme a lo establecido en el contrato.

Artículo 5. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se acogen las siguientes definiciones:

- 1. Adendas: Son los documentos escritos que se suscriben y añaden al contrato original con el fin de modificar, ampliar o especificar los términos de las obligaciones contraídas, incluyendo las realizadas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley.*
- 2. Administración concedente: Es la Administración Pública que lleva a cabo un proceso contractual y celebra un contrato de concesión.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. *Concesionario: Es toda persona física o jurídica beneficiaria de un contrato de concesión.*

4. *Contrato de concesión: Es el contrato original y sus adendas suscritos por la administración concedente y el concesionario, previo a la entrada en vigencia de la Ley núm.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, mediante el cual el concesionario debe, a su cuenta y riesgo, construir, instalar, mejorar, adicionar, conservar, restaurar, producir, operar o administrar una obra, bien o servicio público, bajo la supervisión de la administración concedente, con o sin ocupación de bienes públicos.*

Artículo 6. Condiciones para la modificación y renovaciones de los contratos de concesión. Los contratos de concesión sujetos a esta ley podrán ser modificados o renovados en los casos que:

1. *Las modificaciones o renovaciones sean para la correcta ejecución de la concesión, favorezcan el interés colectivo y se encuentren dentro de los principios de razonabilidad, transparencia y eficiencia.*

2. *Los contratos se encuentren vigentes y en ejecución al momento de la promulgación de esta ley.*

3. *Se mantenga la parte esencial del objeto de la concesión.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. *Se distribuyan los riesgos entre el concesionario y la administración concedente, de manera adecuada, conforme al que mejor los pueda afrontar.*

5. *El Estado sea retribuido de forma equitativa por los beneficios que genere la modificación o renovación del contrato de concesión, y*

6. *El bien o servicio público sea entregado por el concesionario con notables mejorías en los estándares de calidad.*

Artículo 7. Condiciones de renovaciones contractuales. Los contratos de concesión establecidos en el artículo 6 podrán ser renovados solo una vez a partir de la vigencia de esta ley, y solo en la medida en que los propios contratos contemplen la posibilidad de su renovación.

Artículo 8. Potestad de modificación o renovación. La potestad de modificación o renovación única es facultad exclusiva de la administración concedente y no un derecho adquirido por parte del concesionario.

Artículo 9. Plazo de renovación. En caso de que el contrato no prevea un plazo máximo de renovación, el plazo otorgado no debe exceder el período original de la concesión, incluyendo las extensiones contempladas en sus adendas.

Párrafo. El plazo de la renovación se contará a partir de la fecha en que concluya la vigencia en curso de la concesión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 10. Requisitos para la modificación o renovación de contratos. La intención, de modificación o renovación de un contrato de concesión, debe realizarse por escrito, junto con los estudios y análisis técnicos de las razones para modificar o renovar el contrato, el tiempo máximo a ser renovado, así como cualesquiera otras cláusulas y condiciones que requieran ser incluidas o modificadas.

Artículo 11. Potestad de la administración concedente. Es potestad absoluta y exclusiva de la administración concedente, conforme a su normativa, realizar la modificación o renovación del contrato de concesión.

Párrafo I. De no estar indicada en el contrato original, el contrato de modificación o renovación deberá indicar la forma en que se realizará la modificación o renovación.

Párrafo II. La administración concedente debe realizar las aprobaciones por acto administrativo emitido por su máxima autoridad, según establezca su normativa, y conforme fue aprobado el contrato de concesión original.

Artículo 12. Contenido de las modificaciones o renovación. Para que sea válida, toda modificación o renovación debe hacerse por escrito, debidamente firmada por los representantes autorizados de la administración concedente y el concesionario, así como contener, en caso de que no se hayan establecido en el contrato original, los siguientes elementos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. *Las nuevas obligaciones.*
2. *La cuantía de la modificación.*
3. *La compensación o beneficio por los servicios que preste, el precio, tarifa o subsidio convenidos y cualquier otro adicional expresamente estipulado.*
4. *La prohibición del concesionario para establecer exenciones a favor de los usuarios.*
5. *Las garantías, en las diferentes etapas de la modificación de la concesión, como construcción de obras, en los casos que sean necesarias nuevas obras y de operación y explotación.*
6. *El plazo de la renovación.*
7. *El derecho de explotación de los bienes, obras y servicios principales y anexos a las obras.*
8. *El derecho a la revisión del régimen económico y plazo de la concesión.*
9. *El régimen jurídico en la relación administración concedente - concesionario y en la relación concesionario – usuarios.*
10. *La cláusula que disponga la realización de auditorías de carácter técnico, contable y ambiental, por parte de la administración concedente.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. *La cláusula sobre responsabilidad e indemnizaciones por daños a terceros con motivo de la construcción o explotación, en los casos que aplique.*
12. *Los seguros a cargo del concesionario.*
13. *La estipulación sobre si la concesión renovada es o no es transferible.*
14. *Las multas y sanciones por incumplimientos.*
15. *La asunción del costo de la supervisión del proyecto por el concesionario vía la administración concedente.*
16. *El representante de la administración concedente que tendrá voz, sin voto, en el consejo de dirección del concesionario.*
17. *La forma de conservación de las obras.*
18. *La inversión y actividades que se cumplirán, para la adecuación, reforma y modernización de los bienes y obras, para adaptarlas a las características técnicas y funcionales requeridas para su correcta ejecución;*
19. *La forma de resolución de conflictos.*
20. *Las cláusulas que proscriban actos de corrupción, y*
21. *Las cláusulas relativas a la protección del medioambiente.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 13. Obligaciones de la administración concedente previo aprobación. La administración concedente, previa a la aprobación de la modificación o renovación, deberá tomar en cuenta la eficiencia que representa la misma y su conveniencia estratégica para fines del contrato, que permitan una mejor provisión del bien o servicio público a favor de la ciudadanía.

Artículo 14. Obligaciones de la administración posterior a la modificación o renovación. La administración concedente deberá asegurarse, luego de la modificación o renovación, de que se cumpla con todo lo estipulado en el contrato y sus modificaciones, por lo que deberá:

- 1. Velar por la estabilidad y equilibrio contractual.*
- 2. Obtener los derechos de los bienes o servicios concesionados.*
- 3. Rescatar el bien o servicio por causas de afectación a la utilidad pública, tales como servicio deficiente, incremento desmedido de precios y que superan los acuerdos del equilibrio financiero definido en el contrato modificado.*
- 4. Velar porque sean solo las tarifas que resulten del contrato original o las modificaciones las que se estén cobrando por la prestación del servicio.*
- 5. Supervisar todas las etapas de la concesión, la calidad de ejecución, la certificación de la inversión, el cumplimiento de la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

operación y el cumplimiento de los niveles de servicio, hasta la terminación del contrato, y

6. Aplicar al concesionario, en caso de ser necesario, las multas o premios estipulados en el contrato original o incluidos en la propia modificación.

Artículo 15. Obligaciones del concesionario. El concesionario deberá cumplir, además de las obligaciones suscritas en el contrato original y las incluidas en las modificaciones, las siguientes:

1. Cumplir las funciones otorgadas en el contrato original y las adendas que sean suscritas.

2. Cumplir las normas del derecho público, en cuanto a las relaciones que mantiene con la administración concedente o cualquier institución en quien ésta última delegue la administración del contrato, y a aquellas vinculadas con otras entidades del sector público, y

3. Mantener el régimen económico del contrato.

Artículo 16. Casos de aprobación del Congreso Nacional. Toda modificación o renovación de un contrato de concesión originalmente aprobado por el Congreso Nacional o que conlleve la afectación de las rentas nacionales, la enajenación de bienes del Estado, el levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República, deberán ser aprobados por el Congreso Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 17. Vigencia de la ley. Esta ley tendrá una vigencia de tres años a partir de su publicación, momento a partir del cual quedará derogada.

Artículo 18. Entrada en vigencia. Esta ley entrará en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

2. Pretensiones de la parte accionante en inconstitucionalidad

Mediante instancia depositada el dieciocho (18) de marzo del dos mil veinticuatro (2024) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, por alegadamente ser el resultado de una desviación de poder y por vulnerar las disposiciones contenidas en los artículos 39, 40.15 y 50 de la Constitución dominicana.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante solicita a este tribunal la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, contra la cual ha invocado la

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violación a los siguientes artículos de la Constitución dominicana que, a continuación, se transcribe:

Artículo 39. Derecho a la igualdad. 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. En consecuencia:

1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes.

2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias.

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.

4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género.

5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

40.15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 50. Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional.

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante en inconstitucionalidad

La parte accionante, Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), sustenta sus pretensiones en los argumentos que, entre otros, se destacan a continuación:

2.2.1. Primer de inconstitucionalidad: desviación del poder legislativo, ya que la Ley núm. 66-23 tiene una finalidad abiertamente contraria a la Constitución, según la cual todos los actos legislativos deben ser acordes al bienestar común de la sociedad y al desarrollo igualitario y equitativo de las personas en virtud de la Cláusula de Estado Social y de las funciones esenciales del Estado (artículos 7 y 8, Constitución), es decir, en representación del pueblo (art. 93, Constitución), siguiendo los fines constitucionales válidos (art. 93.1.q) y velando siempre por la conservación de los bienes nacionales o públicos (art.93.2.b), pero no —como ha sucedido con la Ley núm. 66-23— legislar para perseguir un fin socialmente irrelevante, como es el caso de la satisfacción de los intereses mercantiles y particulares de una empresa como AERODOM. Lo que es peor, la Ley núm. 66-23 no solamente implica una legislación con un fin prohibido constitucionalmente —por perseguir intereses particulares de una empresa—, sino que también restringe —al punto de reducirlos a cero, como si no existieran— los principios de igualdad

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y libre competencia establecidos por los artículos 39 y 50 de la Constitución, ya que, en sus efectos, constituye un instrumento legislativo a la medida, cuya única razón de ser es habilitar al Estado dominicano para negociar y estructurar, bajo el falso título de renovación, un nuevo contrato de concesión que previamente venía negociando de con AERODOM, sin necesidad de seguir los procedimientos de selección de contratista que exige el ordenamiento jurídico para asegurar la transparencia, la igualdad y la competencia de mercado entre oferentes.

24. Así, se configura entre nosotros el vicio de inconstitucionalidad por desviación de poder legislativo cuando una legislación, como es el caso de la Ley núm. 66-23, tiene un fin socialmente irrelevante, por perseguir cuestiones ajenas y no afines a la Cláusula del Estado Social y a los fines esenciales del Estado (arts. 7 y 8, Constitución), como es el caso de una ley que solo procura los intereses particulares y comerciales de una empresa como AERODOM. Esto, sus señorías, por la importantísima razón de que, con la instauración del Estado social mediante el artículo 7 de la Constitución, se estableció un mandato constitucional para que todos los poderes públicos, incluido el legislativo, deban de actuar para el logro de un fin, que es el bienestar común, la corrección de las desigualdades y la justicia social.

26. Como ya se ha hecho notar, en la especie la finalidad real —pero que se persigue de manera encubierta, bajo pretexto de crear una legislación transitoria para los acuerdos previos a la Ley núm. 340-06— de la Ley núm. 66-23 es únicamente crear la base jurídica que le permita al Estado dominicano concretar unas negociaciones que desde hace un tiempo venía realizado con la empresa AERODOM para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adjudicar, bajo pretexto de renovación y al margen del procedimiento de selección de contratista, un contrato infraestructura aeroportuaria completamente nuevo, a fin de que conserve durante un tiempo superior a la prevista por cualquier legislación actual los aeropuertos Internacional José Francisco Peña Gómez, Gregorio Luperón, Juan Bosch, Joaquín Balaguer y María Montez y el aeropuerto Doméstico Arroyo Barril.

27. Lógicamente, esto no tiene ninguna relevancia social, ya que se trata únicamente de una ley a la medida, que solo procura los intereses comerciales y particulares de la empresa AERODOM, no obstante de que esto suponga una disminución de los principios de igualdad y libre empresa de los artículos 39 de la Constitución, tal y como se explica en adelante. De manera, pues, honorables magistrados, que se ha legislado en procura de un fin contrario a la Cláusula del Estado Social y a los fines esenciales del Estado (arts. 7 y 8, Constitución).

(ii) Esta desviación del poder legislativo —materializada con la promulgación de la Ley núm. 66-23— supone, en sus efectos, una irrazonable restricción de los principios de igualdad y libre competencia de los artículos 39 y 50 de la Constitución, ya que se trata de un instrumento creado únicamente para permitir la suscripción del contrato de concesión de AERODOM al margen de un procedimiento de selección de contratistas, es decir, excepcionar por la libre e igualitaria competencia entre competidores de mercado por la asignación de un contrato público.

33. Pues bien, honorables magistrados, eso es justamente lo que se ha realizado en este caso con la promulgación de la Ley núm. 66-23, la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cual intenta aparentar su razón de ser en la supuesta necesidad de realizar un marco normativo para los contratos anteriores a la Ley núm. 340-06, es decir, unos supuestos acuerdos que anteceden a una norma legal que tiene más de 17 años de vigencia. Sin embargo, dignos jueces, ese trivial argumento no es más que la forma utilizada por el Estado dominicano para disfrazar sus verdaderas intenciones: crear una ley a la medida para poder asignarle desvergonzadamente a AERODOM un nuevo y renovado contrato de concesión de manera clandestina, o sea, al margen de un procedimiento de selección de contratista que impone que otros sujetos del mercado puedan competir efectivamente por la adjudicación del contrato, según exigen los principios de igualdad y libre competencia de los artículos 39 y 50 de la Constitución.

34. Un indicio irrefutable es el hecho de que, según disponen los por cuantos 26, 27 y 28 del mismo contrato en cuestión —transcritos más arriba— las negociaciones entre el Estado dominicano y AERODOM para la suscripción del nuevo contrato de concesión iniciaron mucho antes de que existiera un borrador de lo que hoy es la Ley núm. 66-23, siendo ésta la herramienta concebida para la obtención del despropósito perseguido: evadir los principios constitucionales de igualdad y libre competencia, los cuales imponen obligatoriamente la celebración un procedimiento competitivo de selección de contratistas para garantizar la competencia igualitaria entre oferentes del mercado.

35. Lógicamente, dignos jueces, este es un completo sinsentido que viola los artículos 39 y 50 de la Constitución, ya que resiente al punto de resultar inexistente los constitucionales principios de igualdad y libre competencia en las compras públicas, ya que eliminó por completo la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posibilidad de que otros agentes pudieran competir igualitariamente para conseguir la obtención de una concesión aeroportuaria u otros contratos de marcado interés social, por un propósito abiertamente discriminatorio y particular, beneficiar a una empresa particular. Lo que supone, honorables magistrados, una afectación directa al interés público, al interés general, en tanto que la libre competencia, como principio constitucional que se desarrolla a través del principio de máxima participación—para el ámbito de las contrataciones pública—, tiene por fin último garantizar la idoneidad de la adjudicación frente al interés público; en otras palabras: con mayores oferentes se garantiza, entre otras cosas, el patrimonio estatal, que es, al final de cuentas, el patrimonio de la ciudadanía en su conjunto.

2.2.2. Segundo de inconstitucionalidad: violación del principio constitucional de razonabilidad, según lo dispuesto por los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución. Esto, por utilizarse una herramienta completamente incompatible y que en modo alguna garantiza la falsa finalidad que procura la Ley núm. 66-23: que es un marco normativo transitorio para los contratos suscritos a la Ley núm. 340-06, de manera que pueda ejecutarse y finalizar sin problemas.

37. Por tanto, resulta ser completamente irrazonable pretender la creación de una norma legal que permita renovar o prorrogar por un tiempo excesivamente prolongado un contrato con treinta (30) años de existencia, en detrimento de los derechos y principio a la igualdad. Para verificar esto, basta con realizar el test de razonabilidad que ha venido desarrollado ese Tribunal Constitucionalmente mediante la sentencia TC/0044/12, el cual consiste en tres (3) pasos: (i) el análisis del fin buscado por la medida, (ii) el análisis del medio empleado y (iii) el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

análisis concreto de la relación entre el fin y el medio. A continuación, la ponderación del test de razonabilidad:

a) Acerca del fin. Según se aprecia de la lectura de los considerandos séptimo y octavo de la Ley núm. 66-23, lo pretendido con esta norma legal es crear un marco regulatorio transitorio para aquellos moribundos contratos suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06 y aún vigente, para asegurar su adecuada ejecución. Para una mejor ilustración de esto, nos permitimos transcribir los referidos considerandos:

Considerando séptimo: Que, en la actualidad, quedan concesiones vigentes, contratadas antes de la Ley núm. 340-06, cuando existía un marco normativo que regulara de forma precisa la administración, gestión y modificación de los contratos de concesiones, por lo que se carece de elementos suficientes que regulen de forma integral el proceso de gestión y administración, así como las modificaciones necesarias, a los fines de lograr el cumplimiento de los obietos de estos contratos, y de cara al cumplimiento a los principios constitucionales que rigen la Administración Pública.

Considerando octavo: Que se requiere disponer de un instrumento normativo que de manera transitoria corrija las insuficiencias del marco jurídico que les dio origen, esto es, previo a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, y la Ley núm. 47-20, de Alianza Público-privadas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Acerca del medio. El medio utilizado por el legislador para crear el marco regulatorio transitorio de los contratos previos a la Ley 340-06 es abiertamente inadecuado, ya que no solamente no alcanza los fines alegados como causa de justificación de la Ley núm. 66-23, sino que, además, termina desdibujando por completo de nuestro ordenamiento jurídico dos (2) preceptos que, en virtud los artículos 39 y 50 de la Constitución, el Estado dominicano debe proteger: la igualdad de tratamiento y la libre competencia, que exigen la celebración de procedimientos idóneos para la asignación y suscripción de los contratos públicos. Esto se produce porque se creó la posibilidad de renegociar y estructuralmente por completo las condiciones económicas de contratos con más de diecisiete (17) año de existencia, en detrimento de aquellos otros sujetos de mercado que aspiran y tienen el derecho de concursar en condiciones igualdad por la adjudicación de esos mismos contratos públicos —una vez se cumpla su objeto o tiempo de duración— mediante la celebración del correspondiente procedimiento de selección de contratista.

En efecto, dignos jueces, no es posible que, bajo el supuesto pretexto de crear un marco regulatorio transitorio para finalmente cumplir con una serie de acuerdos agonizantes, se aniquile por completo la posibilidad de que otros sujetos puedan aspirar a la asignación de esos contratos mediante un procedimiento concurrente de selección de contratistas, que es, justamente, el efecto que tiene Ley núm. 6623: restringir arbitrariamente la participación de otros oferentes, afectando grave e impunemente el interés público! Y esto es así, dignos jueces, por la sencilla razón de que la idea de renovar un viejo contrato —como son aquellos que anteceden a la Ley 340-06— dispensa innecesariamente a la Administración para que extienda en el tiempo una relación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contractual, sin tener que observar los principios de selección de contratista.

Más aún, también debe resaltarse esa posibilidad de renegociar y extender la duración de los viejos contratos, por nada más y nada menos que el mismo tiempo originalmente previstos para los mismos — según dispone expresamente el artículo 9 de la Ley núm. 66-23—, implica un trato discriminatorio ostensible para otros contratistas más recientes, como es el caso de aquellos que han suscritos acuerdos de alianza público-privada con el Estado dominicano, ya que el artículo 69, párrafo II, de la Ley núm. 47-20, de Alianza Público-privada, limita el plazo de prórroga de estos últimos contratos a la mitad del tiempo originalmente previsto:

Artículo 69. Plazo de vigencia de los contratos. El plazo de vigencia de los contratos de alianzas público-privadas será convenido según la naturaleza y objeto del bien o servicio a contratar, sin que en ningún caso, sea superior a cuarenta años, dentro de cuya vigencia el adjudicatario procurará obtener el retorno de la inversión que se plantea, cualquiera que sea el origen de la iniciativa.

Párrafo I. Cada proyecto de alianzas público-privadas deberá justificar en términos financieros y técnicos el plazo que se pacta en cada contrato.

Párrafo II. La posibilidad de prórrogas de los plazos pactados en un proyecto de alianzas público-privadas deberá estar prevista en el pliego de condiciones y en el contrato original, conjuntamente con las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones para la solicitud de prórroga, y en ningún caso podrá superar la mitad del tiempo pactado.

c) Ponderación de la relación entre el fin perseguido y el medio utilizado. Finalmente, debe resaltarse que la creación de un marco regulatorio transitorio para cumplir con el objeto de los contratos anteriores a la Ley 340-06 no exige, como finalmente se ha realizado con la Ley núm. 66-23, crear la posibilidad de renegociar para restablecer por completo el tiempo de vigencia y realizar otras modificaciones sustanciales de las condiciones económicas de esos viejos y casi extintos contratos. Ello porque, si lo que se persigue realmente es la creación de un marco regulatorio transitorio de unos contratos a punto de extinguirse y no, como en efecto ha sido, la conformación de un instrumento jurídico para asignar arbitrariamente —bajo el título de modificaciones— contratos completamente nuevos para favorecer a ciertas empresas privadas, como es el caso de AERODOM con su célebre concesión aeroportuaria.

Por tanto, no tiene ningún sentido abrir la posibilidad de renegociar la vigencia y condiciones de contratos a punto de extinguirse para renovarlos, si la finalidad es simplemente crearle una norma legal para regular su buena ejecución, como finalmente fue lo que se dispuso a través de los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley núm. 66-23.

38. De ahí que en este caso nos encontramos frente a una ley irrazonable, pues, bajo la excusa de crear un marco jurídico transitorio para terminar de ejecutar los contratos anteriores a la Ley 340-06, no solamente se ha utilizado un medio que no permite alcanzar esos fines, sino que, además, restringe por completo los principios



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales de igualdad y libre empresa de los artículos 39 y 50 de la Constitución, creando una situación gravísima de discriminación para muchos sujetos del mercados en condiciones análogas y que tienen el derecho a perseguir la adjudicación de concesiones y contratos de alianza público-privadas, una vez finalice el tiempo de vigencia de aquellos acuerdos que, como es el caso de la concesión de AERODOM, están a punto de vencerse.

Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionante concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

Primero (1^o): Declarar regular y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, por haberse interpuesto de conformidad a la Constitución, a la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y al Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Segundo (2^o): En cuanto al fondo, acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad y, consecuentemente, declarar no conforme a la Constitución a la Ley núm. 66-23, de fecha 9 de noviembre de 2023, que dispone Medidas Regulatorias a los Contratos de Concesiones suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, por ser el resultado de una desviación de poder legislativo, por irrazonable y por restringir, en sus efectos, los principios de igualdad y libre competencia de los artículos 39 y 50 de la Constitución, según lo expuesto anteriormente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tercero (3^o): De acuerdo con el principio de gratuidad de la justicia constitucional, establecido por el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, declarar el presente proceso libre de costas.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional a la Procuraduría General de la República, mediante el Oficio núm. PTC-AI-059-2024, recibido el veintisiete (27) de marzo del dos mil veinticuatro (2024), a fin de que emita su opinión, la cual fue remitida el veinticinco (25) de abril del dos mil veinticuatro (2024), en virtud de la cual plantea, esencialmente, lo que a continuación se transcribe:

6.1.11. Al analizar el alegato de desviación de poder en el ejercicio de la potestad legislativa, con base al cual los accionantes sostienen que el Congreso Nacional se apartó de la finalidad perseguida por el constituyente al adoptar la Ley núm. 66-23, nos llevaría al derrotero de lo absurdo: no existiría, de insistirse sobre la desviación de poder, una infracción constitucional, esto es, una vulneración del ordenamiento constitucional. Esto por una razón simple: la desviación de poder supone que un acto de concreción (acto administrativo), en términos formales, se ha dictado conforme a al ordenamiento jurídico. Es decir, no es contrario a la ley: la contrariedad a derecho se origina o advierte en el desconocimiento de la finalidad de una determinada prerrogativa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pública en su ejercicio. De ahí que sea tan contradictorio sostener una supuesta infracción constitucional en un caso como el que nos ocupa.

6.1.12. Debe aclararse que este medio de inconstitucionalidad consiste en la reivindicación de una técnica de control propio y exclusivo del derecho administrativo, en base al cual los jueces de lo contencioso-administrativo anulan aquellos actos administrativos donde la Administración utiliza sus potestades legales con un objetivo diferente del que la ley le ha asignado o, dicho de una manera distinta, cuando la Administración usa sus poderes con finalidades distintas a aquellas determinadas por las leyes. Es decir, el concepto de desviación del poder no se direcciona a la creación de la ley, ya que la creación de la ley está regulada por los procedimientos que establece la Constitución a partir de los artículos 96 y siguientes de la Constitución política y con los límites materiales que constituyen los derechos fundamentales, así como el cumplimiento de objetivos diversos a partir de las reservas de ley explícitamente contempla la Carta Maga, por lo que al aprobarse y promulgarse la Ley 23, se hizo en conformidad al procedimiento constitucional y no se aprecia infracción a ningún derecho fundamental.

6.1.14. En este contexto los accionantes sostienen que la Ley No. 66-23, persigue fines socialmente irrelevantes, como es el caso de la satisfacción de los intereses mercantiles y particulares de una empresa como AERODOM, lo que ha sido enfocado erróneamente, atribuyendo la desviación del poder en la Ley núm. 66-23, y no en el contrato propiamente suscrito por el Poder Ejecutivo y la empresa AERODOM, el cual es un acto administrativo que si pudiese cuestionarse en los términos precisados en la Ley núm. 107-13, en lo referente a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desviación del poder como una potestad discrecional de la administración.

6.1.15. Los accionantes sostienen que el legislador ha incurrido en arbitrariedad, indicando que ésta se deriva con la conculcación del principio de igualdad, asimismo sostienen que la ley debe detener efectos generales y no particulares o en beneficio de grupos particulares. No obstante, debemos de indicar que los objetivos de la ley en cuestión, es proteger la inversión extranjera ya regulada por un régimen jurídico anterior a la regulación de la Ley 340-06, sin embargo, podemos advertir contrario a lo argüido por los accionantes que la ley impugnada, tiene efectos generales puesto que su regulación no está determinada para personas particulares, sino para situaciones jurídicas particulares, esto se colige de la disposición normativa del artículo 2 de la referida Ley núm. 66-23, el cual indica que: Esta ley es aplicable en todo el territorio nacional a los contratos de concesión que se encuentren vigentes y hayan sido suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

6.1.17. Si bien es cierto, que la Ley núm. 66-23, crea las bases jurídicas para validar la renovación del contrato de concesión suscrito con la empresa AERODOM, en relación con los aeropuertos internacional José Francisco Peña Gómez, Gregorio Luperón, Juan Bosch, Joaquín Balaguer, María Montes, y Domestico Arrollo Barril, no menos cierto es que no se trata de la adopción de un nuevo contrato, sino de renovar un contrato ya existente con una renegociación de los términos más favorable al Estado dominicano, al amparo de las previsiones de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 3 y 6 de la referida ley. Así que cualquier otra concepción, que cumpla con los postulados normativos previsto en dicha legislación, estaría bajo dicha regulación sin que lo mismo suponga algún ejercicio legislativo arbitrario.

6.1.18. Los accionantes indican la página 19 que: la Administración pública no puede suscribir ningún contrato sin el agotamiento previo de un procedimiento contractual. Esa es la regla general. Y es justamente por esto por lo que, tal y como sigue indicando la doctrina, en los procedimientos de contratistas se persigue la protección de dos bienes jurídicos importantes. No obstante, los accionantes desconocen que los referidos contratos de AERODOM, consisten en una renovación de la suscripción de los contratos ya existentes, los cuales habían operado bajo un régimen jurídico diferente al previsto por la Ley 340-06 sobre contrataciones públicas.

6.1.19. Se advierte, en estos argumentos, que los accionantes obvian que el centro de la acción directa de inconstitucionalidad es un conflicto in abstracto en torno a la interpretación de la Constitución, resultando, pues, que se encuentra fuera de su ámbito de control aquellas cuestiones que impliquen un enjuiciamiento in concreto (y no abstracta) de una situación fáctica determinada, por no corresponder esto último a la naturaleza del referido proceso constitucional. De ahí que ese Tribunal Constitucional no haya dudado al indicar que resulta inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad que tenga por objeto, no un conflicto in abstracto, reiteramos, sino concreto y consecuente de una pretendida mala práctica normativa. En ese orden de ideas, honorables magistrados, ha de advertirse que en el presente caso nos encontramos frente a una acción que desnaturaliza y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desconoce la finalidad y esencia del control directo de inconstitucionalidad, ya que lo pretendido por los accionantes no es un control abstracto y genérico de una disposición normativa respecto al texto constitucional, sino algo muy distinto: se persigue la resolución de una situación o caso in concreto para entorpecer la renovación de un contrato de concesión en particular.

6.2.2. Por otra parte, los accionantes entienden irrazonable la confección de una norma jurídica, que permita la renovación o prorroga de contratos por un tiempo excesivamente largo, sobre este particular debemos decir que dichos procesos están sujeto a la fiscalización del congreso conforme al artículo 128 numeral 2, literal b de la Constitución dominicana.

6.2.4. Consideramos que no se configura tal violación, al principio de razonabilidad ya que el fin buscado con la medida es conforme a los principios y valores que integran el ordenamiento jurídico dominicano, al efecto indica uno de los considerandos de la Ley núm. 66-23, que: en la actualidad, quedan concesiones vigentes, contratadas antes de la Ley núm.340-06, cuando no existía un marco normativo que regulara de forma precisa la administración, gestión y modificación de los contratos de concesiones, por lo que se carece de elementos suficientes que regulen de forma integral el proceso de gestión y administración, así como las modificaciones necesarias, a los fines de lograr el cumplimiento de los objetos de estos contratos, y de cara al cumplimiento de las funciones del Estado y en observancia a los principios constitucionales que rigen la Administración Pública. De tal forma que persigue fines legítimos, dentro del marco del Estado de Derecho.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.2.5. A modo de conclusión, sobre la base de lo sostenido en el presente dictamen, ha de concluirse que la competencia que le asiste al Tribunal Constitucional para controlar las intenciones y móviles del legislador al hacer las leyes debe visualizarse con sumo cuidado para evitar cruzar la frontera de lo jurídico y entrar en el control de la oportunidad o la conveniencia política. Tras analizar el concepto y alcance de la citada figura, la Procuraduría General de la República concluye que en el presente caso no se configura un supuesto de desviación de poder en la actividad legislativa, pues la ley adoptada no solo cumple con la forma, sino que procura objetivos constitucionalmente adecuados, como lo es la protección de la seguridad jurídica derivada de los contratos de concesión suscritos antes de la Ley núm. 340-06, al momento de procurarse su renovación o revisión.

Producto de lo anteriormente expuesto, la Procuraduría General de la República concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

DECLARAR ADMISIBLE la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Partido Fuerza del Pueblo, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en contra la Ley 66-23, de fecha 09 de noviembre del año dos mil veintitrés (2023).

RECHAZAR la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el Partido Fuerza del Pueblo, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en contra de la Ley 66-23, de fecha 09 de noviembre del año dos mil veintitrés (2023), por no configurarse las infracciones constitucionales alegadas por la parte accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Opiniones de las autoridades de las cuales emana la norma impugnada

5.2.1. Senado de la República Dominicana

La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el presidente del Tribunal Constitucional al Senado de la República Dominicana, mediante el Oficio núm. PTC-AI-057-2024, recibido el primero (1ro.) de abril del dos mil veinticuatro (2024), a fin de que emita su opinión, la cual fue remitida el veinte (20) de junio del dos mil veinticuatro (2024), señalando que se cumplió, de manera cabal, con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley núm. 2-23. Adicionalmente, expone lo que, a continuación, se transcribe:

a. Al analizar los antecedentes de la aprobación de la Ley 66-23 se verifica que no se configura una desviación de poder ni una violación al principio de razonabilidad, sino más bien la aprobación de una norma con las características esenciales de una ley: general, abstracta, impersonal, la cual no fue aprobada para regular una situación particular como afirman los accionantes.

b. Al momento de que el Proyecto de Ley es introducido al Senado de la República, se verifica que en el Acta núm. 190, de fecha 28 de septiembre de 2023, se conoce la iniciativa 02467-2023-SLO-SE contentivo del proyecto de ley que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones suscritos con anterioridad a la Ley 340-06 sobre contrataciones de bienes, servicios y obras, la cual fue aprobada con 20 de 24 votos, sin que en la discusión se hiciera referencia alguna de AERODOM.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Lo anterior demuestra que la ley no se aprobó para esos fines, se trata de una interpretación teleológica que no encuentra sustento en ninguna prueba, mientras que de la comunicación remitiendo el PLD, así como de la aprobación de la norma su demuestran que dicha ley constituye un ejercicio soberano de la legitimidad democrática de aprobar normas que regulen aspectos generales, impersonales y abstractos que puedan aplicar al caso concreto.

Producto de lo anteriormente expuesto, el Senado de la República Dominicana concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

PRIMERO: ACOGER las conclusiones presentadas por el SENADO DE LA REPÚBLICA sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por ante ese honorable Tribunal Constitucional, por el Partido Fuerza del Pueblo (FP), Partido de la Liberación Dominicana (PLD), Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en contra de la Ley núm. 66-23 que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06 del dieciocho (18) de agosto del año dos mil dieciséis (sic) (2006), relativa a las compras y contrataciones de bienes, servicios y obras, por alegada vulneración de los artículos 7, 8, 39, 40.15, 50, 74.2, 93.1q, y 93.2b, de la Constitución dominicana.

SEGUNDO: RECHAZAR en todas sus partes la presente acción directa en inconstitucionalidad, y en consecuencia, DECLARAR conforme a la Constitución la norma impugnada.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido el artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

5.2.2. Cámara de Diputados de la República Dominicana

La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el presidente del Tribunal Constitucional a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, mediante el Oficio núm. PTC-AI-058-2024, recibido el primero (1) de abril del dos mil veinticuatro (2024), a fin de que emita su opinión, la cual fue remitida el catorce (14) de junio del dos mil veinticuatro (2024), señalando, entre otros argumentos, lo siguiente:

4.2. Conviene precisar, que los argumentos promovidos por los accionante (sic) para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad son totalmente carentes de fundamentos constitucionales. El Congreso Nacional haciendo uso de sus atribuciones constitucionales de legislar, y en aplicación del principio de reserva de ley aprobó la Ley núm. 66-23, la cual tiene por objeto disponer medidas regulatorias a los contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.

4.3. Tras evaluar, la denuncia de alegada inconstitucionalidad de la Ley núm. 66-23, se ha podido comprobar que la misma no es contraria a los artículos 7, 8, 39, 40.15, 50, 74.2, 93, numerales 1q y 2b, de la Constitución dominicana, por tanto, la presente acción directa en inconstitucionalidad debe ser rechazada por ese Honorable Tribunal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Producto de lo anteriormente transcrito, la Cámara de Diputados concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

PRIMERO: ACOGER la opinión presentada por la CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el PARTIDO DE LA LIBERACION DOMINICANA (PLD), PARTIDO FUERZA DEL PUEBLO (FP) y el PARTIDO REVOLUCIONARIO DOMINICANO (PRD), contra Ley núm. 66-23, la cual tiene por objeto disponer medidas regulatorias a los contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, por alegada vulneración de los artículos 7, 8, 39, 40.15, 50, 74.2, 93, numerales 1q y 2b, de la Constitución dominicana.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 66-23, por haberse llevado a cabo con estricto apego la Carta Sustantiva del Estado.

TERCERO: RECHAZAR por carente de fundamentos constitucionales, la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, por no observarse que la Ley núm. 66-23, sea contraria a los artículos 7, 8, 39, 40.15, 50, 74.2, 93, numerales 1q y 2b, de la Constitución dominicana.

CUARTO: DECLARAR conformes con la Constitución, la Ley núm. 66-23.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas documentales

La siguiente pieza consta depositada en el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad:

1. Ejemplar de la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.

7. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiuno (21) de junio del dos mil veinticuatro (2024), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

9.1. La legitimación activa o calidad ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como *la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes* (véase la Sentencia TC/0131/14). En ese sentido, para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la Republica, así como el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, dispone que solo el *presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido [...]*.

9.2. Conforme al criterio de este tribunal, se presume que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando (1) una persona física goza de sus derechos de ciudadanía; (2) cuando se trata de personas jurídicas, cuando se estén constituidas y registradas conformes a las leyes aplicables (Sentencia TC/0345/19: 8, literal o). En el presente caso, al tratarse de agrupaciones políticas debidamente organizadas conforme a legislación que rige la materia, se concluye que la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) cuentan con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución y la ley.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Análisis del fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. Mediante la presente acción, interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.

10.2. Contra la indicada ley, la parte accionante invoca dos medios: el primero consiste en la alegada desviación del poder legislativo, sobre la base de que la ley impugnada tiene una finalidad abiertamente contraria a la Constitución, dado que solo procura proteger los intereses particulares de la empresa AERODOM (A). El segundo medio consiste en la violación al principio de razonabilidad, consagrado en los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución, argumentando que resulta completamente irrazonable la creación de una norma legal que permita renovar o prorrogar por un tiempo excesivamente prolongado un contrato de treinta (30) años de existencia, en detrimento de los derechos y principio a la igualdad (B). En función de esas dos líneas argumentativas se dividirá el análisis del fondo de la presente acción.

A. Sobre la alegada desviación de poder legislativo

10.3. Como primer medio, la parte accionante invoca el vicio de la desviación de poder contra la indicada ley, con un único y repetitivo argumento basado en que su finalidad no se enfoca en la protección del interés general, sino que fue emitida con el único propósito de proteger el interés particular de la empresa Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S.A. (AERODOM).

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.4. En contraposición, la Procuraduría General de la República sostiene que:

la desviación de poder supone que un acto de concreción (acto administrativo), en términos formales, se ha dictado conforme al ordenamiento jurídico. Es decir, no es contrario a la ley: la contrariedad a derecho se origina o advierte en el desconocimiento de la finalidad de una determinada prerrogativa pública en su ejercicio. De ahí que sea tan contradictorio sostener una supuesta infracción constitucional en un caso como el que nos ocupa.

En ese sentido concluye que:

el concepto de desviación del poder no se direcciona a la creación de la ley, ya que la creación de la ley está regulada por los procedimientos que establece la Constitución a partir de los artículos 96 y siguientes de la Constitución política y con los límites materiales que constituyen los derechos fundamentales, así como el cumplimiento de objetivos diversos a partir de las reservas de ley.

10.5. Por su parte, el Senado de la República Dominicana solicita el rechazo de la acción, indicando que *la ley no se aprobó para esos fines, se trata de una interpretación teleológica que no encuentra sustento en ninguna prueba. De igual forma sostiene que en,*

los antecedentes de la aprobación de la Ley 66-23 se verifica que no se configura una desviación de poder ni una violación al principio de razonabilidad, sino más bien la aprobación de una norma con las características esenciales de una ley: general, abstracta, impersonal, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cual no fue aprobada para regular una situación particular como afirman los accionantes.

En ese mismo tenor, la Cámara de Diputados de la República Dominicana solicita el rechazo de las pretensiones de la parte accionante.

§1 La desviación de poder en relación con la actividad legislativa

10.6. Al iniciar con la valoración del medio antes descrito, conviene precisar conceptualmente en qué consiste la desviación de poder. La desviación de poder se concibe como aquella irregularidad que se produce cuando la autoridad pública *ha utilizado sus poderes con un fin diferente a aquel para el cual le fueron conferidos*¹. Esta figura ha sido vinculada al ámbito del derecho administrativo, donde se vislumbra su mayor desarrollo doctrinario, partiendo de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés en el fallo *Pariset*, en mil ochocientos setenta y cinco (1875). En el ordenamiento dominicano se encuentra expresamente consagrada en la Ley núm. 107-13², como un principio que rige la actuación administrativa, en el artículo 3.10³, y como una causa de anulabilidad del acto administrativo, en su artículo 14, párrafo I⁴. Para la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia,

¹MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Curso de derecho Administrativo*, 10ma. Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, pp.77-778.

²Del seis (6) de agosto de dos mil trece (2013), sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo.

³Artículo 3.10. Principio de ejercicio normativo del poder: En cuya virtud la Administración Pública ejercerá sus competencias y potestades dentro del marco de lo que la ley les haya atribuido, y de acuerdo con la finalidad para la que se otorga esa competencia o potestad, sin incurrir en abuso o desviación de poder, con respeto y observancia objetiva de los intereses generales.

⁴Párrafo I. Se considerarán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, los que vulneren las normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas, y los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un acto está viciado de desviación de poder cuando el funcionario, sin estar jurídicamente autorizado, usa el poder de la ley con una finalidad distinta de la prevista por ella, persiguiendo así una finalidad personal, beneficiar a un tercero o beneficiar a la propia Administración; que el fin del acto administrativo debe enraizarse con el fin último que la ley se propuso al otorgar la potestad en cuyo ejercicio aquel se dictó, y en tal sentido, debe precisarse que el fin del acto es un presupuesto de legalidad; por lo anterior la desviación de poder se configura siempre que el órgano administrativo persiga con el acto que dicta, un fin distinto al señalado por el legislador. (SCJ, Cas. Adm. 62, 28 de diciembre de 2016, B.J. 1273)

En otros términos, la desviación de poder consiste en el uso de los poderes o atribuciones de forma anómala con un propósito contrario al interés público o general para el cual fue destinado tal sujeto de derecho público. (SCJ-TS-22-0443, B.J. 1338)

10.7. El estudio de la desviación de poder no se agota en el ámbito de la actuación administrativa, sino que, excepcionalmente, se ha extendido al ámbito del ejercicio de la función legislativa, contexto en el que ha sido invocada en la presente acción. A nivel doctrinario, coexisten posturas que, por un lado, solo reserva dicho instituto al ejercicio de la función administrativa; y, por otro lado, contempla con ciertos matices su aplicación al ámbito legislativo, dada la posibilidad de que en el ejercicio de esa función no se respeten los fines definidos desde la Constitución⁵.

⁵LOPEZ MENDOZA, José A. *La Desviación de Poder*. Estudios de Derecho Público, 1a. ed. - Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013. 1200 p.; 23x16 cm. ISBN 978-987-97935-7-2, p.312. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/003-edp-2-lopez-mendoza.pdf>, Consultado el 9 de julio de 2024.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.8. La temática planteada ha sido abordada por la jurisprudencia constitucional comparada, en la que se destaca lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-456-98, reconociendo lo siguiente:

La Corte admite la posibilidad de que se pueda invocar la desviación de poder o de las atribuciones propias del legislador que la Constitución le confiere, como motivo para excluir del ordenamiento jurídico una disposición inconstitucional, pero advierte que aquélla no es, como en el derecho administrativo, una causal que pueda invocarse en forma autónoma para pretender la declaración de inconstitucionalidad de una norma; se requiere, por consiguiente, que se alegue y se demuestre por el demandante, en cada caso, que la finalidad perseguida por el legislador es contraria a las normas que en concreto recogen los valores, los principios, los derechos, los deberes y los fines constitucionales. (Fundamento 2.4, párrafo 2do.)

10.9. Ciertamente, *el Poder Legislativo goza de amplia libertad para legislar sobre todas las materias que no sea competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución, conforme lo señala el texto constitucional en su artículo 93 (Sentencia TC/0620/23: párr. 14.43). Sin embargo, esta libertad del legislador*

debe armonizarse con las reglas, principios y valores constitucionales, en virtud del principio de supremacía de la Constitución; y en el caso particular de los derechos fundamentales, cumpliendo con los parámetros establecidos en el artículo 74 constitucional, referido a los principios de interpretación y reglamentación de los mismos (Id.: párr. 14.44).

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De ahí que, de manera restrictiva y cautelosa, puede considerarse el uso de medios legítimos para procurar fines ilegítimos, en contravención de los principios, valores y reglas constitucionales, que resulten una intención de la actuación legislativa, como una desviación de poder que justifique el control de constitucionalidad de la ley.

10.10. Dado que involucra las funciones del congreso como legislador, la apreciación de la desviación de poder es mucho más estricta que cuando se refieren a los órganos o entes que integran la administración, incluso, el alegato de la desviación de poder no es autónomo, sino que requiere un juicio de confrontación con la Constitución y su contenido. Esto se explica por el alto contenido de oportunidad y conveniencia que envuelve el juicio y la actuación política del legislador que es esencialmente distinta, en mayor grado, a la actividad administrativa de los órganos o entes de la administración.

10.11. Esto no significa que las razones de oportunidad o conveniencia no sean tomadas en cuenta por este tribunal. Al contrario, el alcance de control del tribunal en este contexto es pequeño y debe ser en relación con la norma impugnada, los fines ilegítimos por los cuales se desvió el poder y la confrontación directa con el contenido de la Constitución, siempre y cuando es probado por la parte accionante. Por ello, el nivel probatorio exigido al accionante es considerablemente alto porque implicaría colocar al tribunal en posición de evaluar los motivos del legislador y demás factores tanto formales y materiales, de manera que fortalece en altos términos la presunción de constitucionalidad de la legislación impugnada.

10.12. Como consecuencia de lo anterior, así como del principio de buena fe, no sería apropiado ni cónsono con la lógica del orden constitucional establecido



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que este tribunal parta de una presunción de ilegitimidad de los actos del legislador cuando la parte accionante invoque la desviación de poder legislativo.

§2 Aplicación de los principios expuestos al presente caso

10.13. Haciendo acopio del criterio antes transcrito, este tribunal rechaza el presente medio de inconstitucionalidad. Primero, este tribunal constitucional advierte que las infracciones promovidas por la parte accionante en torno a la *restricción de los principios de igualdad y libre competencia de los artículos 39 y 50 de la Constitución* no guardan confrontación directa con el contenido de la Ley núm. 66-23, dado que en ninguna de sus disposiciones se establece de manera particular la constitución de derechos a favor de una determinada empresa ni exclusión en desmedro de otras que impida la libre competencia al momento de seleccionar a una contratista en el proceso correspondiente con ocasión de la llegada del término del contrato.

10.14. En efecto, el objeto de la ley impugnada se circunscribe a regular de manera transitoria la gestión, administración, renovación y modificación de los contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06, ante la insuficiencia normativa sobrevenida por el aspecto temporal de vigencia en el régimen instaurado por la Ley núm. 340-06 y la más reciente Ley núm. 47-20, de Alianzas Público-Privadas, sin que se demuestre afectación alguna al interés general, en el ejercicio legítimo de las facultades contractuales atribuidas a la Administración pública.

10.15. Segundo, se advierte que los cargos promovidos por la parte accionante fueron invocados con el exclusivo y deliberado interés de impugnar el contrato de concesión renovado y reformado intervenido entre el Estado dominicano con AERODOM, el dieciocho (18) de noviembre del dos mil veintitrés (2023), lo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cual constituye una *desviación* de la naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad que, como proceso constitucional, es *un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, es decir, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen* (Sentencia TC/0006/13: 9.5); y solo está reservada para los actos señalados expresamente en el artículo 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, que son las *leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas* y que conforman la tipología de actos determinados como presupuestos de admisibilidad (TC/502/21:10.5). Por esto, más que impugnar la alegada desviación de poder que emana del acto legislativo cuestionado, se procura cuestionar el contrato de concesión renovado y reformado intervenido entre el Estado dominicano con AERODOM, el dieciocho (18) de noviembre del dos mil veintitrés (2023), para lo cual existen otros remedios jurisdiccionales a dicho fin.

10.16. Tercero, la parte accionante tampoco presentó pruebas que permitan verificar que el acto legislativo es el resultado de una actuación de mala fe del legislativo, motivado por fines ilegítimos, en contradicción con la Constitución. La alta presunción de constitucionalidad en estos casos permanece intacta, dado que no se demostró que el trámite legislativo estuviese comprometido por móviles o fines ilegítimos para que el legislativo abuse del procedimiento de creación de leyes. No solo nada de esto se desprende del referido trámite, tampoco se observa la situación anticompetitiva o de discriminación reclamada que nos coloque en condiciones de, al menos, aplicar el test de igualdad ante la ausencia de situaciones comparables.

10.17. Así, producto de los señalamientos que anteceden, la parte accionante no presentó pruebas que demuestren la desviación del poder público legislativo durante el trámite legislativo o prueba alguna de fines ilegítimos que sirvieran

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de móviles para la expedición del acto legislativo en contravención de la Constitución. Por ello, resulta mal fundado el primer medio analizado. En consecuencia, procede su rechazo.

B. Sobre la violación al principio de razonabilidad

10.18. Para sustentar este medio, la parte accionante desarrolla el denominado test de razonabilidad, mecanismo aplicado por este tribunal para verificar si la limitación o regulación de un derecho fundamental por parte del legislador ordinario respeta o no dicho principio. Al igual que en el medio anteriormente analizado, la parte accionante invoca la violación a los principios constitucionales de igualdad y libre competencia,

creando una situación gravísima de discriminación para muchos sujetos del mercado en condiciones análogas y que tienen el derecho a perseguir la adjudicación de concesiones y contratos de alianza público-privadas, una vez finalice el tiempo de vigencia de aquellos acuerdos que, como es el caso de la concesión de AERODOM, están a punto de vencerse.

10.19. Este medio fue refutado por la Procuraduría General Administrativa, argumentando que:

el fin buscado con la medida es conforme a los principios y valores que integran el ordenamiento jurídico dominicano al efecto indica uno de los considerandos de la Ley núm. 66-23, que: "en la actualidad, quedan concesiones vigentes, contratadas antes de la Ley núm.340-06, cuando no existía un marco normativo que regulara de forma precisa la administración, gestión y modificación de los contratos de concesiones,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por lo que se carece de elementos suficientes que regulen de forma integral el proceso de gestión y administración, así como las modificaciones necesarias, a los fines de lograr el cumplimiento de los objetos de estos contratos, y de cara al cumplimiento de las funciones del Estado y en observancia a los principios constitucionales que rigen la Administración Pública.

10.20. A seguidas, le corresponde a este tribunal desarrollar sus valoraciones, encaminadas a comprobar si la ley impugnada supera o no el test de razonabilidad. Con este análisis se persigue examinar si el medio es idóneo para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo, si es necesaria y si la afectación o carga sobre los intereses o derechos fundamentales resultan estar en una relación directa y necesaria razonabilidad en que los beneficios son más altos que los perjuicios, sin que estos comprometan de modo irreparable el contenido esencial de los intereses o derechos afectados. A tales fines, deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin (TC/0044/12: 9.2.2).

§1 Fin constitucionalmente legítimo de la Ley núm. 66-23

10.21. Sobre el fin buscado, se verifica que la norma impugnada procura garantizar la gestión adecuada de aquellos contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06, cuyo contenido regulatorio de la indicada tipología de contrato ha sido completamente derogado por el nuevo régimen instaurado por la Ley núm. 47-20, de Alianzas Público-Privadas. Además, tal como se desprende la motivación plasmada en la legislación (considerandos sexto y séptimo), la Ley núm. 340-06 remitía a los propios contratos celebrados antes de la legislación citada u otras normativas vigentes al momento de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formulación del contrato, sobre todo si las normativas previas carecían de parámetros suficientes de regulación de la gestión y administración de los contratos. La finalidad identificada en la Ley núm. 66-23 está conforme al principio de proscripción de la arbitrariedad, a propósito del sometimiento pleno a derecho a cargo de la administración pública (art. 138 de la Constitución) y el principio de seguridad jurídica (art. 110 de la Constitución).

§2 Análisis del medio empleado

10.22. En cuanto al medio empleado, se observa que la Ley núm. 66-23 contiene un marco regulatorio preciso que permite a la Administración definir una gestión adecuada de las concesiones descritas cuya ejecución se encuentren vigentes, estableciendo las condiciones para sus modificaciones y renovaciones, en los casos que, dentro de su potestad discrecional, la Administración haga uso de esas facultades. Por un lado, esta regulación es de carácter legislativo en plena observancia de las disposiciones contenidas en los artículos 93.k, 128.2.d) de la Constitución dominicana relativas a la aprobación del Congreso Nacional, conforme se prevé en el artículo 16 de la ley impugnada⁶. Por otro lado, la legislación tendría un alcance transitorio en el ámbito de la aplicación respecto de aquellos contratos vigentes bajo una legislación anterior a los cuales no les sería aplicables la Ley núm. 340-06 y sus modificaciones, máxime si no se genera un derecho de renovación o un derecho adquirido (arts. 8 y 11 de la Ley núm. 66-23) y la renovación se realizará por una sola vez, en virtud de la legislación (art. 7), por lo que el medio formal y material elegido por el legislador se considera en sí mismo idóneo.

⁶Artículo 16. Casos de aprobación del Congreso Nacional. Toda modificación o renovación de un contrato de concesión originalmente aprobado por el Congreso Nacional o que conlleve la afectación de las rentas nacionales, la enajenación de bienes del Estado, el levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República, deberán ser aprobados por el Congreso Nacional.

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§3 Análisis de la relación entre medio y fin

10.23. Entrando al análisis de la relación entre el medio y el fin, este tribunal considera que el marco regulatorio previsto en la Ley núm. 66-23 resulta pertinente para el logro del fin buscado. Primero, la Ley núm. 66-23 subsana la deficiencia normativa advertida sobre las concesiones antes descritas y establece las condiciones que garanticen la protección del interés general, sin desconocer las facultades contractuales de la Administración pública, como tampoco sin desconocer la estabilidad y certeza del ordenamiento jurídico en relación con aquellos contratos de concesión suscritos y vigentes bajo un régimen anterior. En efecto, no se desvirtúan derechos adquiridos o situaciones consolidadas, en virtud de los contratos de concesión a los cuales se les aplicará la ley, como tampoco un tratamiento perjudicial ni ventajoso en perjuicio de otros, en virtud de la Ley núm. 66-23.

10.24. Si bien antes del término del contrato de concesión las partes pueden negociar la renovación o modificación del contrato, la legislación procura transparentar las condiciones de renovación o modificación sin afectar los contenidos de estos. De hecho, la Ley núm. 66-23 procura dar claridad, certeza y previsibilidad a la modificación o renovación de los contratos, lo que no afecta la posibilidad de futuros concesionarios de participar junto a la administración concedente si un determinado contrato de concesión no es renovado y llega a su fin. Menos aún afecta la posibilidad de empresas o consorcios de participar en los procedimientos de contratación, una vez el contrato llegue a término sin haberse modificado o renovado contrario a lo argumentado por la parte accionante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.25. Segundo, la elección de la ley como instrumento no frustra el fin constitucionalmente legítimo para la protección de los derechos e intereses preponderantes. Además, esta ley alcanza una situación particular y reducida previa a la Ley núm. 340-06 y otras normativas respecto a la gestión y administración de contratos de concesión, sin que se modifiquen las condiciones en aquellos, sino que regula la forma en que las partes pueden modificar o renovar el contrato regulado por el propio contrato, o por la ley en caso de que el contrato carezca de ciertas cláusulas regulatorias sobre la modificación o renovación. Por esto, existe una relación ajustada entre medio y fin en este contexto.

10.26. Tercero, el hecho de que la contratante o la administración concedente pueda ponderar la modificación o renovación del contrato no afecta o impide la celebración de procedimientos de contratación a nuevos concesionarios. Tal como se desprende de la Ley núm. 66-23, no se le impone a la administración concedente la obligación de renovar o modificar el contrato de concesión, sino que es una discreción a favor de esta al cumplirse ciertas condiciones –no cuestionadas por la parte accionante– previstas en el artículo 6 de la ley impugnada.

10.27. Cuarto, la Ley núm. 66-23 no solo es restrictiva en cuanto a su ámbito de aplicación, por igual en cuanto su alcance temporal. La ley impugnada aplica para los contratos de concesión vigentes y suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley núm. 340-06, y modificaciones, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, excluyéndose

los permisos, licencias, autorizaciones y las concesiones establecidas en leyes sectoriales, siempre y cuando su objeto no sea la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social en el que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existe inversión total o parcial por parte de agentes privados, aportes tangibles o intangibles por parte del sector público, distribución de riesgos entre ambas partes, y la remuneración esté asociada al desempeño conforme a lo establecido en el contrato (art. 4 de la Ley núm. 66-23).

10.28. Además, las condiciones de renovación o modificación están previstas en la ley impugnada y limitan su renovación a una única vez y en la *medida en que los propios contratos contemplen la posibilidad de su renovación* (art. 7 de la Ley núm. 66-23). Esta renovación también está circunscrita a que no pueda exceder el período original de la concesión, incluyendo las extensiones contempladas en sus adendas, en caso de que el propio contrato no prevea un plazo máximo de renovación.

10.29. Obsérvese que la relación necesaria y directa entre medio y fin se verifica, por demás, en que la modificación o renovación debe ser por escrito, junto a los estudios y análisis técnicos que justifiquen las razones de modificación o renovación, más el tiempo máximo a emplear. De aquí se desprende, a su vez, que no solo debe ser solicitado, sino que también implica la necesidad de que dicha solicitud sea realizada con anterioridad al término del contrato de concesión, lo cual –lógicamente– ya no se trataría de una modificación o renovación, sino de un nuevo contrato conforme a las normas aplicables. Todo lo anterior, como será indicado, deberá ocurrir en el curso de los tres (3) años de vigencia de la ley.

10.30. Quinto, contrario a lo argumentado por la parte accionante, debemos recordar que, una vez agotado el procedimiento de la contratación pública conforme al régimen aplicable, la Administración tiene un poder de dirección y control en la ejecución del contrato que, basado en el interés general que procura



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisfacer, le otorga ciertas prerrogativas exorbitantes del derecho común, entre las cuales figura el denominado *ius variandi*, en virtud del cual puede unilateralmente modificar las condiciones inicialmente pactadas, dentro de los límites legalmente previstos, siempre que el interés público lo exija y se mantenga el equilibrio económico, en protección del interés del particular contratante. Lo que procura la legislación es dar forma a la posibilidad de renovación o modificación del contrato por las cláusulas al efecto previstas en el contrato o como consecuencia de la negociación entre las partes para concretar, como fueron expuestos la seguridad jurídica y el pleno sometimiento a derecho de las actuaciones de la administración concedente, reduciendo el ámbito de discreción para la adopción de la decisión de renovar o modificar el contrato.

10.31. Sexto, la relación proporcional entre el medio y el fin queda configurada en la medida en que el acto legislativo impugnado contempla un régimen transitorio. La legislación no compromete, en términos desproporcionales, el contenido del principio de igualdad y la libre competencia en razón de: (a) se trata de una legislación sujeta a un período de vigencia relativamente corto de tres (3) años; (b) la ley se limita, exclusivamente, a los contratos de concesión suscritos y vigentes con anterioridad a la Ley núm. 340-06 y sus modificaciones; (c) la renovación o modificación no constituye un derecho del concesionario, sumado a que las condiciones a cumplir para la renovación o modificación son específicas y restrictivas debiendo ser solicitadas antes del término del contrato cuya renovación o modificación se persigue; y (d) como consecuencia de la no renovación o modificación, así como del término de la vigencia del contrato, los derechos públicos de la administración respecto al bien o servicio público pueden ser concedidos para explotación a favor de un privado mediante un nuevo proceso de selección o contratación, lo cual no se ve limitado por esta ley.

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.32. Séptimo, el ejercicio *per se* de esas facultades que tiene la Administración pública en materia de contratación administrativa y, de manera específica, en la dirección de la ejecución de aquellas concesiones pactadas antes de la vigencia de la Ley núm. 340-06, no puede considerarse como violatorio de los derechos fundamentales invocados por la parte accionante, dado que es una cuestión que debe examinarse en cada caso concreto, a través de la vía ordinaria correspondiente. Nada impide que los contratos de concesión sujetos por el régimen transitorio de la Ley núm. 66-23 puedan ser sometidos del control jurisdiccional por la jurisdicción contenciosa-administrativa u otro remedio jurisdiccional habilitado en el ordenamiento por contrariedad a derecho, en especial por violación a los derechos fundamentales.

10.33. En conclusión, existe una relación necesaria, directa y razonable entre los medios y fines identificados en la Ley núm. 66-23. También se observa que no solo no existen perjuicios desproporcionados contra el principio de igualdad y la libre competencia, sobre todo atendiendo al carácter transitorio y restrictivo de la Ley núm. 66-23. De hecho, se persigue reducir la discreción de la administración concedente al renovar o modificar el contrato. Por ende, tras verificar que la ley impugnada supera cada uno de los criterios del test de razonabilidad, se concluye que no se configura la vulneración a dicho principio, por lo que resulta mal fundado el segundo medio promovido por la parte accionante. En consecuencia, este tribunal constitucional decide rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero, primer sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, por haber sido interpuesta de conformidad con las normas que rigen la materia.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la indicada acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República la Ley núm. 66-23.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD); a la Procuraduría General de la República; al Senado y la Cámara de Diputados de la República Dominicana, para los fines que correspondan.

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta decisión y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto disidente, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual ejercemos este voto, tuvo su origen en una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, cuyo contenido es el siguiente:

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer un marco normativo que de manera transitoria regule la gestión, administración, renovación y modificación de los contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley es aplicable en todo el territorio nacional a los contratos de concesión que se encuentren vigentes y hayan sido suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

Artículo 3.- Contratos sujetos de aplicación de la ley. Los contratos de concesión objeto de la aplicación de esta ley son los suscritos por los entes y órganos siguientes:

- 5. Los que conforman la Administración Pública Central bajo la dependencia del Poder Ejecutivo;*
- 6. Los organismos autónomos y descentralizados no financieros;*
- 7. Las empresas o agentes del sector público no financieros, y*
- 8. Los ayuntamientos.*

Artículo 4.- Exclusión de aplicación. Quedan excluidos de la aplicación de esta ley los permisos, licencias, autorizaciones y las concesiones establecidas en leyes sectoriales, siempre y cuando su objeto no sea la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social en el que existe inversión total o parcial por parte de agentes privados, aportes tangibles o intangibles por parte del sector público,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distribución de riesgos entre ambas partes, y la remuneración esté asociada al desempeño conforme a lo establecido en el contrato.

Artículo 5.- Definiciones. Para los efectos de esta ley, se acogen las siguientes definiciones:

5. Adendas: Son los documentos escritos que se suscriben y añaden al contrato original con el fin de modificar, ampliar o especificar los términos de las obligaciones contraídas, incluyendo las realizadas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley

6. Administración concedente: Es la Administración Pública que lleva a cabo un proceso contractual y celebra un contrato de concesión

7. Concesionario: Es toda persona física o jurídica beneficiaria de un contrato de concesión

8. Contrato de concesión: Es el contrato original y sus adendas suscritos por la administración concedente y el concesionario, previo a la entrada en vigencia de la Ley núm.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, mediante el cual el concesionario debe, a su cuenta y riesgo, construir, instalar, mejorar, adicionar, conservar, restaurar, producir, operar o administrar una obra, bien o servicio público, bajo la supervisión de la administración concedente, con o sin ocupación de bienes públicos.

Artículo 6.- Condiciones para la modificación y renovaciones de los contratos de concesión. Los contratos de concesión sujetos a esta ley podrán ser modificados o renovados en los casos que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. *Las modificaciones o renovaciones sean para la correcta ejecución de la concesión, favorezcan el interés colectivo y se encuentren dentro de los principios de razonabilidad, transparencia y eficiencia;*
8. *Los contratos se encuentren vigentes y en ejecución al momento de la promulgación de esta ley;*
9. *Se mantenga la parte esencial del objeto de la concesión;*
10. *Se distribuyan los riesgos entre el concesionario y la administración concedente, de manera adecuada, conforme al que mejor los pueda afrontar;*
11. *El Estado sea retribuido de forma equitativa por los beneficios que genere la modificación o renovación del contrato de concesión, y*
12. *El bien o servicio público sea entregado por el concesionario con notables mejorías en los estándares de calidad.*

Artículo 7.- Condiciones de renovaciones contractuales. Los contratos de concesión establecidos en el artículo 6 podrán ser renovados solo una vez a partir de la vigencia de esta ley, y solo en la medida en que los propios contratos contemplen la posibilidad de su renovación. (...)"

2. Los vicios de inconstitucionalidad que según los accionantes tiene la citada Ley núm. 66-23, es que:

crea un sistema de beneficios particulares lo que restringe los principios de igualdad y libre competencia establecidos por los artículos 39 y 50 de la Constitución, ya que, en sus efectos, constituye un instrumento legislativo "a la medida", cuya única razón de ser es habilitar al Estado dominicano para negociar y estructurar, bajo el falso título de "renovación", nuevos contrato de concesión, sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesidad de seguir los procedimientos de selección de contratista que exige el ordenamiento jurídico para asegurar la transparencia, la igualdad y la competencia de mercado entre oferentes.”

3. La mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional decidió rechazar la acción y declarar que la Ley núm.66-23 es conforme con la constitución, fundamentado, entre otros motivos, en lo siguiente:

“A seguidas, le corresponde a este tribunal desarrollar sus valoraciones, encaminadas a comprobar si la ley impugnada supera o no el test de razonabilidad. Con este análisis se persigue examinar si el medio es idóneo para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo, si es necesaria y si la afectación o carga sobre los intereses o derechos fundamentales resultan estar en una relación directa y necesaria razonabilidad en que los beneficios son más altos que los perjuicios, sin que estos comprometan de modo irreparable el contenido esencial de los intereses o derechos afectos. A tales fines deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin (TC/0044/12: 9.2.2).

§1 Fin constitucionalmente legítimo de la Ley núm. 66-23

10.21. Sobre el fin buscado, se verifica que la norma impugnada procura garantizar la gestión adecuada de aquellos contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06, cuyo contenido regulatorio de la indicada tipología de contrato ha sido completamente derogado por el nuevo régimen instaurado por la Ley núm. 47-20, de Alianzas Público-Privadas. Además, tal como se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desprende la motivación plasmada en la legislación (considerandos sexto y séptimo), la Ley núm. 340-06 remitía a los propios contratos celebrados antes de la legislación citada u otras normativas vigentes al momento de formulación del contrato, sobre todo si las normativas previas carecían de parámetros suficientes de regulación de la gestión y administración de los contratos. La finalidad identificada en la Ley núm. 66-23 está conforme al principio proscripción de la arbitrariedad, a propósito del sometimiento pleno a derecho a cargo de la administración pública (Constitución, Art. 138) y el principio de seguridad jurídica (Constitución, Art. 110).

§2 Análisis del medio empleado

*10.22. En cuanto al medio empleado, se observa que la Ley núm. 66-23 contiene un marco regulatorio preciso que permite a la Administración definir una gestión adecuada de las concesiones descritas cuya ejecución se encuentren vigentes, estableciendo las condiciones para **sus modificaciones y renovaciones, en los casos que**, dentro de su potestad discrecional, la Administración haga uso de esas facultades. Por un lado, esta regulación es de carácter legislativa en plena observancia de las disposiciones contenidas en los artículos 93.k, 128.2.d) de la Constitución dominicana relativas a la aprobación del Congreso Nacional, conforme se prevé en el artículo 16 de la ley impugnada. Por otro lado, la legislación tendría un alcance transitorio en el ámbito de la aplicación respecto a aquellos contratos vigentes bajo una legislación anterior a los cuales no les sería aplicables la Ley núm. 340-06 y sus modificaciones, máxime si no se genera un derecho de renovación o un derecho adquirido (Ley núm. 66-23, Art. 8; Ley núm. 66-23, Art. 11) y la renovación se realizará por una sola vez en virtud*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la legislación (art. 7). Por lo que, el medio formal y material elegido por el legislador se considera en sí mismo idóneo.

§3 Análisis de la relación entre medio y fin

10.23. Entrando al análisis de la relación entre el medio y el fin, este tribunal considera que el marco regulatorio previsto en la Ley núm. 66-23 resulta pertinente para el logro del fin buscado. Primero, la Ley núm. 66-23 subsana la deficiencia normativa advertida sobre las concesiones antes descritas y establecer las condiciones que garanticen la protección del interés general, sin desconocer las facultades contractuales de la Administración Pública, como tampoco sin desconocer la estabilidad y certeza del ordenamiento jurídico en relación con aquellos contratos de concesión suscritos y vigentes bajo un régimen anterior. En efecto, no se desvirtúan derechos adquiridos o situaciones consolidadas en virtud de los contratos de concesión a los cuales se les aplicará la ley, como tampoco un tratamiento perjudicial ni ventajoso en perjuicio de otros en virtud de la Ley núm. 66-23.”

4. Como se observa, el pleno que decidió el presente caso, se limitó a desarrollar el test de razonabilidad, que ya este mismo tribunal había fijado en sentencias anteriores a fin de determinar si el acto atacado estaba viciado o no de la razonabilidad que exige la Constitución dominicana, para, entre otros, este tipo de instrumentos.

5. Ya este tribunal en la decisión TC/0201/13 aclaró aún más el principio de proporcionalidad y las exigencias del art. 40.15 de la Constitución, del modo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitres (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“En primer término, debemos precisar que el principio de razonabilidad se encuentra consignado en el artículo 40.15 constitucional, en los siguientes términos: Art. 40.15. “(...) La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad (...)”. De este modo, se consagra la razonabilidad de la ley como un principio general que permea todo el sistema constitucional. En este sentido, si bien el artículo 74.2 de la Constitución establece que “Solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”, es comprensible el hecho de que dicha obligación es extensiva a toda la producción de normas que regulen o no el ejercicio de derechos o garantías fundamentales.

En consecuencia, es una exigencia de toda disposición, que por cualquier mecanismo de producción legislativa o administrativa regule alguna actividad de los ciudadanos, superar los criterios de razonabilidad, toda vez que este principio constituye el fundamento axiológico de toda norma, sin importar de donde emane y la materia que en ella se aborde.” (resaltado nuestro)

6. De acuerdo al precedente anterior, la razonabilidad se consagra como un principio general que permea todo el sistema constitucional y que procura la igualdad de todos ante la ley, además de que solo por ley podrán regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial, por lo cual es una exigencia de las normas de producción legislativa o administrativa superen los criterios de razonabilidad, toda vez que este principio constituye el fundamento axiológico de toda regla, sin importar de donde proceda y la materia que regule.

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Sin embargo, este test se desarrolla bajo la cobija de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, analizando los criterios siguientes: i) el fin buscado, ii) el medio empleado y iii) la relación entre el medio y el fin. Esta posición del tribunal fue fijada por primera vez en la sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil doce 2012.

8. Como ha dicho la Corte Constitucional de Colombia constituye una herramienta que incorpora exigencias básicas de racionalidad medios-fines, así como una exigencia de justificación de la actividad estatal cuando esta restringe los derechos fundamentales de las personas. Como lo ha señalado esta Corporación, *“(l)a proporcionalidad (...) es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales.* (Sentencias C-799/2003 y C-720-07)

9. En el caso particular que nos ocupa, en cuanto al primer criterio analizado en la sentencia sobre la cual disiento, se refiere al “fin buscado” en ese sentido justifica el indicado criterio en el sentido siguiente:

“se verifica que la norma impugnada procura garantizar la gestión adecuada de aquellos contratos de concesión suscritos con anterioridad a la Ley núm. 340-06, cuyo contenido regulatorio de la indicada tipología de contrato ha sido completamente derogado por el nuevo régimen instaurado por la Ley núm. 47-20, de Alianzas Público-Privadas. Además, tal como se desprende la motivación plasmada en la legislación (considerandos sexto y séptimo), la Ley núm. 340-06 remitía a los propios contratos celebrados antes de la legislación citada u otras



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normativas vigentes al momento de formulación del contrato, sobre todo si las normativas previas carecían de parámetros suficientes de regulación de la gestión y administración de los contratos. La finalidad identificada en la Ley núm. 66-23 está conforme al principio proscripción de la arbitrariedad, a propósito del sometimiento pleno a derecho a cargo de la administración pública (Constitución, Art. 138) y el principio de seguridad jurídica (Constitución, Art. 110)''.

10. A nuestro modo de ver, el desarrollo que hace la sentencia sobre el criterio del fin que se busca, no cumple con las existencias del referido test, toda vez que como ha dicho la propia Corte Constitucional de Colombia en sentencia arriba indicada, -en su versión más estricta, el principio de proporcionalidad exige que la medida enjuiciada persiga una finalidad no sólo legítima o constitucionalmente importante sino además *imperiosa*. En ese sentido, de la lectura de la norma no se evidencia la necesidad imperiosa para su elaboración y promulgación que nos indique que su contenido es constitucionalmente importante y a la vez legítimo.

11. Por el contrario, la ley impugnada está preñada de una notable irracionalidad, puesto que la misma surge para regir contratos de concesiones que fueron suscritos por el Estado Dominicano con empresas privadas, anterior a la entrada en vigencia de la Ley núm.340-06⁷, lo cual crea un escenario de discriminación para los sujetos que puedan estar en condiciones análogas, y que tienen el derecho a perseguir la adjudicación de concesiones y contratos de alianza público-privadas, una vez finalice el tiempo de vigencia de aquellos acuerdos. Siendo entonces que del examen de la norma atacada se comprueba que su finalidad lejos de ser legítima y contener un aspecto constitucional

⁷ Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importante, trata de una norma cuya vigencia es transitoria, con una duración de 3 años, que no cumple con los principios de la buena administración consagrados en el artículo 138 de la Constitución dominicana y que contrariamente, permite al gobernante de turno renovar nuevos contratos de manera directa y por el tiempo que el estime, contraviniendo con ello, los principios contenidos en el citado artículo 138 de la carta magna, que dispone:

“Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado que regulan la contratación pública.”

12. Por ende, se salta también los principios que, aun preconstitucionales, son cónsonos al día de hoy con la Constitución del dos mil diez (2010), contenidos en la Ley de compras y contrataciones núm. 340-16, tales como:

- 1) Principio de eficiencia. Se procurará seleccionar la oferta que más convenga a la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los fines y cometidos de la administración. Los actos de las partes se interpretarán de forma que se favorezca al cumplimiento de objetivos y se facilite la decisión final, en condiciones favorables para el interés general;
- 2) Principio de igualdad y libre competencia. En los procedimientos de contratación administrativa se respetará la igualdad de participación de todos los posibles oferentes. Los reglamentos de esta ley y disposiciones que rijan los procedimientos específicos de las contrataciones, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes;



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 3) Principio de transparencia y publicidad. Las compras y contrataciones públicas comprendidas en esta ley se ejecutarán en todas sus etapas en un contexto de transparencia basado en la publicidad y difusión de las actuaciones derivadas de la aplicación de esta ley. Los procedimientos de contratación se darán a la publicidad por los medios correspondientes a los requerimientos de cada proceso. Todo interesado tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria. La utilización de la tecnología de información facilita el acceso de la comunidad a la gestión del Estado en dicha materia;
- 4) Principio de economía y flexibilidad. Las normas establecerán reglas claras para asegurar la selección de la propuesta evaluada como la más conveniente técnica y económicamente. Además, se contemplarán regulaciones que contribuyan a una mayor economía en la preparación de las propuestas y de los contratos;
- 5) Principio de equidad. El contrato se considerará como un todo en donde los intereses de las partes se condicionan entre sí. Entre los derechos y obligaciones de las partes habrá una correlación con equivalencia de honestidad y justicia;
- 6) Principio de responsabilidad, moralidad y buena fe. Los servidores públicos estarán obligados a procurar la correcta ejecución de los actos que conllevan los procesos de contratación, el cabal cumplimiento del objeto del contrato y la protección de los derechos de la entidad, del contratista y de terceros que pueden verse afectados por la ejecución del contrato. Las entidades públicas y sus servidores serán pasibles de las sanciones que prevea la normativa vigente;
- 7) Principio de reciprocidad. El Gobierno procurará un trato justo a los oferentes dominicanos cuando participen en otros países, otorgando



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

similar trato a los participantes extranjeros en cuanto a condiciones, requisitos, procedimientos y criterios utilizados en las licitaciones;

8) Principio Participación. El Estado procurará la participación del mayor número posible de personas físicas o jurídicas que tengan la competencia requerida. Al mismo tiempo, estimulará la participación de pequeñas y medianas empresas, no obstante reconocer su limitada capacidad financiera y tecnológica, con el objetivo de elevar su capacidad competitiva.

9) Principio de razonabilidad. Ninguna actuación, medida o decisión de autoridad competente en la aplicación e interpretación de esta ley deberá exceder lo que sea necesario para alcanzar los objetivos de transparencia, licitud, competencia y protección efectiva del interés y del orden público, perseguidos por esta ley. Dichas actuaciones, medidas o decisiones no deberán ordenar o prohibir más de lo que es razonable y justo a la luz de las disposiciones de la presente ley.

13. En tal sentido, la norma en cuestión no supera el primer criterio del test de razonabilidad (el fin buscado), ya que no existe una relación o causa para someter los contratos de concesiones surgidos con anterioridad a la Ley núm.340-06, a la nueva norma núm.66-23, considerando que tales convenios podían esperar su vencimiento y simplemente someterlos al procedimiento actual de compras y contrataciones, incluso al vencimiento de los mismos.

14. De igual manera, la ley impugnada, tampoco cumple con los demás criterios que desarrolla el test de razonabilidad consistentes en -el análisis del medio empleado- y - la relación entre el medio y el fin-, pues la legislación en cuestión no surge para subsanar alguna deficiencia normativa, ni establece condiciones que garanticen la protección del interés general, y desconoce las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligaciones contractuales que ya habían sido asumidas por la administración pública.

15. El otro criterio que desarrollo esta corporación constitucional, para justificar el fallo del cual sostengo este disenso, se refiere al medio empleado y establece para justificar que se cumple con el mismo, lo siguiente:

*“10.22. En cuanto al medio empleado, se observa que la Ley núm. 66-23 contiene un marco regulatorio preciso que permite a la Administración definir una gestión adecuada de las concesiones descritas cuya ejecución se encuentren vigentes, estableciendo las condiciones para **sus modificaciones y renovaciones, en los casos que, dentro de su potestad discrecional, la Administración haga uso de esas facultades. Por un lado, esta regulación es de carácter legislativa en plena observancia de las disposiciones contenidas en los artículos 93.k, 128.2.d) de la Constitución dominicana relativas a la aprobación del Congreso Nacional, conforme se prevé en el artículo 16 de la ley impugnada. Por otro lado, la legislación tendría un alcance transitorio en el ámbito de la aplicación respecto a aquellos contratos vigentes bajo una legislación anterior a los cuales no les sería aplicables la Ley núm. 340-06 y sus modificaciones, máxime si no se genera un derecho de renovación o un derecho adquirido (Ley núm. 66-23, Art. 8; Ley núm. 66-23, Art. 11) y la renovación se realizará por una sola vez en virtud de la legislación (art. 7). Por lo que, el medio formal y material elegido por el legislador se considera en sí mismo idóneo.”***

16. Este propio análisis en nada justifica la idoneidad que debe tener el medio empleado y más aún, y por el contrario al atribuirle al ejecutivo una potestad discrecional para la celebración de compras y contrataciones, se aparta de los

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principios de la buena administración que consagra el artículo 138 de la Constitución, que ya mencionamos anteriormente. Justifica, además esa idoneidad en que la norma tiene un carácter transitorio y que el poder de renovación solo habilita al ejecutivo para hacerlo una sola vez.

17. A todas luces estas justificaciones no se sostienen por si mismas ni se corresponden con el análisis que debe hacer un juzgador constitucional para determinar si la ley impugnada afecta alguna norma constitucional o sus principios o si por el contrario ella contribuirá de manera positiva a la consecución de su fin. Así que no queda claro cuál es el beneficio que la norma aporta, que no sea otro el de recibir una cantidad de dinero previo, al permitir una renovación de contrato cuando ni siquiera se había llegado el término del anterior, lo cual pudo quedar resuelto sin necesidad de procurar una ley para su habilitación a destiempo.

18. El último criterio analizado en la sentencia, trata de la relación *entre medio y fin* en ese tenor se justifica con los siguientes argumentos:

“10.23. Entrando al análisis de la relación entre el medio y el fin, este tribunal considera que el marco regulatorio previsto en la Ley núm. 66-23 resulta pertinente para el logro del fin buscado. Primero, la Ley núm. 66-23 subsana la deficiencia normativa advertida sobre las concesiones antes descritas y establecer las condiciones que garanticen la protección del interés general, sin desconocer las facultades contractuales de la Administración Pública, como tampoco sin desconocer la estabilidad y certeza del ordenamiento jurídico en relación con aquellos contratos de concesión suscritos y vigentes bajo un régimen anterior. En efecto, no se desvirtúan derechos adquiridos o situaciones consolidadas en virtud de los contratos de concesión a los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuales se les aplicará la ley, como tampoco un tratamiento perjudicial ni ventajoso en perjuicio de otros en virtud de la Ley núm. 66-23.”

19. Esta aseveración, a mi modo de ver, crea una justificación no correcta, ya que al ser una ley creada única y exclusivamente para habilitar al presidente de la República a emitir concesiones y realizar nuevos contratos en aspecto puntuales, no se evaluaron alternativas que cumplieran con los principios constitucionales que regulan la administración pública y el patrimonio de la república. Como dijimos más arriba, una de las posibilidades que tenía el ejecutivo, era solo esperar el término del contrato para proceder a realizar las convocatorias de contratación pública y de ese modo, dar oportunidad a otros oferentes de concurrir lo que hubiera permitido elegir aquellos que mejores y mayores beneficios representaran para el Estado.

20. ¿Qué riesgo representaba esperar que la relación contractual llegara a su término, que justificara una ley especial y efímera para habilitar al presidente a gestionar un nuevo contrato? Esta parte no queda ni mínimamente justificada en la presente sentencia. A mi modo de ver las justificaciones que se pretenden validar, no se sostienen y resultan estar vacías de contenido y el verdadero análisis que en esta parte del test debe realizarse, que es encontrar y evidenciar que entre el medio utilizado y el fin perseguido.

21. Para llegar a esta conclusión, tal como ha fijado la Corte Constitucional de Colombia,

dicho examen supone efectuar una ponderación entre los principios constitucionales que suministran razones tanto en contra como a favor de la constitucionalidad de la norma o medida enjuiciada. La



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estructura argumentativa de dicha ponderación viene dada por la regla en virtud de la cual entre mayor afectación a un derecho mayor tiene que ser la satisfacción del derecho que se busca proteger.

22. Igualmente, la ley impugnada incurre en una notable irracionalidad, pues crea un escenario de discriminación para los sujetos que puedan estar en condiciones análogas, y que tienen el derecho a perseguir la adjudicación de concesiones y contratos de alianza público-privadas, una vez finalice el tiempo de vigencia de aquellos acuerdos. (artículo 50 de la Constitución)

23. Así las cosas, por igual esta sede constitucional respecto al principio de razonabilidad de las leyes, estableció en el precedente TC/0260/20 que:

“Ante tales propósitos es necesario recurrir, como herramienta de medición, a la razonabilidad de la ley de referencia al amparo del criterio del propio constituyente. Para el constituyente dominicano lo razonable es la calidad de lo que está referido al bien común o colectivo, lo que, por tanto, es conveniente para la comunidad, de conformidad con lo prescrito por la segunda parte del artículo 40.15 de la Constitución, según el cual la ley ... sólo puede ordenar lo que justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.”

24. Por otro lado, vemos que en la doctrina se ha encargado de conceptualizar el principio de razonabilidad, específicamente, el jurista Mauricio Maldonado Muñoz⁸, lo define de la siguiente manera: “

⁸ El Principio de Razonabilidad y su Aplicación al Estudio de Validez de las Normas Jurídicas. *Ius Humani. Revista De Derecho Vol. 3 (2012/2013), Págs. 139-174. Issn: 1390-440x – Eissn: 1390-7794*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“el principio de razonabilidad implica que el Estado pueda limitar o restringir el ejercicio abusivo del derecho, pero debe hacerlo en forma tal que la norma jurídica se adecue en todos sus elementos como el motivo y el fin que persigue, con el sentido objetivo que se contempla en la Constitución. Quiere ello decir que deba existir una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue, referida a la imperiosa necesidad que la ley satisfaga el sentido común jurídico de la comunidad, expresado en los valores que consagra la misma Constitución.”

25. En ese orden, por principios de igualdad⁹ y libre competencia¹⁰ aplicados al ámbito de las contrataciones públicas se entiende que:

“Mediante el principio el principio de igualdad de trato y no discriminación se exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes. Se pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una contratación pública. Es exigible que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas y que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los

⁹⁹ El derecho a la igualdad entraña la garantía a la paridad de trato en la conformación y aplicación de la leyes, y sólo en relación con un determinado *tertium comparationis* puede ser afirmado o negado este derecho y determinarse si existen diferencias reales entre sujetos o personas ante una situación jurídica concreta, ya que, en un Estado social y democrático de derecho debe establecerse de manera inequívoca la posición social real en la que se desenvuelven los ciudadanos y personas que lo componen... (TC/0291/22)

¹⁰ El núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas. (sentencia C-228/10)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competidores.” ([Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria del 17 de octubre de 2000¹¹](#)).

26. En relación a lo anterior, somos de criterio que, los principios de igualdad y libre competencia, armónicamente, exigen la celebración de procedimientos idóneos para la asignación y suscripción de los contratos públicos, sin afectación directa al interés público o general, en tanto que la libre competencia, como principio constitucional que se desarrolla a través del principio de máxima participación para el ámbito de las contrataciones públicas, evita la concesión contractual clandestina, o sea, al margen de un procedimiento de selección que permita a otros sujetos del mercado competir efectivamente por la adjudicación de un contrato de concesión y a la vez, correlativamente, permita que el Estado cumpla con el proceso de licitación, punto cardinal de la transparencia gubernamental y la buena administración.

27. En lo atinente al principio de transparencia, que constituye uno de los principios rectores de la administración pública conforme el artículo 138 de la Constitución, es definido por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico¹² de la siguiente forma:

“el Principio por el cual el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. En consecuencia, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de

¹¹ STS, 17 de Octubre de 2000 - Jurisprudencia - VLEX 51930560

¹² [Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE -dpej.rae.es-](#)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que estos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación.”

28. Ya esta sede constitucional en la sentencia TC/0411/18 tuvo la oportunidad de referirse a este principio como sigue:

“conviene recalcar que la transparencia constituye uno de los principios rectores de la Administración Pública, de acuerdo con la preceptiva consagrada por el artículo 138 de la Constitución. Se trata de una de las condiciones a cuyo cumplimiento, como objetivo principal, se encuentra sujeta la primera, en la medida en que le incumbe satisfacer tanto el interés general como las necesidades de los beneficiarios y/o usuarios, según manifiesta categóricamente el art. 5 de la Ley núm. 247-12, así concebido: Objetivo principal de la Administración Pública. La Administración Pública tiene como objetivo principal satisfacer en condiciones de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad y coordinación y eficiencia el interés general y las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.”

Por todo lo anterior, es mi conclusión que la referida ley no es acorde al principio de razonabilidad, y por ende cumple con el test que a propósito del mismo fue desarrollado por este mismo tribunal, puesto que no se probó el fin perseguido, la idoneidad y la relación entre el medio y el fin, sino que por el contrario la asunción de la norma, crea una situación de desigualdad y vulneración a la libre empresa y su derecho a participar en las licitaciones públicas del Estado, lo que correlativamente trae como consecuencia, la violación a los principios de publicidad, transparencia, e igualdad, consagrados

Expediente núm. TC-01-2024-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fuerza del Pueblo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el artículo 138 de la Constitución dominicana, por lo que debió declararse inconstitucional.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha diecinueve (19) del mes de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria