



CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO
(2012-2025)

DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA



Sistematizado por
Laia Verónica Rojas Alfau

Coordinadora:
Aracelis Fernández Estrella

Equipo Técnico:
Aracelis Fernández Estrella
Laia Verónica Rojas Alfau
Esmeralda Corral Panadero
Zuleika Plata Mejía

Edición: agosto, 2026

Esta es una publicación de



Tribunal Constitucional de la República Dominicana
Centro de Estudios Constitucionales

Edificio Juan Pablo Duarte
Avenida 27 de Febrero esquina avenida Gregorio Luperón
Plaza de la Bandera y del Soldado Desconocido
Santo Domingo Oeste, República Dominicana
Teléfonos: 809-274-4445 y 809-274-4446
www.tc.gob.do

Mayra Cabral Brea

Directora del Centro de Estudios Constitucionales

Unidad de Investigación sobre Derecho y Justicia
Constitucional

Laia V. Rojas Alfau

Aracelis A. Fernández Estrella

Esmeralda Corral Panadero

Zuleika Plata Mejía

Julissa Báez Alonzo

Apoyo técnico:

Julissa Báez Alonzo

Sistematizado por

Laia Verónica Rojas Alfau

Corrección de estilo:

Manuel Ángel Suárez

Diseño de portada y diagramación:

Rafael Cornelio Marte

ISBN: **978-9945-651-83-6** (digital)

© Todos los derechos reservados

Los términos, expresiones o criterios orientadores que preceden las transcripciones de los extractos de las sentencias tienen una finalidad exclusivamente referencial. En consecuencia, no sustituyen, modifican ni condicionan, total o parcialmente, el contenido textual de dichas decisiones, el cual debe prevalecer en todo caso.



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
I. ASPECTOS GENERALES	15
A. MARCO CONSTITUCIONAL	15
B. ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD DE EMPRESA	16
1. Concepto, alcance, garantías y límites que comprende la libertad de empresa	16
a) Concepto y garantías	16
a1) El mercado como ámbito de ejercicio y la iniciativa económica privada como valor jurídico protegido por la libertad de empresa	17
a2) Libre fijación de objetivos empresariales y autonomía de gestión.....	18
b) La libertad de empresa resguarda derechos de carácter particular e individual	18
c) Núcleo esencial de la libertad de empresa, carácter relativo del derecho y condiciones bajo las cuales puede ser regulado y limitado.....	19
d) Modalidades de ejercicio, implicaciones y limitaciones de la libertad de empresa.....	20
e) Dimensión objetiva e institucional de la libertad de empresa	21
f) Relevancia de la libertad de empresa en un Estado social y democrático de derecho	22
2. Régimen económico y facultad del Estado de regular los sectores de la economía nacional	22
a) Régimen económico dominicano: economía social de mercado	22
b) Facultad del Estado de regular los sectores de la economía	23
b1) Condiciones para la regulación e intervención del Estado en la economía	25
3. Libre competencia y monopolios	27
a) Concepto de monopolio y diferencias con el abuso de posición de dominio	27
b) Obligación del Estado de garantizar un marco jurídico para la libre competencia y condiciones que la configuran	28
c) La libre competencia como fundamento de una economía de mercado	29
d) Condiciones en las que excepcionalmente se establecen monopolios	30
e) Monopolio a favor de particulares mediante contrato de exclusividad	31
f) Supuestos que no constituyen monopolios a favor de particulares o que resultan conformes al artículo 50.1 de la Constitución.....	34
f1) Autorización de proveedores de soluciones fiscales: no constituye un monopolio a favor de empresas en particular.....	34
f2) Exclusión de los trabajadores del sector público de la libre elección de Administradora de Riesgo de Salud y artículo 50.1 de la Constitución.....	36



4.	Competencia desleal.	38
a)	La afirmación por parte de una empresa de que uno de sus productos es el mejor del mercado no constituye competencia desleal.	38
b)	Restricciones a la participación de cooperativas en el mercado de seguros y fianzas	38
5.	Distinción entre libertad de tránsito y libre circulación de mercancías	39
6.	Derecho a la privacidad de la empresa	40
a)	Concepto de secreto comercial	40
b)	Naturaleza autónoma del secreto tributario, deber de reserva tributaria y derecho a la intimidad de las empresas	41
7.	Cámaras de comercio y producción	42
a)	Naturaleza, características, acceso a documentación y debido proceso	42
b)	Requisitos de acceso: discriminación incompatible con el derecho a la igualdad	49
8.	Concepto de concesión.....	52
a)	Alcance de la libertad de empresa respecto de un servicio estatal público ofrecido por medio de una concesionaria	52
9.	Empresa pública.....	53
a)	Concepto	53
b)	Distinción entre ente público y empresa pública	53
c)	Finalidad de la incursión del Estado en la actividad comercial.....	55
d)	Distinción con la actividad empresarial privada	55
e)	Alcance de la aplicación del artículo 221 de la Constitución, relativo a la igualdad de tratamiento entre la actividad empresarial pública y privada	56
10.	Diferencia entre ente o entidad del sector público y empresa privada.....	60
11.	Funcionamiento de empresas e instalaciones, riesgos generados por actividades comerciales o económicas y afectación del valor comercial de un negocio: envasadoras de combustibles	60
12.	Exenciones de impuestos y potestad legislativa de configuración de las políticas tributarias	65
13.	Libertad de empresa y cambio en el régimen arancelario	68
14.	Libertad de empresa y adecuación y transformación de sociedades comerciales a nuevos tipos societarios	69
15.	Libertad de empresa y rescisión de contrato por incumplimiento de obligaciones contractuales	71
16.	Libertad de empresa y medidas conservatorias sobre bienes del deudor fundamentadas en derecho	72
17.	Libertad de empresa: no garantiza la obtención de decisiones judiciales favorables	73

II. PROYECCIÓN DE LA LIBERTAD DE EMPRESA EN DISTINTOS ÁMBITOS 75

A.	LIBERTAD DE EMPRESA FRENTE A OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES Y BIENES CONSTITUCIONALES.....	75
1.	Libertad de empresa y derecho a un medio ambiente sano.....	75
a)	Prohibición de emisión de ruidos por encima de niveles normativos	75



b)	Prohibición de importación de vehículos livianos con más de cinco años de uso: adecuación de la legislación tributaria al DR-CAFTA y protección del medio ambiente	76
c)	El permiso ambiental no supone una facultad incondicionada de ejercer una actividad comercial	77
d)	Paralización de operaciones e incautación de productos forestales, equipos y herramientas.....	78
e)	Contaminación ambiental generada por fábrica de muebles ubicada en zona residencial	80
f)	Exploración y explotación de yacimientos mineros	81
f1)	Prórrogas en concesiones de exploración minera	81
f2)	Caso Loma Miranda	82
f3)	Paralización provisional de trabajos en zona minera	83
2.	Libertad de empresa y derecho a la propiedad intelectual	84
a)	Libertad de empresa y sociedades de gestión colectiva.....	84
b)	Derechos de propiedad intelectual como principal excepción a la libertad de empresa y a la libre competencia	87
c)	Libertad de empresa, mercado de combustibles y protección del uso de marcas.....	89
3.	Libertad de empresa y derechos del consumidor	90
a)	Libertad de empresa y protección del derecho a la información, salud y seguridad del consumidor o usuario: exigencia de etiquetado de productos importados en idioma español.....	90
b)	Libertad de empresa, derechos del consumidor, a la identidad y protección de datos personales	92
c)	Control de riesgos en alimentos y bebidas: el registro sanitario como requisito primordial para la protección de los consumidores	94
d)	Libertad de empresa, mercado de combustibles y derechos de los consumidores	95
4.	Libertad de empresa y derecho a la salud.....	97
a)	Prohibición del uso de la <i>hookah</i> o pipa de agua en lugares públicos y privados	97
b)	Negativa de compañía farmacéutica de renovar registro sanitario requerido para su distribución y comercialización	100
5.	Libertad de empresa y derecho a la educación.....	101
6.	Libertad de empresa y protección del fuero sindical	102
7.	Libertad de empresa, derecho de propiedad e impedimento y dificultad de acceso a área de playa	104
8.	Libertad de empresa y derecho de acceso al agua potable: suspensión o racionalización del servicio público de agua potable en el caso de locales comerciales por deudas en cuotas de mantenimiento	106
9.	Libertad de empresa, igualdad y no discriminación	107
10.	Libertad de empresa, libertad de tránsito y medidas de seguridad adoptadas por juntas de vecinos	108



B.	LIBERTAD DE EMPRESA, SECTORES ECONÓMICOS REGULADOS Y REGÍMENES JURÍDICOS ESPECIALES.....	109
1.	Combustibles	109
a)	Regulación de las actividades comerciales entre distribuidores y detallistas	109
b)	Concesión de licencias para la venta y transporte de combustible al por mayor a domicilio.....	112
c)	Exclusividad contractual entre mayoristas y detallistas de combustibles	113
2.	Servicio público de electricidad	115
a)	Naturaleza jurídica de las entidades de distribución y comercialización de energía eléctrica que operan en el país (Edenorte, Edesur y Edeeste).....	115
b)	Contrato de concesión para explotar el servicio de distribución y comercialización de energía: obligación principal y obligaciones accesorias	117
c)	Sistema de precios de la electricidad. Regulación de tarifas. Usuarios regulados y no regulados	120
3.	Juegos de azar	122
a)	Concepto	122
b)	Restricciones a la instalación de nuevas bancas de apuestas deportivas y de lotería	122
c)	Regulación de los juegos de azar y aplicación de requisitos para operar en cualquiera de sus modalidades	123
4.	Servicios de telecomunicaciones	127
a)	Potestad reglamentaria del INDOTEL	127
b)	Sobre la obligación de los concesionarios de servicios de difusión por cable de retransmitir las señales de los prestadores de servicios de radiodifusión televisiva y previsiones para su implementación	131
c)	Servicio de Itinerancia (<i>Roaming</i>) Automático Nacional	133
d)	Mecanismo de inscripción y validación de la identidad de los usuarios de los servicios telefónicos.....	136
5.	Sociedades comerciales de intermediación financiera: el caso de Banreservas	136
6.	Sector construcción. Sobre la objeción de la DGPU a la solicitud de modificación de construcción por superar una altura superior a la permitida	146
7.	Sector farmacéutico: composición y funciones de la Junta de Farmacias. Existencia de conflicto de interés	147
8.	Bebidas alcohólicas.....	150
a)	Industria del ron. Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL). NORDOM 477	150
b)	Restricciones horarias al expendio de bebidas alcohólicas	151
9.	Transporte de pasajeros y de carga	152
a)	Naturaleza y características del servicio de transporte colectivo	152
b)	Deber del Estado de ofrecer un servicio de calidad.....	153
c)	Legitimación del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)	153
d)	Cumplimiento de las normas relativas a los servicios de transporte de pasajeros y de cargas	154



e) Fondo Especial para la Renovación Vehicular del Transporte de Pasajeros y de Carga	155
10. Construcción e instalación de aeropuertos: modelos, trámites y normativa aplicable	157
11. Comercialización, control y regulación de productos pirotécnicos. Prohibición de venta al público en general y requisitos que deben cumplir las empresas registradas para realizar espectáculos pirotécnicos	161
12. Obligación de cumplir con el procedimiento establecido para realizar gestiones como agente o agencia aduanal.....	162
13. Regímenes fiscales especiales	163
a) Empresas sometidas a regímenes fiscales y aduaneros especiales instituidas como agentes de retención impositiva.	163
b) Tratamientos especiales a inversiones en zonas de menor desarrollo o de interés nacional	164
c) Imposición de aranceles al azúcar líquida y protección de la producción local.....	166
14. Comercio exterior y tratados internacionales:	
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	168
a) El GATT es de naturaleza comercial y no de derechos humanos	168
b) Certificación de deuda tributaria y razonabilidad	169
c) Alegada vulneración al art. 26 de la Constitución, con sustento en que los artículos impugnados son contrarios al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Límites del control constitucional	171
15. Régimen de contratación pública	172
a) Sobre la aplicabilidad de la Ley núm. 340-06 a las empresas públicas y privadas que participen como oferentes de bienes y servicios	172
b) Concepto de proveedor único. La condición de proveedor único no puede ser sancionada como una práctica monopólica ni como un acto restrictivo del derecho de la competencia	176
c) Sobre el registro de las MIPYMES lideradas por mujeres y su vinculación con el artículo 222 de la Constitución	177
d) Sobre la Ley núm. 66-23 que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340- 06	178
C. LIBERTAD DE EMPRESA Y ACTIVIDADES NO EMPRESARIALES O SUJETAS A UN ESTATUTO ESPECIAL	179
1. El Instituto de Contadores Públicos Autorizados (ICPARD) y el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON) no son entidades dedicadas a la actividad comercial	179
2. Sobre la naturaleza de la función notarial y su distinción con actividades de carácter empresarial ..	181
3. Policía Nacional: limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de empresa	182
a) Prohibición de participar en la provisión de servicios privados o particulares de seguridad.....	182
b) Prohibición de ejercer el Derecho en cualquiera de sus ramas	184



4.	Médicos veterinarios acreditados como regentes en farmacias veterinarias.....	185
a)	La labor como médico veterinario acreditado como regente corresponde a un servicio oficial del Estado	185
b)	Limitación del número de contratos como regente en farmacias veterinarias. Razonabilidad de la norma	187
5.	Instituto de Protección del Abogado y asistencia económica a abogados en caso de discapacidad.....	190
6.	Resolución del Consejo Administrativo del Plan de Asistencia Médico Jurídica (PLAMEJUR): no se prohíbe la defensoría de un abogado privado, sino que sean defendidos al mismo tiempo por un abogado privado y un representante del gremio.....	191
III.	GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y TUTELA JURISDICCIONAL.....	193
A.	LIBERTAD DE EMPRESA, DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD	193
1.	Venta de agua a granel.....	193
2.	Cierre de locales comerciales	194
3.	Suspensión de instalación de fibra óptica.....	195
4.	Retención de fuegos artificiales	198
5.	Incautación de mercancías	198
6.	Cierre de envasadora de gas	199
7.	Facultad de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de solicitar medidas conservatorias	199
B.	VÍAS PROCESALES.....	200
1.	Amparo de cumplimiento basado en el artículo 50 de la Constitución	200
2.	Cuestión de mera legalidad como causa de inadmisibilidad de la acción de amparo	202
3.	Imposibilidad material para apreciar vulneración a la libertad de empresa	202
C.	CONTROL PREVENTIVO DE TRATADOS INTERNACIONALES.....	203
IV.	GLOSARIO DE SENTENCIAS.....	209



PRESENTACIÓN

Los cuadernillos de jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana constituyen el resultado final de la ejecución del proyecto de sistematización de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desarrollado por la Unidad de Investigación sobre Derecho y Justicia del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, amparada en el perfil núm. 013/2022, aprobado el 10 de junio de 2022. Este proyecto ha sido diseñado de acuerdo a lo establecido en los artículos 35 de la Ley núm. 137-11¹ y 77.3 del Reglamento Administrativo del Tribunal Constitucional² y se han tomado en cuenta los lineamientos generales de la institución.

El proyecto piloto en el que se enmarcan los cuadernillos de jurisprudencia integró dos fases. La primera consistió en la elaboración y cumplimentación de las fichas I y II. La ficha I clasifica las sentencias del Tribunal Constitucional por derecho fundamental, y abarca desde 2012 hasta mediados de 2025; la ficha II compila la mayor cantidad de información posible respecto de cada una de las sentencias que desarrollan contenido de derecho fundamental. Para cada derecho fundamental fue creada una ficha II.

Para la ejecución de esta primera fase del proyecto, la Unidad de Investigación sobre Derecho y Justicia Constitucional contó con la participación de tres grupos de pasantes, integrados por estudiantes meritorios de término de la carrera de Derecho, procedentes de distintas universidades del país.

El primer grupo de pasantes se incorpora al proyecto en el período diciembre 2023- mayo 2024, y estuvo conformado por los estudiantes Skarlet Fernández, Bernie José Piña, Alejandra Méndez, Emely de los Santos y Marcos Ismael Guillén.

El segundo grupo nos acompañó durante el período octubre 2024-marzo 2025, y estuvo integrado por los estudiantes Dauris Santana, Miguel José Taveras, Héctor Enmanuel Sánchez, Crismeiry Roselyn Castillo y Ricardo Daniel Regalado.

1 Artículo 35.- Promoción de Estudios Constitucionales. En el cumplimiento de sus objetivos, el Tribunal Constitucional podrá apoyarse en las universidades, centros técnicos y académicos de investigación, así como promover iniciativas de estudios relativas al derecho constitucional y a los derechos fundamentales.

2 Artículo 77. Funciones. Para el cumplimiento de sus objetivos, el CEC asume las siguientes atribuciones:

1. Elaborar, promover, fomentar y publicar proyectos de estudios e investigación jurídicas.
2. Crear, gestionar y desarrollar un Centro de Documentación en derecho constitucional, teoría del Estado, función jurisdiccional y, en general, sobre materias conexas al derecho público.
3. Elaborar y mantener actualizado un software sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debidamente sistematizado, que permita una eficiente difusión de las decisiones del intérprete supremo de la Constitución.



El tercer grupo estuvo con nosotros durante el período junio-noviembre de 2025, y estaba integrado por los estudiantes Richell Martínez, Arianny Santana, Johanny Carmona y Walvania Valdez. En total, 14 estudiantes que, con su esfuerzo y dedicación, hicieron posible la cumplimentación de las fichas que sirvieron de base para la elaboración de los cuadernillos de jurisprudencia. Asimismo, contamos con la participación de los servidores constitucionales Marcos Pereyra, Martha González, Nathaly Ramírez y Joan Guerrero.

La segunda fase del proyecto consistió en la elaboración de los cuadernillos de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, una obra que pretende brindar a la comunidad jurídica una guía organizada del contenido de los derechos fundamentales que reconoce nuestra Constitución y su evolución desde la puesta en marcha de esta alta corte, en 2012, hasta mediados de 2025.

El presente cuadernillo sobre la libertad de empresa, reconocida en el artículo 50 de la Constitución, ha sido sistematizado por la investigadora Laia Rojas.

Una adecuada sistematización de la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional de la República Dominicana es fundamental para poder difundir sus decisiones tanto a lo interno de la institución como en los ámbitos nacional e internacional. También permite ofrecer a la comunidad jurídica y a la sociedad en general información clara y precisa sobre la evolución de la jurisprudencia del guardián de la Constitución, así como producir contenidos para la elaboración de folletos y materiales educativos idóneos para la difusión, capacitación e investigación en materia constitucional.

Los cuadernillos transcriben literalmente el contenido de cada una de las sentencias que cita. En algunos casos, la transcripción está precedida por un párrafo introductorio que ofrece algunas informaciones con el objetivo de poner en contexto al lector y, con ello, facilitar la comprensión de la cita. La transcripción de las sentencias no solo abarca los argumentos que formula el Tribunal en cada caso, sino también aquellas partes de la sentencia relativas a citas de precedentes, decisiones de otras cortes, referencias bibliográficas utilizadas para orientar sus argumentos y menciones alusivas a la legislación correspondiente. Respecto de esta última cuestión, es necesario aclarar que al momento de citar la legislación no se precisa si la misma se encuentra vigente o no. Cada decisión ofrece la posibilidad de acceder al texto íntegro de la sentencia a través de un *link* o hipervínculo que dirige expresamente al pronunciamiento.

Tanto la ejecución de la primera fase del proyecto como de la segunda se ha desarrollado bajo la coordinación de la investigadora Aracelis Fernández Estrella, con el soporte técnico de los demás miembros de la UI: Laia Verónica Rojas Alfau, Esmeralda Corral Panadero, Zuleika Plata Mejía y Julissa Báez, quienes, en conjunto, han cumplido con la tarea de elaborar los instrumentos técnicos que han servido de base para su ejecución.



La elaboración de los cuadernillos está a cargo de los miembros de la UI, así como de los letrados y demás servidores constitucionales de la institución, quienes aceptaron con entusiasmo la invitación a formar parte de este proyecto.

Todos los cuadernillos han pasado por un proceso de revisión minuciosa realizado por el equipo técnico de la Unidad de Investigación sobre Derecho y Justicia Constitucional.

En este punto, destacamos igualmente la participación de nuestra directora del Centro de Estudios Constitucionales, Dra. Mayra Cabral, quien, de manera activa, no solo impulsó el proyecto y apoyó todas las fases de su ejecución, sino que participó en el proceso de revisión y aportó valiosas observaciones.

Aunque esta obra ha sido el resultado de un gran esfuerzo de todos los que hemos participado en ella, somos conscientes de que todo lo humano puede ser mejorado, razón por la cual agradecemos que cualquier sugerencia u oportunidad de mejora nos sea comunicada a través del siguiente correo: investigacion@tc.gob.do





INTRODUCCIÓN

El presente cuadernillo sistematiza unas noventa y una (91) sentencias en las que el Tribunal Constitucional desarrolla algún tipo de contenido sobre la libertad de empresa (art. 50 de la Constitución de la República Dominicana). Además, se incluyen algunas decisiones donde el Tribunal se pronuncia sobre las disposiciones constitucionales del régimen económico (arts. 217-222 CRD), debido a su especial vinculación con este derecho. Las sentencias incluidas en el presente cuadernillo abarcan el período comprendido entre el 2012 y agosto de 2025, de manera que la última sentencia analizada es la TC/0700/25. Adicionalmente, incluimos, por su pertenencia temática, las sentencias TC/1026/25, TC/0267/26 y TC/0689/26, sin que esta selección pretenda ser exhaustiva respecto de las decisiones posteriores al período analizado.

El componente principal para la elaboración del cuadernillo han sido las fichas de jurisprudencia elaboradas para este proyecto por los grupos de pasantes del Tribunal Constitucional. Al mismo tiempo, se realizó una búsqueda en los sumarios de jurisprudencia elaborados por la Secretaría del Tribunal, utilizando como criterio esencial de búsqueda el término «libertad de empresa».

El cuadernillo se divide en tres grandes partes: la primera, relativa a los aspectos generales del derecho; la segunda, sobre la proyección del derecho en distintos ámbitos; y una tercera parte vinculada a las garantías constitucionales y a la tutela jurisdiccional del derecho. En las transcripciones de las sentencias se incluyen, en algunos casos, las consideraciones del Tribunal sobre principios como el de razonabilidad e igualdad, en la medida en que resulten pertinentes para una mejor comprensión del desarrollo que ha tenido el derecho a la libertad de empresa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.³

El cuadernillo no necesariamente sigue un orden cronológico, sino más bien temático. Para evitar reiteraciones innecesarias, cuando se transcribe un criterio en el cuerpo del texto, por lo general se colocan al final de la transcripción las sentencias en las que se repite, junto con su correspondiente ubicación. En otras ocasiones, el lector podrá encontrar algunas reiteraciones que se han considerado necesarias para facilitar la comprensión de los criterios expuestos en cada caso. Además, una misma sentencia puede contener varias entradas en atención a su contenido. Sin embargo, el número de expediente solo consta en una primera ocasión.

³ Las referencias al principio de razonabilidad y otras cuestiones relacionadas suelen incluirse en notas al pie.



Previo a las transcripciones de los criterios del Tribunal, se suele incluir una breve referencia del caso o del criterio desarrollado por el Tribunal, tomando como base alguna idea clave de la misma sentencia. Sin embargo, tales referencias se realizan a modo de guía y no agotan todos los aspectos incluidos en las transcripciones o en las sentencias íntegras. En todo caso, estas informaciones previas no deben reemplazar total ni parcialmente las sentencias íntegras, publicadas a través de los canales oficiales del Tribunal Constitucional. Para la lectura completa de la normativa citada por el Tribunal, se remite directamente a las sentencias, ya que en este cuadernillo las transcripciones frecuentemente se limitan a enunciarla sin desarrollar su contenido.

Elaboramos el índice a partir de las disposiciones constitucionales vinculadas a la materia y del desarrollo que ha tenido el derecho en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es importante destacar que el hilo conductor del presente trabajo es el contenido desarrollado por el Tribunal en relación con la libertad de empresa (art. 50 CRD). Por ello, aunque el lector pueda encontrar algunas entradas por sectores o actividades económicas, esto no significa que se hayan incluido todos los aspectos relacionados con estas actividades ni que el presente cuadernillo refleje su evolución.⁴

En algunos casos se hacen constar cambios de precedentes, en la medida en que el Tribunal los haya señalado de manera expresa. Es importante puntualizar que algunas de estas decisiones han sido emitidas tomando como referencia una normativa que no se encuentra vigente, por lo que se invita al lector a tomar las previsiones de lugar al momento de realizar cualquier análisis de los criterios desarrollados en cada caso.⁵

Respecto de las sentencias en materia de control preventivo de tratados internacionales, el criterio de sistematización no ha sido la materia del tratado, sino el desarrollo por parte del Tribunal de algún criterio en materia de libertad de empresa. Al final del cuadernillo se incluye un listado de las sentencias sistematizadas por orden cronológico.

4 Así, por ejemplo, el lector podrá encontrar entradas como «potestad reglamentaria de INDOTEL»; «sector construcción», «servicio público de electricidad» o «Exenciones de impuestos y potestad legislativa de configuración de las políticas tributarias», sin que ello necesariamente agote todo lo desarrollado por el Tribunal en esos ámbitos.

5 Es el caso, por ejemplo, de las sentencias vinculadas al régimen de contrataciones públicas, donde la Ley núm. 340-06 fue derogada por la Ley núm. 47-25.



I. ASPECTOS GENERALES

A. MARCO CONSTITUCIONAL

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;
- 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.⁶

⁶ Artículo 217.- Orientación y fundamento. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

Artículo 218.- Crecimiento sostenible. La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.

Artículo 219.- Iniciativa privada. El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiaridad, el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.

Párrafo.- Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, podrá tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.

Artículo 220.- Sujeción al ordenamiento jurídico. En todo contrato del Estado y de las personas de Derecho Público con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, debe constar el sometimiento de éstas a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República. Sin embargo, el Estado y las demás personas de Derecho Público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes. Pueden también someterlas a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley.



B. ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD DE EMPRESA

1. Concepto, alcance, garantías y límites que comprende la libertad de empresa

a) Concepto y garantías

TC/0049/13⁷, del 9 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. La libertad de empresa es la «prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos». Entre otras garantías, comprende la libertad contractual y la libre iniciativa privada.

9.2.2. El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana: “La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada” (*Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia*). **[Reiterado en las sentencias TC/0148/13 (párr. 9.1.2); TC/0267/13 (párr. 9.2.2, aquí se agrega el término «toda persona física y moral», en lugar de «a toda persona»; TC/0196/13 (párr. 9.1.4.); TC/0001/14 (párrs. 9.2.2-9.2.3); TC/0280/14 (párr. 10.2.3-10.2.4); TC/0334/14 (párr. 9.2.2-9.2.3); TC/0010/15 (párr. 13.8); TC/0345/15 (párr. 10.m); TC/0589/18 (párr. 10.4.dd); TC/0847/18 (párr. 9.2.2., sin mención de las garantías que dicha libertad comprende); TC/0573/19 (párr. 9.3.2, 9.3.3); TC/0137/20 (párrs. 12.10, 12.18); TC/0188/20 (párr. 7.1.4); TC/0022/21 (párr. 10.1.12); TC/0278/21 (párr. 10.4.5); TC/0290/21 (10.1.2.k); TC/0471/21 (párr. 10.40); TC/0546/23 (párr. 12.17, sin mención de las garantías**

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

Artículo 222.- Promoción de iniciativas económicas populares. El Estado reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares al desarrollo del país; fomenta las condiciones de integración del sector informal en la economía nacional; incentiva y protege el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo, que generen condiciones que les permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos.

7 Expediente No. TC-01 2003-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detailistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), contra la Resolución núm. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.



que dicha libertad comprende); TC/0603/23 (párr. 11.z); TC/0135/24 (párr. 11.l); TC/1091/24 (párr. 11.16); TC/0944/23 (párrs. 11.2.2.6-11.2.2.7); TC/0135/24 (párr. 11.l); TC/1091/24 (párr. 11.16); TC/0496/25 (párr. 12.5); TC/ 0700/25 (párr. 11.2.d); TC/0267/26 (párr. 11.5)].

TC/0100/14⁸, del 10 de junio de 2014. Recurso de revisión de amparo. El contenido del artículo 50 de la Constitución explica el alcance y dimensión de la libertad de empresa.⁹

11.16. Al analizar el Artículo 50 de la Constitución, relativo a la libertad de empresa, su contenido explica el alcance y dimensión de este derecho, circunscribiéndolo al reconocimiento y garantía que ofrece el Estado a las personas para dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en la Constitución y las leyes. **[Reiterado en la sentencia TC/0471/21 (párr. 10.41)].**

a1) El mercado como ámbito de ejercicio y la iniciativa económica privada como valor jurídico protegido por la libertad de empresa

TC/0535/15¹⁰, del 1 de diciembre de 2015. Acción directa de inconstitucionalidad. La libertad de empresa es un derecho fundamental que solo puede ejercitarse en el mercado y que consiste en la libertad para decidir qué y cómo producir, de conformidad con la ley. El valor jurídico protegido por la libertad de empresa es la iniciativa económica privada.

11.21. En este sentido, el derecho a la libertad de empresa, como derecho fundamental, se configura como un derecho que solo puede ejercitarse en el mercado, que consiste en la libertad para decidir qué producir y cómo hacerlo de acuerdo con la ley. El valor jurídico protegido por la libertad de empresa es la iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado, libertad que solo podría estar limitada, de acuerdo con el citado artículo 50 de la Constitución, por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes. **[Reiterado en las sentencias TC/0169/16 (párr. 10.37); TC/0368/19 (párr. 10.5.5); TC/1203/24 (párr. 14. D. d); TC/0944/23 (párr. 11.2.2.6). Sobre la libertad de empresa y la institución del “mercado”, ver también la sentencia TC/0150/17, párr. 11.ii.t.].**

TC/0847/18¹¹, del 10 de diciembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. En un sentido amplio, la libertad de empresa «es la prerrogativa que cada persona tiene a participar de manera libre

8 Expediente núm. TC-05-2013-0086, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el señor Santo Laureano de Gracia y compartes, contra la Sentencia núm. 448-2013, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Altagracia el dieciocho (18) de marzo de dos mil trece (2013).

9 El caso se vincula a la oposición de un grupo de personas a la instalación de una planta de gas en la carretera Bávaro - Macao, cruce de Güiri Güiri, provincia La Altagracia.

10 Expediente núm. TC-01- 2015-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON) contra los artículos 15 de la Ley núm. 633, sobre Contadores Públicos Autorizados del dieciséis (16) de junio de mil novecientos cuarenta y cuatro (1944), y 90 del Decreto núm. 2032, que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Públicos Autorizados de la República del uno (1) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).

11 Expediente núm. TC-01- 2006-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por TCN Dominicana, S.A., el cuatro (4) de enero de dos mil seis (2006), contra el artículo 10 (completo) y anexo B de la Resolución núm. 160- 05, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el trece (13) de octubre de dos mil cinco (2005).



en el mercado, dedicándose a la actividad económica de su elección, produciendo todo lo que sus medios le permitan y consumiendo todo lo que pueda y quiera adquirir». Su alcance es distinto dependiendo de si se trata de un servicio de índole privada o de un servicio estatal público ofrecido por medio de una concesionaria.¹²

9.2.2. En torno a este punto, es preciso distinguir claramente cuál es el alcance [sic] la libertad de empresa respecto a un servicio de índole privada y un servicio estatal público como el que ofrece el Estado por medio de la concesionaria y accionante: en principio, y en un sentido amplio, la libertad de empresa es la prerrogativa que cada persona tiene a participar de manera libre en el mercado, dedicándose a la actividad económica de su elección, produciendo todo lo que sus medios le permitan y consumiendo todo lo que pueda y quiera adquirir. [...]

a2) Libre fijación de objetivos empresariales y autonomía de gestión

TC/0031/18¹³, del 13 de marzo de 2018. Recurso de revisión de amparo. La libertad de empresa implica la libertad para establecer los objetivos empresariales, así como la decisión de dejar de operar o de excluir productos de su comercialización.

10. o. [...]De modo que este derecho [libertad de empresa] otorga a las empresas privadas la libre decisión para que establezcan sus objetivos empresariales en atención a sus recursos y la situación del mercado, así como su decisión de dejar de operar o excluir productos dentro de la gama de su comercialización, sean estos productos destinados o no como medicamentos para el consumo humano. **[Reiterado en la sentencia TC/0188/20, párr. 7.1.5].**

b) La libertad de empresa resguarda derechos de carácter particular e individual

TC/0167/13¹⁴, del 17 de septiembre de 2013. Recurso de revisión de amparo. La libertad de empresa resguarda derechos de carácter particular e individual.

10.29. Efectivamente, si bien los derechos a la libre empresa y al trabajo en su ámbito de protección buscan resguardar el impacto positivo que tiene en el sostenimiento económico-social, el cual resulta de alto interés para cada Estado, su configuración únicamente va destinada a resguardar derechos de carácter particular e individual, no así los derechos de carácter general o derechos difusos.

12 Para un mayor desarrollo de este aspecto, véase el acápite relativo al «Alcance de la libertad de empresa respecto de un servicio estatal público ofrecido por una concesionaria».

13 Expediente núm. TC-05-2016-0048, relativo al recurso de revisión de amparo interpuesto por el señor Roger Gregorio Pujols Rodríguez contra la Sentencia núm. 1491/2015, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), dictada por la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, a favor de la razón social Pfizer Dominicana, S.R.L.

14 Expediente núm. TC 05-2012-0130, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la sociedad comercial Falconbridge Dominicana, S.A. (Xstrata Nickel Falcondo) contra la Sentencia núm. 00077/2012, dictada por la Tercera Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, en fecha doce (12) de octubre de dos mil doce (2012), en relación con la acción de amparo interpuesta por la Fundación Padre Rogelio Cruz, Miguel Ángel Reynoso Sicard y partes.



c) Núcleo esencial de la libertad de empresa, carácter relativo del derecho y condiciones bajo las cuales puede ser regulado y limitado

TC/0196/13¹⁵, del 31 de octubre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. El derecho a la libertad de empresa tiene carácter relativo. El Estado puede regularlo y limitar su ejercicio bajo la condición de que el legislador no afecte el contenido esencial del derecho ni el principio de razonabilidad, de conformidad con el artículo 74.2 de la Constitución. La libre voluntad de crear una empresa y el acceso al mercado empresarial constituyen el núcleo esencial de la libertad de empresa.

9.1.5. El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio sino incluso limitarlo, según establece la parte in fine del artículo 50 de nuestro Pacto Fundamental. Dicha potestad de regularlo o limitarlo está condicionada, sin embargo, a que el legislador ordinario no afecte el contenido esencial de dicho derecho ni el principio de razonabilidad (art. 74.2 de la Constitución). **[Primera parte del párr. 9.1.5., reiterada en las sentencias TC/0847/18 (párr. 9.2.3); TC/0022/21 (párr. 10.1.13); TC/0278/21 (párr. 10.4.6); TC/0135/24 (párr. 11. m., párrafo completo reiterado.); TC/1091/24 (párr. 11.18); TC/0700/25 (párr. 11.2.e, reiterado párrafo completo); TC/0267/26 (párr. 11.6., reiterado párrafo completo)].**

9.1.6. En cuanto al contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, se advierte que las disposiciones establecidas en los artículos 160, 521 y 523, párrafo único, de la Ley núm. 479-08, no transgreden el núcleo duro de este derecho fundamental, pues dichas medidas no afectan ni la libre voluntad de los socios de crear una empresa ni el acceso de la sociedad constituida al mercado empresarial, elementos que constituyen el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa de conformidad con el criterio que prima en el derecho constitucional comparado:

La libre voluntad de crear una empresa es un componente esencial del derecho a la libertad de empresa, así como el acceso al mercado empresarial. Este derecho se entiende, en buena cuenta, como la capacidad de toda persona de poder formar una empresa y que esta funcione sin ningún tipo de traba administrativa, sin que ello suponga que no se pueda exigir al titular requisitos razonablemente necesarios, según la naturaleza de su actividad. (Sentencia núm. 2802-2005- AA/TC, de fecha doce (12) de diciembre de dos mil cinco (2005), del Tribunal Constitucional de Perú).

TC/0001/14, del 14 de enero de 2014. Acción directa de inconstitucionalidad. El poder configurativo del legislador, al regular el ejercicio de los derechos fundamentales, está condicionado por el artículo 74.2 de la Constitución.

9.2.5. La potestad interventora del Estado en la regulación de la economía proviene del propio artículo 50.2 de la Constitución. Sin embargo, de la propia ley sustantiva se sustraen los límites con que cuenta este poder configurativo del legislador en materia de regulación del ejercicio de los

15 Expediente núm. TC-01-2009-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Manuel Antonio Nolasco Benzo y compartes, contra los artículos 160, 515, 521 y 523 de la Ley núm. 479-08, sobre Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, de fecha once (11) de diciembre de dos mil ocho (2008).



derechos fundamentales. Dicho así, el artículo 74.2 de la Constitución dispone que “Sólo 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”. **[Reiterado en las sentencias TC/0280/14 (párr. 10.2.6) y TC/0334/14 (párr. 9.2.4.)].**¹⁶

d) Modalidades de ejercicio, implicaciones y limitaciones de la libertad de empresa

TC/0150/17¹⁷, del 5 de abril de 2017. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. Como principio constitucional, la libertad de empresa «deriva del principio general de libertad y de la institución del “mercado”, en tanto concreción de la libertad económica». Esta libertad permite acometer y desarrollar actividades económicas, con independencia de la forma jurídica (individual o societaria) y del modo patrimonial o laboral adoptado. Sus implicaciones son las siguientes: «producir, circulación económica, libertad de comercializar y participación en el mercado» según las condiciones establecidas.

11.ii.s. La Constitución garantiza como derecho fundamental la libre empresa, comercio e industria, al reconocer que todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en ella y las que establezcan las leyes. Esta libertad implica producir, circulación económica, libertad de comercializar y participación en el mercado en las condiciones establecidas. **[Reiterado en las sentencias TC/0128/21 (párr. 10.2.18) y TC/0223/24 (párr. 10.21)]**¹⁸.

11.ii.t. La libertad de empresa como principio constitucional deriva del principio general de libertad y de la institución del “mercado”, en tanto concreción de la libertad económica. Es la libertad que se le reconoce a los ciudadanos para acometer y desarrollar actividades económicas, sea cual sea la forma jurídica (individual o societaria) que se emplee y sea cual sea el modo patrimonial o laboral que se adopte. **[Reiterado en las sentencias TC/0317/21 (párr. 10.46); TC/0128/21 (párr. 10.2.19); TC/0223/24 (10.21); TC/0944/23 (párr. 11.2.2.8); TC/1139/23 (párr. 10. rr)].**

TC/0128/21¹⁹, del 20 de enero de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Las limitaciones en cuanto al ejercicio de la libertad de empresa se producen en diversas esferas, tales como la producción, la libertad de comercialización y la participación.

16 En la TC/0280/14, se añade una precisión final, quedando el párrafo como sigue: «[...]Dicho así, el artículo 74.2 de la Constitución dispone que “sólo 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”, lo que indica que este Tribunal Constitucional puede limitarlos conforme al citado artículo 74.2 de la Constitución».

17 Expedientes núm. TC-04- 2015-0021 y TC-07-2015-0006, relativos al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, interpuestos por NOVAL, S.R.L., contra la Sentencia núm. 939/2014, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014).

18 En la TC/0128/21 se agrega «por el ordenamiento jurídico»; es decir, «condiciones establecidas por el ordenamiento jurídico».

19 Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14, numerales 6, 24, numerales 3, 40, 41, 42, 83, párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153, numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



10.2.27. La libertad de empresa –como derecho fundamental –está sometido a los límites o regulación constitucionalmente previstos, en aras de preservar los intereses que se debaten en la dinámica de una economía de mercado. Las limitaciones en la regulación de este derecho se producen en las diversas esferas, tales como: la producción, libertad de comercialización y participación. Sobre este último aspecto el legislador ha entendido necesario limitar la participación de ciertos actores, en algunas actividades económicas, previendo los efectos nocivos de las distorsiones producidas en las funciones que desempeñan los agentes y miembros de la Policía Nacional. **[Primera parte del párrafo reiterada en las sentencias TC/0317/21 (párr. 10.47,); TC/0496/25 (párr. 12.6); TC/1139/23 (párr. 10. ss)].**²⁰

TC/0223/24²¹, del 12 de julio de 2024. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. La libertad de empresa implica libertad para formalizar o disolver acuerdos económicos. El límite absoluto de dicha libertad es la sujeción de la actividad económica a los parámetros legal y constitucionalmente fijados. Estos procuran regular el libre mercado y garantizar la competencia leal dentro del mismo.

10.23. [...] No hay, pues, un mejor ejemplo que el caso de la especie en el que se pueda hacer patente la materialización de esta disposición ius fundamental, en virtud de la cual se reconoce a las personas, en el marco de una economía social de mercado, la libertad para formalizar o disolver acuerdos económicos cuando estos entiendan que ello implicaría un beneficio de carácter pecuniario para la parte interesada. Así pues, el límite absoluto de dicha esfera de libertad económica garantizada a los individuos es la sujeción de la actividad económica a la que planeen dedicarse a los parámetros legal y constitucionalmente fijados, los cuales tienen como fin regular el libre mercado y garantizar la competencia leal dentro del mismo.

e) Dimensión objetiva e institucional de la libertad de empresa

TC/0603/23²², del 8 de septiembre de 2023. Junto a su dimensión subjetiva, la libertad de empresa tiene una dimensión objetiva e institucional, en cuanto elemento de un sistema económico determinado. En este sentido, se ejerce dentro de un marco de reglas que ordenan la economía de mercado.

11. bb. En lo concerniente a las limitaciones que puede establecer el Estado a la libertad de empresa, el Tribunal Constitucional español en la Sentencia 227/1993 del nueve (9) de julio, estableció lo siguiente:

Se constata de este modo, una vez más, la inexistencia en el Derecho constitucional contemporáneo de derechos absolutos y prevalentes frente a otros derechos fundamentales o de rango constitucional. Pero, además, en un Estado social y democrático de Derecho,

20 Luego del término «participación», reiterado con el agregado: «sujetas a las limitaciones impuestas» por la Constitución y/o la ley.

21 Expediente núm. TC-04-2023-0301 relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por Sky Air, S.R.L. contra la Sentencia núm. SCJ-PS-22-0117, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022).

22 Expediente núm. TC-05-2023-0019, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Horacio Betances Pimentel contra la Sentencia núm. 0030-03-2022-SEN-00399, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022).



como el que proclama el art. 1 de la Constitución, es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social [Citas omitidas]. En este sentido, la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos.

f) Relevancia de la libertad de empresa en un Estado social y democrático de derecho

TC/0289/13²³, del 30 de diciembre de 2013. Control preventivo de tratados internacionales. La libertad de empresa es de las actividades que en un Estado social y democrático de derecho tiene mayor relevancia para el desarrollo de las personas.

10.3. La libertad de empresa constituye una de las actividades que en un Estado social y democrático de derecho comporta mayor relevancia para el desarrollo de las personas, pues en su ejercicio se concretizan las iniciativas individuales para la producción e intercambio de bienes. En esa tesitura, el artículo 50 de la Constitución señala que 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. **[Reiterado en las sentencias TC/0122/20 (párr. 8.3) y TC/0944/23 (párr. 11.2.2.9)]**²⁴.

2. Régimen económico y facultad del Estado de regular los sectores de la economía nacional

a) Régimen económico dominicano: economía social de mercado

TC/0027/12²⁵, del 5 de julio de 2012. Acción directa de inconstitucionalidad. El régimen económico dominicano es el de una economía social de mercado. Entre otras cosas, corresponde al sector público la función de suplir las insuficiencias del mercado, asegurar los servicios públicos y favorecer la igualdad de los ciudadanos.

23 Expediente núm. TC-02- 2013-0011, relativo al control preventivo de constitucionalidad del Tratado sobre el Comercio de Armas, adoptado en las Naciones Unidas en fecha dos (2) de abril del año dos mil trece (2013) y suscrito por la República Dominicana, en fecha tres (3) de junio de dos mil trece (2013), en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos.

24 En sentido similar, el párr. 11.2.2.1. de la TC/0944/23 señala lo siguiente: «11.2.2.1. La libertad de empresa y la iniciativa privada son derechos y principios que, en la misma proporción que la igualdad, incardinan el Estado social y democrático de derecho sobre el que se erige República Dominicana...»

25 Expediente No. TC-01-2000- 0007 relativo a la Acción de Inconstitucionalidad incoada por Ricardo Ramos Franco, Américo Moreta Castillo y Rafael Robles Inocencio contra la Resolución No. 64-95 emitida por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio en fecha 27 de marzo de 1995.



9.3. De la lectura del artículo 217 antes indicado, se advierte que el régimen económico dominicano es el de una economía social y de mercado, y como lo señala García Pelayo *“En este sistema económico el Estado tan solo se limita a establecer un orden jurídico objetivo para la acción económica, caracterizado por un régimen de planificación estatal destinado a corregir las libres decisiones de las empresas y postular la libre competencia como el mecanismo más efectivo para asegurar el bienestar de todos y admite la intervención del Estado en determinadas materias económicas y sociales”*.

9.4. Según los autores de tendencias *socializantes*, la intervención pública está, al menos, en igualdad de condiciones con la iniciativa privada. La iniciativa pública se considera como “uno de los elementos que califican el sistema de mercado en el Estado social, donde se atribuye al sector público la función de suplir las insuficiencias del mercado, asegurar las misiones de servicio público, favorecer la igualdad de los ciudadanos e, incluso, ser la punta de lanza de una política económica democrática y jugar un papel de aguijón social.” **[Reiteración de la indicación de que el constituyente dominicano ha adoptado un modelo de economía social y de mercado en la sentencia TC/0944/23 (párr. 11.2.2.3)]²⁶.**

b) Facultad del Estado de regular los sectores de la economía

TC/0027/12, del 5 de julio de 2012. Acción directa de inconstitucionalidad. Potestad del Estado de fomentar la iniciativa privada a través de los organismos que considere pertinentes y de dictar normas que garanticen la libre competencia y los niveles de precio, sin que ello implique violación a la libertad de empresa.

9.5. Partiendo de lo anterior y haciendo la subsunción con lo dispuesto en el artículo 219 de la actual Constitución, es evidente que el Estado tiene la potestad de fomentar la iniciativa privada y tal impulso puede hacerse por los departamentos u organismos que el propio Estado considere pertinentes para el desarrollo económico de los individuos. Dicho esto, y si observamos la resolución 64-95, muy específicamente su artículo tercero [sic], es apreciable que el Estado ha intervenido a través de la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio y ha regulado la economía en ese aspecto de forma equitativa y justa, ordenando la recompensa por el desgaste del producto en los almacenes de los detallistas.

9.6. Respecto del alegato de violación a la libertad de empresa y a la prohibición de monopolios, es el criterio de este tribunal que no se evidencia tal violación, por cuanto a nadie se le ha impedido realizar la actividad económica de que se trata, sino que el Estado, a través de la resolución de marras, entre otras cosas lo que ha hecho es condicionar la venta directa de combustibles a particulares no detallistas, esto es, regular las actividades comerciales entre los detallistas de combustible y los distribuidores. Tal accionar tiene su sustento jurídico en las disposiciones del artículo 221 de

26 Tras citar los artículos 217 y 8 de la Constitución, relativos a los principios que orientan el régimen económico y a la función esencial del Estado, el Tribunal establece lo siguiente: «11.2.2.3 Con base en estas disposiciones, el constituyente dominicano ha adoptado un modelo de economía social y de mercado (TC/0027/12) en el que la iniciativa privada tiene un papel protagónico y determinante, en la medida que la riqueza y la propiedad —atributos naturales de un sistema esencialmente capitalista como el nuestro— constituyen medios idóneos para el desarrollo humano, la cohesión, la justicia social y el crecimiento económico».



la Constitución y en el artículo 2B letra g) de la Ley No. 290-66 de fecha 30 de junio de 1966 y su reglamento de aplicación No. 186-66 del 26 de octubre del año 1966, pues las facultades reglamentarias de la administración pública autorizan al Estado a intervenir, incluso dictando normas que garanticen la libre competencia y los niveles de precio, sin que ello implique violación a la libertad de empresa. **[Reiterado en las sentencias TC/0049/13, párr. 9.2.4; TC/0001/14 (párr. 9.2.4); TC/0280/14 (párr. 10.2.5.); TC/0010/15 (párr. 13.10; TC/0496/25 (párr. 12.6)].**²⁷

TC/0049/13, del 9 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. La facultad del Estado de regular los sectores de la economía no implica vulneración a la libertad de empresa.

9.2.4. La regulación por parte de las agencias del Estado, de un determinado sector de la economía nacional no implica, en modo alguno, violación al derecho fundamental a la libertad de empresa. [...]. **[Reiterado en las sentencias TC/0001/14 (párr. 9.2.4); TC/0280/14 (párr. 10.2.5.); TC/0010/15 (párr. 13.9); TC/0546/23 (párr. 12.17); TC/1091/24 (párr. 11.18); TC/0496/25 (párr. 12.6)].**

TC/0058/13²⁸, del 15 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. La regulación surge como instrumento para impedir que los prestadores abusen de su posición, y así proteger tanto a los usuarios como a los prestadores de ellos mismos.

10.2.9. Si observamos, el derecho a la educación se enmarca dentro de los derechos económicos y sociales; también es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, razón por la cual no debe verse desde la óptica comercial que aspira la accionante. De ahí que el Estado sí tiene la potestad de intervenir en la regulación de ese derecho fundamental, tal como puede intervenir en lo referente al derecho a la salud, al trabajo, a la familia, entre otros derechos de la misma jerarquía. Pensar lo contrario sería desconocer la dimensión del Estado regulador, por cuanto la regulación surge como un instrumento para impedir que los prestadores abusen de su posición y de esta manera proteger a los usuarios y a los propios prestadores de ellos mismos, y para lograrlo es necesario fortalecer el sistema regulatorio con autoridades fuertes, especializadas e independientes.

TC/0289/13, del 30 de diciembre de 2013. Control preventivo de tratados internacionales. Relevancia de la libertad de empresa en un Estado social y democrático de derecho y facultad estatal para regular la economía y garantizar la competencia libre y leal.

27 En el párr. 12.6 de la TC/0496/25 se menciona esta sentencia en el sentido siguiente: «[...] La posibilidad de regular la economía no supone en sí una violación a la libertad de empresa en un determinado sector de la economía nacional (Sentencias TC/0027/12, TC/0049/13)».

28 Expediente No. TC-01- 2012-0062, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Instituciones Educativas Privadas del Distrito 15-03 (AINEP), contra los acápites F y G del artículo 48 de la Ley No. 136-03, del siete (7) de agosto de dos mil tres (2003); el artículo primero de la Ley No. 86-00, del veintiséis (26) de septiembre de dos mil (2000); la resolución especial dictada por el Consejo Nacional de Educación de fecha seis (6) de julio de dos mil once (2011); y las disposiciones contenidas en la Circular No. 14, dictada por el Ministerio de Educación en fecha primero (1ro) de mayo de dos mil doce (2012).



10.3. La libertad de empresa constituye una de las actividades que en un Estado social y democrático de derecho comporta mayor relevancia para el desarrollo de las personas, pues en su ejercicio se concretizan las iniciativas individuales para la producción e intercambio de bienes. En esa tesitura, el artículo 50 de la Constitución señala que 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. **[Reiterado en las sentencias TC/0122/20 (párr. 8.3) y TC/0944/23 (párr. 11.2.2.9)].**

10.4. En consonancia con dicha previsión, el Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país, evitando la formación de monopolios, salvo que fuere en su provecho, caso en cual se hará mediante ley. El desarrollo de este derecho implica para el Estado crear reglas que garanticen la competencia libre y leal de quienes coexisten en el mercado, adoptando medidas efectivas contra los efectos nocivos y restrictivos de posición dominante, con las correspondientes excepciones de estrategia para salvaguardar la seguridad nacional. **[Reiterado en la sentencia TC/0122/20 (párr. 8.3)].**

10.5. En cuanto al modelo social, el régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano, fundamentado en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad. Estos principios apuntalan el accionar de los poderes públicos en orden coherente con la definición de Estado social consagrado en la Constitución.

TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015. Acción directa de inconstitucionalidad. Cualquier actividad económica o profesional está sometida al cumplimiento de una serie de requisitos precisados por el Estado.

11.22. En este sentido, en el primero de los supuestos que suponemos que plantea la parte accionante no puede decirse que los mismos vulneran el derecho de empresa. Al respecto debe precisarse que cualquier actividad económica, y más que eso, el ejercicio de cualquier actividad profesional está sometido al cumplimiento de una serie de requisitos precisados por el Estado a través de sus distintos instrumentos normativos, de conformidad con el interés general. Así, por ejemplo, de igual forma que la construcción de un edificio requiere que el particular interesado disponga de las autorizaciones que establezcan las normas urbanísticas y de la construcción en cada caso, asimismo el ejercicio de la profesión de la contaduría, la medicina, la abogacía, etcétera, está sometido al cumplimiento de una serie de requisitos que pretenden garantizar que el profesional de que se trate dispone de las competencias técnicas que necesita para el buen ejercicio de su profesión. **[Reiterado en la sentencia TC/0368/19 (párr. 10.5.5)].**

b1) Condiciones para la regulación e intervención del Estado en la economía

TC/0001/14, del 14 de enero de 2014. Acción directa de inconstitucionalidad. La potestad interventora del Estado en la regulación de la economía se fundamenta en el artículo 50.2 de la Constitución. Sin



embargo, la intervención reguladora debe hacerse mediante ley, no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa y debe obedecer a criterios de razonabilidad.

9.2.5. La potestad interventora del Estado en la regulación de la economía proviene del propio artículo 50.2 de la Constitución. Sin embargo, de la propia ley sustantiva se sustraen los límites con que cuenta este poder configurativo del legislador en materia de regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Dicho así, el artículo 74.2 de la Constitución dispone que “Sólo 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”.²⁹ **[Reiterado en las sentencias TC/0280/14 (párr. 10.2.6); TC/0334/14 (párr. 9.2.4.)].**

9.2.6. De esta manera, la intervención reguladora debe hacerse contemplando los límites constitucionales consistentes en una i) regulación mediante ley; ii) no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad. [...]. **[Reiterado en las sentencias TC/0280/14 (párr. 10.2.7.); TC/0317/21 (párr. 10.48); TC/0944/23 (párr. 11.2.2.10)³⁰; TC/496/25 (párr. 12.6)³¹].**

TC/0573/19³², del 11 de diciembre de 2019. Acción directa de inconstitucionalidad. La facultad reguladora del Estado debe hacerse conforme a la Ley y con la finalidad de ser garante de los derechos establecidos en la Constitución.

9.3.4. En ese tenor, el Estado –de acuerdo con el mismo artículo 50, numeral 2 de la Constitución– *podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país*. De esto se colige que el Estado tiene una facultad reguladora en distintas áreas de la economía y que *esa regulación no supone la violación al derecho de libertad de empresa*, pues si el Estado tiene la facultad y responsabilidad de intervenir ciertos sectores, debe hacerlo apegado a la Ley y siempre con la finalidad de ser garante de los derechos conferidos por la Constitución, evitando así la arbitrariedad estatal.

29 En el caso de la TC/0280/14, se añaden unas líneas y queda como sigue: «[...]Dicho así, el artículo 74.2 de la Constitución dispone 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”, lo que indica que este Tribunal Constitucional puede limitarlos conforme al citado artículo 74.2 de la Constitución».

30 Esta sentencia agrega lo siguiente: «Estas tres cualidades deben cumplirse para que la norma cuestionada de afectar [sic] la libertad en cuestión y sus componentes tolere un examen de inconstitucionalidad».

31 La sentencia se remite en este punto a la TC/0280/14.

32 Expediente núm. TC-01- 2015-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) contra el artículo 1 de la Ley núm. 4-07, que modifica el artículo 29 de la Ley núm. 495-06, sobre Rectificación Fiscal.



3. Libre competencia y monopolios

a) Concepto de monopolio y diferencias con el abuso de posición de dominio

TC/0137/20³³, del 13 de mayo de 2020. Acción directa de inconstitucionalidad. El monopolio y el abuso de la posición dominante son figuras distintas. En una de sus acepciones, el monopolio se corresponde con «una concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa para que ésta aproveche con carácter exclusivo a alguna industria o comercio». El abuso de posición de dominio se considera nocivo para el funcionamiento del mercado «dado que un determinado agente económico puede modificar unilateralmente y de manera sustancial las condiciones en que se presta el servicio o se vende el producto respectivo, sin consideración a los competidores o a los clientes».

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

Considerando, que el monopolio es el régimen de derecho o de hecho por el cual se sustrae de la libre competencia a una empresa o a una categoría de empresas, permitiéndoles convertirse en dueñas de la oferta en el mercado; que si bien es cierto que cuando la administración encarga a un concesionario de un servicio público, éste se beneficia en la generalidad de los casos de una exclusividad que impide a la administración contratar con un competidor que desee incursionar en la actividad de que se trate, no es menos cierto que semejante eventualidad, en el estado actual de nuestro derecho sustantivo, no existe posibilidad de que ella se realice, en razón de que el artículo 8, numeral 12 de la Constitución sólo permite el establecimiento de monopolios en provecho del Estado y de sus instituciones y éstos cuando son creados en virtud de la ley, lo que implica necesariamente que existe una prohibición implícita de establecer monopolios en provecho de particulares, aún sean acordados por el Estado... [...].

12.14. En cuanto al significado y diferencias de monopolio y abuso de posición de dominio, el Diccionario de la Real Academia define al monopolio como una concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa para que ésta aproveche con carácter exclusivo a alguna industria o comercio y en otra acepción como el “ejercicio exclusivo de una actividad, con el dominio o influencia consiguiente”. De su parte, el abuso de posición de dominio en el mercado es una figura calificada por el derecho de la competencia como nociva para el correcto funcionamiento del mercado, dado que un determinado agente económico puede modificar unilateralmente y de manera sustancial, las condiciones en que se presta el servicio o se vende el producto respectivo, sin consideración a los competidores o a los clientes. El sistema constitucional y legal de República Dominicana prohí-

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



be tanto el monopolio como el abuso de la posición de dominio. El artículo 50.1 de la Carta Fundamental, por un lado, y la Ley núm. 42-08, sobre la Defensa de la Competencia, del dieciséis (16) de enero de dos mil ocho (2008). Dicho en otras palabras, ninguna práctica abusiva podría ser amparada por el ordenamiento jurídico, puesto que se encuentra prohibida.

TC/0278/21³⁴, del 8 de septiembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Para afirmar que una ley promueve el monopolio y abuso de una posición dominante debe permitir la realización de una actividad económica determinada en favor de un grupo de entidades comerciales y con exclusión de otras respecto de la prestación del mismo servicio.

10.4.8. [...] un monopolio “se caracteriza por la condición de exclusividad o clara ventaja o preponderancia que ostenta una persona, pública o privada, para realizar una actividad determinada y controlar el mercado”; es decir que para la ley atacada promover el monopolio y abuso de una posición dominante invocado por los accionantes debió permitir la realización de una actividad económica determinada, que para este caso sería el consumo de tabaco mediante la pipa de agua o *hookah*, a favor de un grupo de entidades comerciales y con exclusión de otras respecto de la prestación del mismo servicio —que nada tiene que ver con el servicio de fumar tabaco mediante cigarro o cigarrillo—; pero con la prohibición vigente al uso de este dispositivo para fumar tabaco en todos los lugares públicos o privados que conglomeren, bajo techo, a colectivos de personas, sin discriminar entre los entes de comercio, no incurre el legislador en inobservancia alguna al derecho fundamental a la libertad de empresa preceptuado en el artículo 50 de la Constitución dominicana. Por tanto, ha lugar a desestimar el presente medio de inconstitucionalidad.

b) Obligación del Estado de garantizar un marco jurídico para la libre competencia y condiciones que la configuran

TC/0267/13³⁵, del 19 de diciembre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. Deber del Estado de velar por la competencia libre y leal entre los distintos actores empresariales.

9.2.2. [...] El Estado debe velar porque la competencia entre los distintos actores empresariales sea libre y leal, exenta de monopolios (salvo en beneficio del Estado) y del abuso de una posición dominante por parte de cualquier empresa (Art. 50.1 de la Constitución). **[Reiterado en la sentencia TC/137/20, párr. 12.10].**

34 Expediente núm. TC-01- 2019-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por José Bernabé Quiterio, Richar Lisandro Hernández Pimentel, Willian Rafael Espinal Fernández, Harold Steven Rodríguez, Heriberto de la Cruz Pérez y Roy Antony Aquino Ramírez contra los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 16-19, que prohíbe el uso de la *hookah* en lugares públicos y privados.

35 Expediente núm. TC-01- 2003-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland, Inc., contra el Decreto núm. 36-02, de fecha diez (10) de enero de dos mil dos (2002), dictado por el Poder Ejecutivo.



TC/0188/20³⁶, del 14 de diciembre de 2020. Acción directa de inconstitucionalidad. La obligación del Estado de proteger el derecho a la libertad de empresa implica la implementación de un marco jurídico en el que impere la libre competencia.

7.1.3. En aplicación del texto transcrito, el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la libertad [sic] de empresa, obligación que implica la implementación [sic] de un marco jurídico que cree las condiciones para que impere la libre competencia y, de esta forma, todas las personas incursionen, si fuere de su interés, en las actividades económicas, desterrando la creación de monopolios y el abuso de posición dominante. **[Reiterado en las sentencias TC/0670/24 (párr. 6.21) y TC/0726/25 (párr. 6.c.)].**

TC/0049/13, del 9 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. Condiciones que configuran la libre competencia: concurrir al mercado, ofrecer condiciones y ventajas comerciales que se consideren oportunas y la posibilidad de contratar con cualquier consumidor y usuario.

9.2.3. En la especie, el hecho de que el Ministerio de Industria y Comercio disponga la regulación del mercado de venta de combustibles al por mayor y a domicilio, disponiendo el pago de tasas para la concesión de las licencias de operación en dicho negocio, en nada afecta el derecho a la libertad de empresa de los detallistas, pues no les [sic] impide su plena incursión al mercado regulado mediante la Resolución No. 70. Además, la circunstancia de que los detallistas de combustible requieran de un determinado nivel de inversión para operar en el negocio de venta de hidrocarburos al detalle y en las estaciones de gas o gasolina (mercado distinto al regulado por la referida Resolución No. 70), no puede interpretarse como un obstáculo a la libre competencia, pues la prealudida resolución no les impide a los detallistas concurrir al mercado, ofrecer condiciones y ventajas comerciales que consideren oportunas, ni la posibilidad de contratar con cualquier consumidor y usuario; condiciones que configuran la libre competencia, de conformidad con la jurisprudencia constitucional comparada (*Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia*). [...]

c) La libre competencia como fundamento de una economía de mercado

TC/0137/20, del 13 de mayo de 2020. Acción directa de inconstitucionalidad. La libre competencia es uno de los fundamentos de una economía de mercado. Esta resulta de la libre concurrencia en el mercado de ofertantes y de consumidores capaces de tomar decisiones libres sobre sus compras. La prohibición del monopolio—solo permitido excepcionalmente— se sustenta en la necesidad de preservar una economía de libre mercado.

12.18. El constituyente del 2010 ha diseñado una política económica de libre mercado, caracterizada por la libertad de empresa como se configura en los artículos 50 y 217 de nuestra Ley Funda-

36 Expediente núm. TC-01-2015-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Farma Value RD, S.R.L., contra los artículos 4.18 y 8.5.1.1 de las Normas Particulares para la Habilitación de los Establecimientos Farmacéuticos, dictadas por el Ministerio de Salud Pública en agosto dos mil doce (2012), y el párrafo del artículo 177 del Decreto núm. 246-06, dictado por el Poder Ejecutivo el nueve (9) de junio de dos mil seis (2006), que instituye el reglamento de medicamentos para la aplicación de la Ley núm. 42-02, General de Salud.



mental. En referencia a la libertad de empresa la Corte Constitucional de Colombia la ha definido de la siguiente manera [...]

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

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

d) Condiciones en las que excepcionalmente se establecen monopolios

TC/0137/20, del 13 de mayo de 2020. Acción directa de inconstitucionalidad. Los monopolios se permiten excepcionalmente bajo la condición de que sean en provecho del Estado y de que su regulación se realice mediante ley.

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



12.16. Así las cosas, ha quedado establecido que el constituyente de 2010 en el número 1 del artículo 51 establece que excepcionalmente los monopolios se permiten bajo dos condiciones; la primera es que estos deben ser en provecho del Estado, y la segunda es que su regulación será mediante una ley. [...]

e) Monopolio a favor de particulares mediante contrato de exclusividad

TC/0137/20, del 13 de mayo de 2020. Acción directa de inconstitucionalidad. En esta decisión, el Tribunal declaró la nulidad de la Resolución núm. 188-03, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de diciembre de dos mil tres (2003), que aprobó un contrato en favor de un único agente económico privado para ejecutar con carácter de exclusividad los servicios de seguridad para la inspección y fiscalización de todas las cargas en los puertos del país, incluyendo los servicios técnicos que pudieran desprenderse del mismo. El Tribunal estimó que la cláusula de exclusividad creó un monopolio en favor de la empresa, en inobservancia de los requisitos establecidos en el artículo 50.1 de la Constitución.³⁷

12.3. Para determinar si real y efectivamente la Resolución núm. 188-03 violenta disposiciones de la Constitución de la República, de manera específica la contenida en el artículo 50.1, debemos analizar la cuestión partir [sic] de lo que señala el artículo 10 del contrato que fuera aprobado por la indicada resolución, el cual dispone que:

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

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

12.5. Al respecto de esa cláusula de exclusividad, este órgano de justicia constitucional especializada entiende que al haber sido aprobada por el Congreso, se ha dado pie a la exclusión de otros

37 Véase también la sentencia TC/0380/18, relativa al transporte de pasajeros y de cargas, en la que el Tribunal hizo referencia a la necesidad de evitar la formación de monopolios y prácticas anticompetitivas, en relación con la protección de la libertad de empresa y la libre competencia, (párr. 12. cccc).



agentes económicos privados en la prestación de los servicios que han sido concesionados, con lo cual el Estado dominicano ha procedido, a través de un contrato, más no de una ley, al otorgamiento de una concesión en términos monopólicos a favor de una empresa privada, razón social I.C.S.S.I., y no en provecho del Estado, tal y como establece la Constitución.

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

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

12.8. El Congreso Nacional, al aprobar el indicado contrato ha obviado, entre otras cosas, que los contratos administrativos *son actos administrativos, por medio de los cuales el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida.*

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



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

12.15. El examen de la resolución, así como los efectos que esta ha producido, pone de manifiesto que la empresa I.C.S.S.I. S.A., goza, en virtud del referido acto, de una real y verdadera exclusividad, que se convierte en un monopolio en el país, dado que en un mercado de competencia, la indicada sociedad comercial es el único agente en el mercado que provee un determinado servicio o bien (digitalización de imágenes por rayos X en los puertos de República Dominicana, para la inspección de las cargas arribadas a los recintos portuarios del país), de lo que se desprende una real y verdadera exclusividad sin que exista un respaldo legal, por todo lo cual al producirse la aprobación del contrato y sus adendas por el Congreso Nacional, se transgrede, de forma directa, lo dispuesto en el artículo 51 numeral 1 de la Constitución de la República, como denuncian los accionantes y ha podido verificar este tribunal, al hacer un juicio de confrontación entre la referida resolución y la Carta Magna.

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

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

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

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



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

f) Supuestos que no constituyen monopolios a favor de particulares o que resultan conformes al artículo 50.1 de la Constitución

f1) Autorización de proveedores de soluciones fiscales: no constituye un monopolio a favor de empresas en particular

TC/0105/19³⁸, del 27 de mayo de 2019. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra la Resolución núm. 04/2014, de la Dirección General de Impuestos Internos, que establece una norma general de facilidades para soluciones fiscales. A propósito de la indicada resolución, se establece que con la misma no se vulnera la libertad de empresa ni se crea un monopolio en favor de empresas en particular.³⁹

10.3.1. La accionante alega que la Resolución núm. 04/2014, “viola el derecho a la libre empresa, crea un monopolio y coloca en posición dominante a las dos empresas suplidoras”, y que la norma 04-2014 “no indica las condiciones, requisitos y forma en que se registran las empresas que desean suplir las impresoras fiscales, y añade que “la suspensión y cierre, sin procedimiento administrativo o juicio previo, viola la seguridad jurídica propia de la libertad de comercio”.

10.3.2. A los fines de dar respuesta a este argumento, este tribunal procede a señalar que el artículo 2, numeral 12), de la Resolución núm. 04/2014, define el concepto “soluciones fiscales” como las opciones de almacenamiento de datos de las ventas de bienes y servicios realizadas al contribuyente, con el objetivo de ser remitidas a la DGII, “ya sea por hardware o software y abarcan desde una impresora fiscal, una caja registradora fiscal, un sistema fiscal, una interface fiscal, entre otros”. A su

38 Expediente núm. TC01-2016-0033, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Federación Dominicana de Comerciantes, Inc. y compartes contra la Resolución núm. 04/2014, emitida por el director general de Impuestos Internos el cuatro (4) de junio de dos mil catorce (2014).

39 El art. 1 de la indicada resolución define el Sistema de Soluciones Fiscales «como una medida tendente a facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria por parte de los y las contribuyentes, iniciada en el 2008 con la promulgación del Decreto No. 451-08. Este sistema integra las opciones o alternativas fiscales, ya sean equipos de impresión o sistemas que procesan y envían datos relativos a las operaciones de transferencia de bienes o servicios realizadas por los o las contribuyentes». A título enunciativo contiene previsiones sobre el uso, comercialización, instalación, costos, formato de las facturas y deberes de los usuarios en relación a las soluciones fiscales. En cuanto al alcance de la Resolución, el TC establece que la misma tiene un alcance general, «en tanto establece mecanismos para garantizar la transparencia en las operaciones de los o las contribuyentes que venden mayoritariamente sus productos a consumidores finales, por lo que estas regulaciones van dirigidas a la creación de dispositivos modernos que avalen una mayor facilidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos» (párr. 10.1.1).



vez el artículo 2, numeral 6, de la referida norma establece que, a los fines y efectos de la presente norma, deberá entenderse por “Empresas Proveedoras de Soluciones Fiscales”, aquellas empresas “autorizadas por la DGII a comercializar estas soluciones fiscales, ya que han dado cumplimiento a lo exigido por la Administración Tributaria y sus equipos cumplen con la legislación de República Dominicana”.

10.3.3. Además, el artículo 4 de la referida resolución refiere lo siguiente: “Comercialización e instalación de las soluciones fiscales. Sólo serán consideradas como Soluciones Fiscales, a los fines de la presente Norma, aquéllas comercializadas e instaladas por proveedores que hayan certificado las mismas ante la Dirección General de Impuestos Internos”, agregando en su artículo 9, párrafo II que “las personas jurídicas o físicas que vendan, instalen o presten servicios de mantenimiento a Soluciones Fiscales sujetos a la presente Norma, sin estar autorizados o certificados por la DGII, incurrirán en el incumplimiento de un deber formal, constitutivo de falta tributaria (...)”.

10.3.4. Visto todo lo anterior, este tribunal considera que cuando la DGII puntualiza que las empresas que podrán ser autorizadas por ella para la prestación, distribución e instalación de soluciones fiscales en los locales de los ofertadores de bienes y servicios, (entiéndase hardware, software, impresora fiscal, caja registradora fiscal, sistema fiscal, interface fiscal), no lo hace ejerciendo exclusión alguna en perjuicio o desmedro de empresas en particular dedicadas a tales fines, sino que se limita a disponer las condiciones para la incorporación o contratación de las mismas como empresas proveedoras de soluciones fiscales autorizadas por la DGII para comercializar e instalar estas soluciones fiscales, a los fines de dotar de seguridad y confiabilidad en la operación de los equipos a ser instalados.

10.3.5. Este mecanismo no puede interpretarse como un monopolio a favor de empresas en particular, sino que condiciona la contratación de las empresas a ser escogidas para brindar tales servicios a que las mismas “hayan dado cumplimiento a lo exigido por la Administración Tributaria y sus equipos cumplen con la legislación de República Dominicana”. Es decir, lo que se exige es que estas reúnan todos los requisitos establecidos por las leyes dominicanas, por lo que, al disponer este requerimiento, la DGII ha actuado apegada al principio de legalidad que debe regir todas las actuaciones del ámbito administrativo, en ejercicio de la facultad que detenta de contratar servicios de carácter técnico u operativo atribuida por el artículo 4, literal h) de la Ley 227-06, la cual será abordada en el desarrollo de la argumentación de esta decisión.

10.3.6. Las controversias que se generen en la ejecución de estas contrataciones deben ser atacadas por la vía de la impugnación o del recurso contencioso-administrativo, tal y como dispone la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, en su artículo 69. Por lo tanto, carecen de fortaleza los argumentos de la accionante en el sentido de que la norma atacada “no indica las condiciones, requisitos y forma en que se registran las empresas que desean suplir las impresoras fiscales”, puesto que la disposición es clara y meridiana en el sentido de que las empresas y los equipos a ser seleccionados para ofertar su servicio sean acordes con las leyes tributarias y conformes a la legislación vigente sobre la materia.



10.3.7. En definitiva, en relación con el medio planteado de que la norma impugnada vulnera la libertad de empresa consagrada en el artículo 50 de la Constitución, este argumento debe ser rechazado, puesto que dicho texto lo que establece es que “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”; en tal sentido, la norma atacada lo que persigue es viabilizar el cumplimiento de lo establecido en el Código Tributario, además de lo promulgado por el Decreto núm. 254-06, del diecinueve (19) de junio de dos mil seis (2006), que establece el Reglamento para la regulación de la impresión, emisión y entrega de comprobantes fiscales, y lo dispuesto por el Decreto núm. 451-08, del dos (2) de septiembre de dos mil ocho (2008), mediante el cual se regula el uso de las impresoras fiscales, todo esto en ejercicio de su facultad resolutoria otorgada por ley. Esto no significa, en modo alguno, que se esté impidiendo o limitando a los ciudadanos su derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, tal y como prescribe el citado artículo 50 de la Constitución, sino que cuando la actividad comercial ejercida está ceñida, por su naturaleza, al cumplimiento de ciertos deberes y obligaciones establecidas por ley, el ciudadano no puede sustraerse de su cumplimiento. Por todo lo expuesto, este alegato de la accionante debe ser rechazado. **[Para otros supuestos en los que el Tribunal ha descartado la existencia de un monopolio a favor de particulares, pueden consultarse, a título enunciativo, las siguientes sentencias incluidas en este cuadernillo: TC/0015/13 (párr.11.5); TC/0267/13 (párr.9.2.4) TC/0368/19 (párr. 10.5.4); TC/0672/18 (11. q); TC/0278/21 (10.4.8).]**⁴⁰

f2) Exclusión de los trabajadores del sector público de la libre elección de Administradora de Riesgo de Salud y artículo 50.1 de la Constitución

TC/0435/15⁴¹, del 30 de octubre de 2015. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra los párrafos II y III del artículo 31 de la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, del nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), que dispone que las Administradoras de Riesgo de Salud (ARS) tendrán a su cargo a todos los trabajadores del sector privado formal o informal no subsidiados que la seleccionen. Se establece que, al excluirse a los trabajadores del sector público de dicha selección, no se vulnera el derecho a la igualdad ni al no establecimiento de monopolios, ya que

40 Para el caso específico de la libertad de empresa y los derechos de propiedad intelectual, nos remitimos a las sentencias TC/0244/14 y TC/0334/14, incluidas en el presente cuadernillo. Reiteramos que en esta última estableció lo siguiente: 9.2.7. «El doble contenido de los derechos de propiedad intelectual lo diferencia de otras figuras jurídicas. De una parte, contiene derechos morales que resguardan la conexión entre el autor y su creación, garantizando el reconocimiento de la autoría y resguardando la integridad de su obra; de la otra parte, derechos patrimoniales que confieren al titular, ya sea el autor o un tercero, la explotación monopólica de la obra, lo cual implica las facultades de publicar, reproducir, distribuir, modificar, y ejecutar públicamente la obra. Dichos derechos se relacionan directamente con la dignidad humana, forman parte intrínseca de su núcleo, y suponen introducir en la economía de mercado unos monopolios legales o derechos de exclusividad que son imprescindibles para el correcto desarrollo de dicha economía; motivo por el cual procede desestimar el citado medio de inconstitucionalidad invocado por la accionante». [...]

41 Expediente núm. TC-01- 2007-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Servidores Públicos (FEDOSP), afiliada a la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), Central Institucional de Trabajadores Autónomos, Confederación Unión General de Trabajadores Dominicanos (UGTD), y los ayuntamientos de los distritos municipales La Caleta, Azua y Pueblo Viejo contra los párrafos II y III del artículo 31 de la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



la Constitución permite su creación y organización en provecho del Estado, siempre y cuando se realice bajo el amparo de una ley.⁴²

10.a. En cuanto a la alegada violación del derecho a la igualdad (art. 39.1 de la Constitución de la República)

Los accionantes alegan que la frase “del sector privado formal o informal no subsidiado”, consignado en los párrafos II y III del artículo 31 de la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en cuanto a que las Administradoras de Riesgo de Salud (ARS) solamente pueden tener a su cargo todos los trabajadores del sector privado formal o informal no subsidiado que la seleccionen, atentando contra el derecho a la igualdad de cualquier trabajador, ya que crea un privilegio a favor del sector privado y una discriminación en perjuicio de los empleados públicos, pues mientras los empleados privados pueden escoger la administradora del riesgos de salud (ARS) de su conveniencia, los empleados del sector público están obligados a seleccionar únicamente el Seguro Nacional de Salud (ARS SENASA), por lo que aducen que la referida disposición legal viola los principios de igualdad, libre elección y razonabilidad. [sic]

10.a.2. El citado texto constitucional, numeral 1, del artículo 39, establece que “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”, en tal razón, los accionantes alegan que la norma atacada en inconstitucionalidad transgrede la referida norma, ya que únicamente los trabajadores del sector privado formal o informal son los que tienen libre acceso a la elección de la administradora de riesgos de salud (ARS) de su preferencia, por lo que discriminan al referido sector, ya que el universo de los trabajadores dominicanas no goza del tratamiento de igualdad, derecho protegido y garantizado por nuestra Carta Magna.

10.a.3. En el caso que nos ocupa, estamos ante sujetos bajo situación equivalente, es decir, todos son trabajadores, tanto del sector público como del sector privado. En tanto, la idoneidad del trato diferenciado, en cuanto a que los trabajadores del sector privado formal o informal no subsidiados son libres de escoger la administradora del riesgos de salud (ARS) [sic] de su preferencia, situación esta conforme al artículo 50, numeral 1, de la Constitución de la República, el cual establece que [...] 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 (...).

11.a.4. [...] En tal sentido, se puede evidenciar que el hecho de que la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en su artículo 31, párrafos II y III, en cuanto a que las

42 Art. 31, Ley 87-01: «Párrafo II. Las Administradoras de Riesgo de Salud tendrán a su cargo todos los trabajadores del sector privado formal o informal no subsidiados que la seleccionen. Párrafo III. Las Administradoras de Riesgo de Salud tendrán a su cargo todos los trabajadores del sector privado, formal y/o informal, no subsidiado que la selección. Los regímenes del Sistema Dominicano de Seguro Social (SDSS) se fundamentarán en los principios, estrategias, normas y procedimientos establecidos en la presente ley y las leyes que la complementan».



Administradores [sic] del Riesgo de Salud tendrán a su cargo a todos los trabajadores del sector privado formal o informal, no vulnera el derecho a la igualdad ni al no establecimiento de monopolio, derecho garantizado por la Constitución dominicana, al excluir a los trabajadores del sector público de dicha selección, ya que la misma Carta Magna faculta en provecho del Estado la creación y organización de los mismos, siempre y cuando sea bajo el amparo de una ley; en consecuencia, el caso que nos ocupa ha sido establecido por la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que si no estarían a cargo únicamente del Seguro Nacional de Salud (ARS SENASA).⁴³

4. Competencia desleal.

a) La afirmación por parte de una empresa de que uno de sus productos es el mejor del mercado no constituye competencia desleal.

TC/0600/15⁴⁴, del 17 de diciembre de 2015. Recurso de revisión de amparo. Este caso tiene su origen en una acción de amparo contra una empresa que había colocado en el mercado una publicidad relativa a un detergente, indicando que dicho producto era el mejor de la República Dominicana. El Tribunal estimó que tal afirmación no puede considerarse un comportamiento constitutivo de competencia desleal, señalando que otra hubiera sido la situación si en la publicidad se incluyeran informaciones negativas respecto de otros productos colocados en el mercado.

10. p. Este tribunal constitucional considera, al igual que el juez de amparo, que no existe violación a derecho fundamental, en razón de que la publicidad de referencia no es engañosa ni tampoco se ha demostrado que es falsa. En este sentido, no estamos en presencia de un acto de competencia desleal, por lo cual no se tipifica la violación al derecho fundamental de la libre empresa.

10. q. Ciertamente, el hecho de que una empresa afirme, como ha ocurrido en la especie, que uno de sus productos es el mejor del mercado no puede considerarse un comportamiento constitutivo de competencia desleal. Tal afirmación pudiera hacerla perfectamente la compañía que promueve el producto de la competencia. Otra hubiera sido la situación, por ejemplo, si en la publicidad se incluyeran informaciones negativas en relación con otros productos colocados en el mercado, situación que no ha ocurrido en la especie.

b) Restricciones a la participación de cooperativas en el mercado de seguros y fianzas

TC/0387/15⁴⁵, del 15 de octubre de 2015. Recurso de revisión de amparo. El Tribunal distingue entre las cooperativas—concebidas como entidades sin fines de lucro— y las compañías de seguros y fian-

43 El Tribunal también descartó la existencia de una vulneración al principio de razonabilidad.

44 Expediente núm. TC-05- 2014-0248, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Unilever Caribe, S. A. contra la Sentencia núm. 038-2013-01153, dictada por la Quinta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el dieciséis (16) de diciembre de dos mil trece (2013).

45 Expediente núm. TC-08- 2014-0007, relativo al recurso de casación interpuesto por la Cooperativa Nacional de Seguros, Inc. (COOP-SEGUROS) contra la Sentencia de amparo núm. 00268/2007, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007).



zas. Se indica que si las cooperativas compitieran en el mercado de los seguros estaríamos en presencia de una competencia desleal que configuraría una vulneración al derecho a la igualdad.⁴⁶

10.g. Del análisis del fallo impugnado, este tribunal ponderará si las pretensiones de la recurrente, Cooperativa Nacional de Seguros Inc. (COOP- SEGUROS) de que se declare que esa entidad “es una empresa aseguradora y que como tal tiene derecho a continuar operando protegida por la Constitución de la República y las leyes adjetivas sobre la materia”, bajo la argumentación de que la negativa de las autoridades a permitir que operara como una compañía aseguradora con fines de lucro, estando legalmente constituida como una entidad no lucrativa, constituye una vulneración al artículo 39 sobre el derecho a la igualdad y al artículo 110 sobre la irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica.

10.h. En el presente caso, el conflicto tiene como fundamento un carácter de legalidad, en virtud de que la recurrente ha pretendido por vía del amparo que se le reconozca actuar en el mercado de seguros y fianzas, regulado por la Ley núm. 146- 02, no obstante estar constituida COOP-SEGUROS Inc. como una entidad sin fines de lucro, de conformidad con la Ley núm. 127/64, sobre Asociaciones Cooperativas, por lo que alega que el impedimento a esas operaciones por parte de la Superintendencia de Seguros, como órgano regulador de esa actividad, constituye una vulneración a sus derechos adquiridos, al principio de retroactividad de la ley y la seguridad jurídica.

10.i. En cuanto a ese argumento, este tribunal considera que no se puede considerar como un derecho adquirido el ejercicio constante de una actividad realizada al margen de la ley, ya que las cooperativas están concebidas como instituciones sin fines de lucro, y como tal están exentas de cargas fiscales, no así las compañías de seguros y fianzas, que al estar constituidas como sociedades comerciales, tienen una obligación contributiva con el fisco. En consecuencia, si las cooperativas compitieran en el mercado de los seguros estaríamos en presencia de una competencia desleal que rompería el equilibrio del mercado mediante un privilegio, lo cual configuraría una vulneración al derecho a la igualdad, contrario a lo alegado por la recurrente.

10.j. En cuanto al derecho a la igualdad consignado en el artículo 39 de la Constitución, este tribunal confirma que el fallo impugnado verificó que la vulneración argumentada no se configura en el presente caso, ya que lo que ha procurado la Superintendencia de Seguros es el cumplimiento de la Ley núm. 146- 02, que regula el funcionamiento de las compañías dedicadas a los seguros y fianzas, e impedir que las cooperativas ejerzan funciones ajenas a su naturaleza.

5. Distinción entre libertad de tránsito y libre circulación de mercancías

TC/0317/21⁴⁷, del 22 de septiembre de 2021. Acción directa en inconstitucionalidad. La libertad de tránsito no puede equipararse a la libre circulación de productos y mercancías. Esta última se deriva

46 Este caso tiene su origen en la negativa de la Superintendencia de Seguros de documentar mediante certificación o resolución la calidad de entidad aseguradora de la Cooperativa de Seguros Inc. (COOP-SEGUROS).

47 Expediente núm. TC-01- 2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC) contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005).



de la libertad de empresa, de los principios que sustentan el régimen económico y de los convenios internacionales correspondientes.

10.54. La dimensión constitucional que encierra el contenido del derecho al libre tránsito no puede equipararse, como afirma la accionante, a la libre circulación de mercancías, pues sería reducir –llanamente– las prerrogativas que se le reconocen a las personas, en su condición humana,[sic] al derecho de circulación de productos y mercancías sin obstáculos innecesarios, derivado de la libertad de empresa, de los principios en que se sustenta régimen económico y los convenios internacionales [sic] que promueven la actividad comercial más allá de las fronteras nacionales, por lo que desestima este aspecto de la acción.

6. Derecho a la privacidad de la empresa

TC/0027/12, del 5 de julio de 2012. Acción directa de inconstitucionalidad. El derecho a la privacidad de la empresa se corresponde con el derecho a la fidelidad empresarial que firman las partes para no divulgar cuestiones propias de una empresa. En cambio, la privacidad de la correspondencia resguarda otros bienes jurídicos.

9.12. Respecto a la alegada violación al derecho de la privacidad de la empresa y de la correspondencia, la primera se corresponde con lo que ha desarrollado la teoría española como un derecho a la fidelidad empresarial que firman las partes para no divulgar cuestiones propias de una empresa y, en el caso de la especie, ni siquiera puede ser aplicado este principio de fidelidad, porque no está en juego ninguna fórmula [sic] o procedimiento que atente contra el desarrollo de una de las empresas; la segunda, privacidad de la correspondencia, por haberse dispuesto en la resolución que en un plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la fecha de publicación de esta, las compañías distribuidoras remitan a la Secretaría de Estado, copia del contrato suscrito con cada detallista, pues tal exigencia persigue controlar el cumplimiento de la política de comercio interno que ha sido instaurada por la autoridad competente. En cambio, la privacidad de la correspondencia está destinada a resguardar esencialmente los siguientes bienes jurídicos: 1) la libertad de toda persona para comunicarse con otras, sin que se produzcan interrupciones o interferencias ilegales o arbitrarias; 2) la reserva o el secreto de aquello que se escribe o habla entre quienes se hayan comunicado; y 3) el derecho a la intimidad o privacidad. **[Reiterado en las sentencias TC/0563/1548, párr. 10.10.4 y TC/0129/21, párr. 12.2.t].**

a) Concepto de secreto comercial

TC/0185/22⁴⁹, del 21 de julio de 2022. Recurso de revisión de amparo. Concepto de secreto comercial.

48 La sentencia TC/0563/15 aborda aspectos adicionales sobre la titularidad de ciertos derechos fundamentales en el caso de las personas jurídicas (párr. 10.10.3.).

49 Expediente núm. TC-05 2021-0042, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS) contra las Sentencias: a) núm. 0030-2017 TSEN-00010 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo del veinticinco 25 de abril del año dos mil diecisiete (2017); y b) núm. 0030-2017-00133 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo del nueve (9) de mayo del año dos mil diecisiete (2017).



11.22. El secreto comercial consiste en una información que se esconde de la competencia para evitar que sea copiado y, generalmente radica en un listado de clientes, un plan comercial o proceso de fabricación. [...]

b) Naturaleza autónoma del secreto tributario, deber de reserva tributaria y derecho a la intimidad de las empresas

TC/0129/21⁵⁰, del 20 de enero de 2021. Recurso de revisión de amparo. En este caso, el Tribunal se refiere a la naturaleza autónoma del secreto tributario y al alcance del deber de reserva de la Administración Tributaria.⁵¹

12.2. bb. La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) reivindica en su recurso el *secreto empresarial y comercial*, como refuerzo a su argumento de que el Tribunal Superior Administrativo estaba imposibilitado de ordenar la entrega de la información solicitada. Este tribunal constitucional ve propicia la ocasión para referirse a la naturaleza autónoma del secreto tributario, de suerte que no necesita un secreto previo (secreto comercial o mercantil, secreto bancario, secreto profesional) para que opere el deber de reserva de la Administración Tributaria; por ello, esta no solo debe guardar reserva de las informaciones privadas a las que tiene acceso en función de sus amplios poderes de investigación y fiscalización, que alcanza a informaciones protegidas por otro secreto, sino que el deber de reserva opera de pleno derecho y de manera autónoma a la preexistencia de otro secreto.

12.2.cc. Finalmente, la idea del *deber de reserva* que obliga a la Administración Tributaria, no solo se refiere a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), sino que a cualquier otra entidad u organismo estatal que sea sujeto activo de la actividad tributaria, y este deber de reserva se extiende al ente u órgano requirente de la Administración Pública en caso de que la Administración Tributaria le haya transferido válidamente una información sujeta a reserva.

12.2.dd. En razón de todo lo anterior, este tribunal constitucional entiende que en el presente caso no se ha verificado una vulneración al derecho de libre acceso a la información pública, al tratarse la información requerida por el accionante de información sujeta a un deber de confidencialidad o reserva legal que, a su vez, tiene su fundamento en el derecho constitucional a la intimidad de las empresas titulares de la información reservada.⁵²

50 Expediente núm. TC-05- 2019-0298, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) contra la Sentencia núm. 030-04- 2019-SSEN-00035, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

51 Este caso se refiere a la negativa de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de entregar certificación de información relativa al pago de impuestos por concepto ganancia de capital sobre una operación ejecutada entre los accionistas de dos sociedades comerciales. De manera puntual, se solicitaba a la DGII información sobre «el monto del pago (impuesto), recibido por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), por concepto de Ganancia de Capital, como consecuencia de la transacción suscrita entre la empresa internacional Ambev Brasil Bebidas, S.A. (Compañía de Bebidas Americanas, o Compañía de Bebidas de las Américas), y la empresa E. León Jiménez, S.A., propietaria del 83.5% de las acciones de la Cervecería Nacional Dominicana (CDN), en virtud de la cual Ambev adquirió el 51% de las acciones de la Cervecería Nacional Dominicana (CND) en 2011 y 2012».

52 Sobre las personas jurídicas como titulares de derechos fundamentales, véase, por ejemplo, la TC/0563/15 (párr. 10.10.3).



7. Cámaras de comercio y producción

a) Naturaleza, características, acceso a documentación y debido proceso

TC/0291/14⁵³, del 17 de diciembre de 2014. Recurso de revisión de amparo. En relación con su naturaleza, el Tribunal indica que las cámaras oficiales de comercio y producción son entidades privadas que ejercen funciones tanto públicas como privadas. En este sentido, poseen una naturaleza mixta que resulta del carácter dual de las actividades inherentes a su funcionamiento. Adicionalmente, aborda otros aspectos vinculados a su naturaleza, funciones y el origen de los fondos que reciben, tomando como base las leyes núms. 50-87, del 21 de mayo de 1987; 10-07, del 8 de enero de 2007 y 3-02, de Registro Mercantil, del 18 de enero de 2002 y la jurisprudencia constitucional comparada.

13.B.e. Resulta útil agregar, por otra parte, que el caso que nos ocupa atañe a la CCPSD, que es una entidad regida por la aludida ley núm. 50-87 del veintiuno (21) de mayo de mil novecientos ochenta y siete (1987), cuya preceptiva dispone:

- En su artículo 1: que las cámaras de comercio y producción son “instituciones con personalidad jurídica y carácter autónomo que sin fines de lucro estarán destinadas a favorecer el desarrollo y estabilidad de las actividades económicas del país y especialmente la de aumentar el bienestar y el progreso general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.
- En su artículo 2, Párrafo I: que “la creación de una cámara de comercio y Producción deberá iniciarse con una reunión de por lo menos veinte (20) futuros miembros, en la cual se aprueban los estatutos y reglamentos de la nueva institución”.
- En su artículo 2, Párrafo 2: que el “reconocimiento oficial y personalidad jurídica se hará mediante solicitud dirigida al Poder Ejecutivo, vía Secretaría de Estado de Industria y comercio [...]”.
- En su artículo 3, párrafo capital: que el Poder Ejecutivo solo otorgará reconocimiento oficial y personalidad jurídica a una cámara de comercio y producción en la capital de la República, y a otra en cada una de las ciudades cabeceras de provincias.
- En su artículo 3, Párrafo I: que, aparte de las cámaras oficiales de comercio y producción, también podrán ser creadas las cámaras de comercio particulares de nacionales o extranjeros, las cuales no tendrán las atribuciones que dicha ley prescribe con relación a las primeras.

13.B.f. Tal como puede observarse, las disposiciones legales precitadas disponen, entre otros aspectos, que las cámaras oficiales de comercio y producción son entidades privadas que, si bien surgen de la libre iniciativa de los particulares, ejercen funciones tanto públicas como privadas. En ese

53 Expediente núm. TC-05-2012-0088, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo (CCPSD) contra la Sentencia núm. 080-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).



sentido, poseen una naturaleza mixta que resulta del carácter dual de las actividades inherentes a su funcionamiento, que también encontramos en cámaras oficiales de comercio y producción de otros países latinoamericanos.

13.B.g. Reconociendo esa naturaleza mixta, la mencionada ley núm. 50-87 somete su régimen financiero al que corresponde a las entidades públicas, puesto que prevé, en su artículo 20, párrafo, que “[s]us libros y sus cuentas podrán ser fiscalizadas en todo tiempo por la Cámara de Cuentas y el Contralor General de la República, para comprobar su regularidad o su irregularidad”.

Además, las cámaras oficiales de comercio y producción también resultan beneficiarias de un régimen de exención análogo al de las entidades públicas, en la medida en que el artículo 22 de la indicada ley núm. 50-87 dispone que:

Las Cámaras de Comercio y Producción disfrutarán de franquicia postal y telegráfica del mismo modo en que hasta ahora vienen disfrutando para sus comunicaciones internas, así como de la exoneración de pago de todo impuesto, tasa, contribución, presente o por crearse en el futuro.

13.B.h. Con relación a estos aspectos del tema que nos ocupa, resulta útil también indicar que la disposición del Párrafo I del artículo 2 de la Ley núm. 10-07 del ocho (8) de enero de dos mil siete (2007), dispuso que el control interno de fondos y recursos públicos de la Contraloría General de la República se ejercerá sobre entidades y organismos diversos, entre los cuales se incluyen [...] *las personas físicas o jurídicas privadas y las organizaciones no gubernamentales que recauden, reciban o administren, a cualquier título, fondos o recursos públicos, o se beneficien de exenciones o cualquier otro privilegio, o presten servicios públicos no sujetos a la libre competencia [...].*

13.B.i. Conviene señalar, asimismo, que las cámaras oficiales de comercio y producción tienen a su cargo, con carácter exclusivo, el Registro Mercantil de la República Dominicana. Esta importante función pública le es atribuida por la Ley núm. 3-02, de Registro Mercantil del dieciocho (18) de enero de dos mil dos (2002). Sus artículos 1, 2 y 3 prescriben lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- El Registro Mercantil es el sistema conformado por la matrícula, renovación e inscripción de los libros, actos y documentos relacionados con las actividades industriales, comerciales y de servicios, que realizan las personas físicas o morales que se dedican de manera habitual al comercio de las cuales son depositarias y dan fe pública las Cámaras de Comercio y Producción facultadas por la presente ley.

ARTÍCULO 2.- El Registro Mercantil es público y obligatorio. Tiene carácter auténtico, con valor probatorio y oponible ante los terceros.

ARTÍCULO 3.- El Registro Mercantil estará a cargo de las Cámaras de Comercio y Producción, bajo la supervisión de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

La supervisión de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio consistirá en tramitar al Poder Ejecutivo la solicitud de reconocimiento de las Cámaras de Comercio y Producción en



formación; establecer las normas tendentes a facilitar la aplicación de la presente ley; velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Registro Mercantil y aplicar las sanciones previstas en el Artículo 23 de esta ley.

13.B.j. Respecto a la remuneración que concierne la prestación del servicio de registro y el destino de esos recursos, el artículo 8 de la indicada ley núm. 3- 02 dispone:

Las tarifas a exigir a los negocios para su registro serán establecidas por las Cámaras de Comercio y Producción. Los ingresos así generados se reputarán rentas de la Cámara de Comercio correspondiente, la cual podrá utilizarlos para cubrir los gastos cobrados por este Registro y otros servicios, dentro del marco de los fines establecidos para sus actividades en la Ley Núm. 50-87, de las Cámaras de Comercio y Producción.

De manera que las cámaras oficiales de comercio y producción cubren los gastos de su labor registral con los fondos que, como contrapartida al servicio prestado, les pagan los usuarios del Registro Mercantil; o sea, son fondos provenientes del público. Estos recursos también podrán ser utilizados, tal como lo indica el referido artículo 8, para costear otros servicios diferentes al registro mercantil que desempeñan las cámaras de comercio y producción al amparo de la Ley núm. 50-87.

13.B.k. Pero los gastos generados por todos los servicios que prestan las cámaras oficiales de comercio y producción no solo son cubiertos por los fondos suministrados por el público, sino que también pueden ser sufragados mediante fondos públicos. Como ya hemos visto, a través de “[l]as subvenciones que regularmente ha venido suministrando [les] el Estado Dominicano y con otras que en el futuro pueda otorgarle”, tal como dispone el literal c del artículo 12 de la Ley núm. 50-87.

13.B.l. Volviendo a la a la [sic] naturaleza mixta de las cámaras de comercio, resulta pertinente mencionar que, en derecho comparado, el criterio jurisprudencial reiterado de la Corte Constitucional de Colombia, en virtud de la figura de la “descentralización por colaboración”, ha sido que:

[...] un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a éstos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal.

El cumplimiento de dichas funciones administrativas no implica, sin embargo, una mutación de la naturaleza de la entidad a la que se le atribuye la función (en la especie, las cámaras de comercio y producción), sino que la misma “[...] conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen de derecho privado en lo atinente a la organización y desarrollo de las actividades anejas a su específica finalidad [...]”. La alta corte colombiana manifiesta, sin embargo, la conveniencia de que:

[...] resulta ineludible precisar que las personas jurídicas privadas aunque se hallan esencialmente orientadas a la consecución de fines igualmente privados, en la medida en que



hayan sido investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, participan de la naturaleza administrativa, en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público y encontrándose, en consecuencia, sometidas a la disciplina del derecho público. [Párrafo 13.B.f. reiterado en la sentencia TC/0002/15].

TC/0291/14, del 17 de diciembre de 2014. Recurso de revisión de amparo. Las cámaras de comercio están sometidas al régimen de la Ley núm. 200-04, General de Libre Acceso a la Información Pública.⁵⁴

13.B.c. En vista de que la CCPSD no solo es una entidad privada que ejerce funciones públicas (como veremos más adelante), sino que como cámara oficial de comercio y producción pertenece a un estamento que ha venido recibiendo regularmente subvenciones del Estado dominicano (según expresa la Ley núm. 50-87), este tribunal tiene a bien reiterar la vigencia y alcance de algunas de las disposiciones previstas con relación al tema en la Ley núm. 200-04 y en el Decreto núm. 130-05 [...]

13.B.m. De la totalidad de los precedentes razonamientos se infiere, por tanto, que la función administrativa no atañe exclusivamente al poder público sino que también incumbe a personas privadas; y que si bien el carácter identificador de las cámaras de comercio corresponde al de entidades eminentemente privadas, estas ejercen funciones públicas que las obligan a someterse a la disciplina del derecho público, y, en nuestro país, al régimen de la Ley núm. 200-04, General de Libre Acceso a la Información Pública.

13.B.n. Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional comparada ha establecido, asimismo, que:

Dado que la principal función pública que cumplen las cámaras de comercio es claramente la función registral, hoy referida no sólo a los comerciantes, sino también a las entidades sin ánimo de lucro, a los personas interesadas en celebrar contratos con las entidades estatales, e incluso (aunque ello resulte paradójico en este caso) a las veedurías ciudadanas, los primeros documentos que sin duda carecen de reserva y serán susceptibles de ser consultados y/o solicitados por cualquier persona, son los relacionados con los registros que ella lleva, la forma como está organizada la actividad registral, los actos administrativos que con ocasión de ella se expiden, etc.

Lo mismo ocurre con todos los documentos relacionados con el recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las cámaras que sean producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados, los mismos que se encuentran sujetos al control y vigilancia que ejerce la Contraloría General de la República. En estos casos es evidente el interés público que abre a todas las personas en general la facultad para consultar estos documentos y/o solicitar copias de ellos.

54 Entre otras cosas, sobre la negativa de la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo de suministrar informaciones financieras y administrativas que le fueron solicitadas en virtud de la Ley núm. 200-04, General de Libre Acceso a la Información Pública.



TC/0002/15⁵⁵, del 28 de enero de 2015. Recurso de revisión de amparo. Cámaras de comercio y producción. Distinción entre documentación de acceso restringido y sin restricción. La falta de acceso del recurrido a la resolución que dispone su expulsión de la Cámara de Comercio y Producción constituye una vulneración del derecho al debido proceso.⁵⁶

10.A.b. En relación con la solicitud de expedición de la constancia de expulsión del recurrido, el Tribunal Constitucional parte de la preceptiva que contienen los artículos 1, 2 y 3 de la Ley núm. 50-87, sobre Cámaras de Comercio y Producción, del cuatro (4) de junio, los cuales disponen lo siguiente [...]⁵⁷

10.A.c. Tal como puede observarse, las disposiciones legales precitadas disponen, entre otros aspectos, que las cámaras oficiales de comercio y producción son entidades privadas que, si bien surgen de la libre iniciativa de los particulares, ejercen funciones tanto públicas como privadas. En ese sentido, poseen una naturaleza mixta que resulta del carácter dual de las actividades inherentes a su funcionamiento. Debido a ese carácter híbrido, que también encontramos en cámaras oficiales de comercio y producción de otros países latinoamericanos, este tribunal constitucional concluye que los particulares interesados pueden tener acceso en estas entidades a los documentos que se indican a continuación según las siguientes dos modalidades:

- Acceso sin restricción: a los documentos públicos registrales que se encuentran en los archivos de las cámaras, puesto que dichos documentos revisten naturaleza intrínsecamente pública.
- Acceso restringido: a los documentos internos o privados de las cámaras que se indican a continuación, sujeto a que la solicitud del interesado se funde en motivos de interés público y conciernan directamente a este último, a saber:
 1. Los documentos que conciernen las actividades privadas de la cámara y los relativos a la percepción de recursos financieros distintos a los obtenidos por los trabajos registrales.
 2. Los documentos que atañen el manejo de los recursos humanos de la institución.
 3. Los documentos atinentes a sus actividades de carácter gremial.
 4. Los documentos resultantes de su propio funcionamiento empresarial, o sea, las actas de las asambleas de las cámaras y de las reuniones de sus juntas directivas.

55 Expediente núm. TC-05-2013-0084, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Cámara de Comercio y Producción de la provincia La Altagracia, Inc. (CCPALT) contra la Sentencia núm. 566/2013, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Altagracia el nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012).

56 El caso tiene su origen en una acción de amparo interpuesta en contra de la Cámara de Comercio y Producción de la provincia La Altagracia, Inc. (CCPALT), ante la negativa de entregarle al accionante una constancia de su expulsión de dicha entidad. Lo anterior, bajo el alegato de que esos documentos no eran de carácter público, sino que pertenecían al dominio privado de la institución. En este caso, el Tribunal confirmó la decisión del juez de amparo que, entre otras cosas, ordenó la entrega de la información solicitada.

57 Ver transcripción de estos artículos *ut supra*, en la TC/0291/14, del 17 de diciembre de 2014.



10.A.d. Respecto a las actas de las asambleas de las Cámaras y de las reuniones de sus juntas directivas, en particular, la Corte Constitucional de Colombia ha puntualizado, con razón:

- Que únicamente cuando el acceso a dichos documentos no pueda fundamentarse sobre la base del interés público “debe prevalecer el carácter privado y, consiguientemente, la reserva que por regla general se predica de este tipo de documentos”.
- Que la ausencia de interés público se encuentra *especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de conocerlos de manera abierta y genérica y sin acotación alguna, como ocurre sin duda cuando se solicitan todas las actas de la Junta Directiva de un determinado período, todos los contratos celebrados dentro de un lapso específico, etc.* (Sentencia T-690-07, precitada, subrayado nuestro).

10.A.e. En el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso documental del hoy recurrido no concierne a un paquete indeterminado de contratos ni todas las actas de la Junta Directiva de la CCPALT; tampoco un documento que cumpla fines u objetivos públicos. Se trata simplemente de un solo documento privado o de carácter particular de la CCPALT: la aludida acta de la asamblea extraordinaria de esa entidad que contiene la resolución relativa a la expulsión del recurrido. Dada la particular circunstancia de que se trata de un documento privado de la CCPALT, el Tribunal Constitucional estima que el acceso al mismo por el recurrido debe supeditarse a la existencia de un motivo de orden público. En la especie, este requisito resulta satisfecho, puesto que la solicitud del recurrido tiene por objeto proveerse de un medio probatorio efectivo para ejercer las vías recursivas jurídicamente disponibles tendentes a impugnar dicha expulsión, si así lo deseara. En ese sentido, la denegación de acceso a ese documento viola en su perjuicio la preceptiva constitucional inherente al debido proceso.

10.A.f. En el caso que nos ocupa, la recurrente, CCPALT, no puede evadir la obligación de propiciar el acceso del recurrido al indicado documento aduciendo que es una entidad regida por sus propias normas internas, ya que la garantía al respeto de los derechos fundamentales constituye un asunto de orden público que vincula a todas las personas sin distinción de su naturaleza física o moral, privada o pública, de acuerdo con normativa prevista en el párrafo capital del artículo 69 de nuestra Carta Magna [...]

10.A.g. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de precisar la aplicación de esta disposición en los siguientes términos:

10.4. Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas. [Sentencia TC/0201/13, del trece (13) de noviembre, págs. 26-27]



10.A.h. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha manifestado que cuando se trate de una institución de derecho privado (como es la CCPALT en la especie), cualquier afectación sobre el contenido de derechos fundamentales [...] *es susceptible no sólo de revisión en sede constitucional, sino de tutela en las circunstancias en que tal violación o amenaza de violación quede manifestamente acreditada, respetando, desde luego, el procedimiento legal-estatutario –en el caso de organizaciones particulares– si lo hubiere*. Cónsono con el anterior razonamiento, y respecto del aludido derecho al debido proceso en el ámbito de relaciones inter privados, la indicada alta corte expresó, además, en la referida sentencia, que:

51. [...] si bien el derecho al debido proceso se encuentra en el título relativo a la función jurisdiccional (artículo 139°, inciso 3, de la Constitución), su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto que pueda afectar sus derechos.

52. En suma, el derecho fundamental al debido proceso es un derecho que ha de ser observado en todo tipo de procesos y procedimientos, cualquiera que fuese su naturaleza. Ello es así en la medida que el principio de interdicción de la arbitrariedad es un principio inherente a los postulados esenciales de un Estado social y democrático de Derecho y a los principios y valores que la propia Constitución incorpora.

53. De ahí que el debido proceso se aplica también a las relaciones inter privados, pues el que las asociaciones sean personas jurídicas de Derecho privado no quiere decir que no estén sujetas a los principios, valores y disposiciones constitucionales; por el contrario, como cualquier ciudadano o institución (pública o privada), tienen la obligación de respetarlas, más aún cuando se ejerce la potestad disciplinaria sancionadora. En tal sentido, las asociaciones no están dispensadas de observar el estricto respeto del derecho fundamental al debido proceso, sea en sus manifestaciones de derecho de defensa, doble instancia, motivación resolutoria u otro atributo fundamental, debiéndolo incorporar a la naturaleza especial del proceso particular que establezcan; a efectos de garantizar un adecuado ejercicio de la facultad sancionadora que poseen [Cf. STC N.º 1461-2004-AA].

10.A.i. A la luz de los argumentos precedentes, respecto al primer aspecto que acabamos de examinar de la referida sentencia núm. 566/2013, este tribunal constitucional estima:

- Que procede acoger parcialmente el recurso de revisión de la especie, así como la confirmación también parcial de dicha sentencia, en cuanto al libre acceso de los particulares a informaciones internas y de orden privado contenidas en documentos que se encuentran en posesión de entidades privadas que también desempeñan funciones públicas, como es el caso de las cámaras oficiales de comercio y producción.
- Que tal solución se justifica siempre que el contenido de los documentos en cuestión conciernan directamente a dichos particulares, como resulta en el caso que



nos ocupa; y siempre que la privación de acceso vulnere la garantía a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las relaciones *inter privados*, o cualquier otra garantía constitucional o derecho fundamental. [...]

10.B.i. En ese orden de ideas, dado que si bien las cámaras oficiales de comercio y producción nacen por iniciativa de los particulares para la consecución de objetivos privados, y se encuentran por tanto sometidas al derecho privado, igualmente quedan regidas por el derecho público, en lo atinente a las funciones públicas que desempeñan. Partiendo de la naturaleza *sui generis* que sujeta simultáneamente esas entidades a los regímenes respectivos de ambas disciplinas normativas, se impone balancear el derecho fundamental a la igualdad con el principio de la autonomía de la voluntad privada, evitando que el ejercicio del segundo limite injustamente el ingreso a las cámaras oficiales de comercio y producción de las personas que, cumpliendo con los demás requisitos legales, quieran ejercer actividades comerciales legítimas, equilibrio este tanto más necesario si consideramos que el mencionado artículo 3 de la Ley núm. 80-57, sobre Cámaras Oficiales de Comercio y Producción, al tiempo de conceder a los particulares la libre iniciativa de la formación de esas corporaciones, dispone asimismo que solo una de ellas será oficialmente reconocida por el Poder Ejecutivo en cada ciudad cabecera de provincia.

b) Requisitos de acceso: discriminación incompatible con el derecho a la igualdad

TC/0002/15, del 28 de enero de 2015. Recurso de revisión de amparo. Requisitos de ingreso a la Cámara de Comercio y Producción basados en el nacimiento u origen de las personas, y su incompatibilidad con el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como con el ejercicio de la libertad de empresa.⁵⁸

10.B.a. Incumbe esencialmente al Tribunal verificar si la orden dictada por la referida sentencia núm. 566/2013, de modificar el artículo 4 de los estatutos sociales de la CCPALT8, viola los derechos fundamentales de dicha entidad recurrente. Al respecto, conviene indicar que la base jurídica de la facultad para conocer los méritos del amparo reside en la esencia misma de dicha acción como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, así como en la aplicación de los principios rectores de autonomía y economía procesal, tutela judicial efectiva y celeridad, consagrados respectivamente en el referido artículo 69 de nuestra Carta Magna y en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11.

10.B.b. Para el tribunal *a-quo* resultan discriminatorios los literales *a)* y *e)*, Párrafo 1, artículo 4 de los estatutos de la CCPALT, adoptados por la Junta Directiva de dicha institución en asamblea celebra-

58 El Tribunal se pronunció sobre los requisitos de acceso como miembros de las cámaras de comercio y producción. En este sentido, confirmó la decisión de amparo que, entre otras cosas, ordenó modificar los estatutos de una cámara de comercio y producción que disponía que solo podían ser admitidos como miembros los empresarios altagracianos; o sus representantes, o los profesionales liberales altagracianos. El Tribunal estimó que ello constituía un privilegio basado en el nacimiento u origen de las personas, incompatible con el derecho a la igualdad y, además, con el ejercicio de la libertad de empresa.



da el veintiséis (26) de octubre de dos mil doce (2012) y ratificados en la asamblea extraordinaria celebrada por dicha entidad el dieciocho (18) de enero de dos mil trece (2013), que rezan de la siguiente manera:

*Literal a): Los empresarios **altagracianos**; o sus representantes, siempre que estén apoderados con poderes especiales por escrito o empresas extranjeras con Registro Mercantil radicadas en la provincia con más de cinco años y de igual forma si van a ser representadas deben poseer poderes especiales por escrito de sus dueños o Consejos Directivos.*

*Literal e): Los profesionales liberales **altagracianos** o aquellos que demuestren tener más de cinco años ininterrumpidos haciendo comercio o actividades vinculadas al sector comercial, tales como: Contadores, administradores de empresas, abogados, ingenieros civiles, arquitectos y afines (subrayados nuestros).*

10.B.c. El Tribunal Constitucional estima bien fundado el criterio del tribunal a quo respecto la interpretación que hizo de los previamente transcritos literales a) y e), por los motivos que se indican a continuación:

- En cuanto al literal a), porque dispone un privilegio en favor de los **“empresarios altagracianos; o sus representantes”** para su admisión como miembros de la CCPALT, estableciendo una discriminación en perjuicio de otros empresarios, salvo los incluidos en la referida disposición que no sean los “agricultores y ganaderos” (literal b), los del “sector de zona franca y turismo” (literal c), y las “instituciones bancarias o financieras” (literal d).
- Respecto al literal b), porque también privilegia, en términos análogos al caso anterior, a los “profesionales liberales altagracianos”, en perjuicio de otros profesionales.

10.B.d. Este colegiado estima ambas limitaciones como contrarias al derecho de igualdad consagrado en el párrafo capital del artículo 39 de nuestra Carta Magna, que constituye uno de los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico [...]

10.B.e. Este derecho fundamental obliga al Estado dominicano, de acuerdo con el acápite 3 del indicado artículo 39, a “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”. Con relación a la discriminación, la Corte Constitucional de Colombia la ha definido de la siguiente manera:

*[...] un acto arbitrario dirigido a perjudicar a una persona o grupo de personas con base principalmente en estereotipos o prejuicios sociales, por lo general ajenos a la voluntad del individuo, como son el sexo, la raza, **el origen nacional o familiar**, o por razones irrelevantes para hacerse acreedor de un perjuicio o beneficio como la lengua, la religión o la opinión política o filosófica [...]. El acto discriminatorio es la conducta, actitud o trato que pretende - consciente o inconscientemente - anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales [...]* (Sentencia T-098 de 1994).



10.B.f. En estricto respeto al derecho fundamental de igualdad constitucional y de rechazo a la discriminación, en cuanto a la condición relativa al nacimiento o el origen de las personas, el artículo 2 de la referida ley núm. 50-87, sobre Cámaras de Comercio y Producción, expresa de manera general que:

[...] serán miembros de pleno de las Cámaras Oficiales de Comercio y Producción siempre que contribuya a su sostenimiento con las cuotas que ellas establezcan [...]:

1.- Los comerciantes y proveedores de servicios dominicanos debidamente apatentados y los representantes de las compañías comerciales.

2.- Los comerciantes extranjeros apatentados que tengan cinco años por lo menos de residencia en el país.

3. Los industriales apatentados y los representantes de las compañías industriales.

4.- Los agricultores.

5. Los ganaderos.

10.B.g. Reforzando el carácter imperativo de su normativa, el artículo 2, Párrafo III, de la indicada ley núm. 50-87 dispone que “las Cámaras de comercio que actualmente funcionan en el país deberán modificar sus estatutos en cuanto sea necesario, a los fines de adaptarlos a los requisitos previstos en la presente ley”.

10.B.h. Cabe señalar, además, que en estricto respeto a los principios constitucionales y legales previamente citados, los estatutos de las principales cámaras de comercio y producción del país, o sea, la de Santo Domingo y la de Santiago, no contienen disposición estatutaria alguna que discrimine el acceso de interesados en ingresar como miembros por motivos de lugar de su nacimiento u origen.

10.B.i. En ese orden de ideas, dado que, si bien las cámaras oficiales de comercio y producción nacen por iniciativa de los particulares para la consecución de objetivos privados, y se encuentran por tanto sometidas al derecho privado, igualmente quedan regidas por el derecho público, en lo atinente a las funciones públicas que desempeñan. Partiendo de la naturaleza sui generis que sujeta simultáneamente esas entidades a los regímenes respectivos de ambas disciplinas normativas, se impone balancear el derecho fundamental a la igualdad con el principio de la autonomía de la voluntad privada, evitando que el ejercicio del segundo limite injustamente el ingreso a las cámaras oficiales de comercio y producción de las personas que, cumpliendo con los demás requisitos legales, quieran ejercer actividades comerciales legítimas, equilibrio este tanto más necesario si consideramos que el mencionado artículo 3 de la Ley núm. 80-57, sobre Cámaras Oficiales de Comercio y Producción, al tiempo de conceder a los particulares la libre iniciativa de la formación de esas corporaciones, dispone asimismo que solo una de ellas será oficialmente reconocida por el Poder Ejecutivo en cada ciudad cabecera de provincia.

10.B.j. En consecuencia, el Tribunal Constitucional estima que toda sociedad democrática requiere la previsión de medidas que promuevan la igualdad efectiva de las empresas privadas, especialmente en casos como el de la especie donde condicionantes como las impugnadas en la acción de amparo objeto del presente recurso introducen trabas al libre y fluido funcionamiento y desarrollo



del comercio y de las relaciones comerciales; inconveniente que no solo produce efectos discriminatorios en detrimento del derecho fundamental a la igualdad, sino que asimismo restringe y coarcta el libre ejercicio del derecho fundamental a la libre empresa, comercio e industria consagrado por el artículo 50 de nuestra Ley Fundamental [...]

10.B.k. Por los motivos expuestos, en lo atinente a la modificación del artículo 4 de los estatutos sociales de la recurrente, ordenada mediante la aludida sentencia núm. 566/2013, el Tribunal Constitucional estima que la jurisdicción *a-quo* actuó dentro del marco de la preceptiva constitucional y legal que rige la acción de amparo.

8. Concepto de concesión

TC/0100/13⁵⁹, del 20 de junio de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. Concepto de concesión.

13.4. Conforme a la doctrina, *la concesión es un acto administrativo público, por medio del cual el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida y un contrato firmado entre las partes.*

a) Alcance de la libertad de empresa respecto de un servicio estatal público ofrecido por medio de una concesionaria

TC/0847/18, del 10 de diciembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. El alcance de la libertad de empresa respecto de un servicio de índole privada y de un servicio estatal público ofrecido por medio de una concesionaria es distinto, en razón de la naturaleza pública del servicio prestado y de las condiciones previstas en el contrato administrativo.

9.2.2. En torno a este punto, es preciso distinguir claramente cuál es el alcance [sic] la libertad de empresa respecto a un servicio de índole privada y un servicio estatal público como el que ofrece el Estado por medio de la concesionaria y accionante: en principio, y en un sentido amplio, la libertad de empresa es la prerrogativa que cada persona tiene a participar de manera libre en el mercado, dedicándose a la actividad económica de su elección, produciendo todo lo que sus medios le permitan y consumiendo todo lo que pueda y quiera adquirir. Como señaló este Tribunal en su Sentencia TC/0049/13, del nueve (9) de abril del año dos mil trece (2013), comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Sin embargo, esta libertad absoluta no es la que se otor-

59 Expediente TC-01-2012- 0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad parcial incoada por el Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S.A., (CEPM), contra la segunda disposición de la parte capital del artículo 134 de la Ley General de Electricidad No. 125-01, de fecha veintiseis (26) de julio de dos mil uno (2001).



ga a las concesionarias, pues en razón de la naturaleza pública del servicio estatal que prestan, así como de las condiciones previstas en el contrato administrativo (y la naturaleza también especial de ese tipo de contrato), su actividad está sujeta, no simplemente a la voluntad de la entidad, sino también al diseño previo que haga el Estado al momento de otorgar la concesión, así como a las variaciones que, en aplicación de sus potestades exorbitantes y basado siempre en la protección del interés general, pueda disponer, como ocurre en la especie. **[Reiterado en la TC/1091/24 (párr. 11.17)].**

9.2.3. En tal sentido, como ha reconocido previamente este Tribunal, “el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio sino incluso limitarlo” [Sentencia TC/0196/13, del treinta y uno (31) de octubre del año dos mil trece (2013)], como ocurre en la especie, pues, como ha dicho la doctrina para casos como los de la especie, este es un derecho en cuyo ejercicio no prima el principio de libertad, pues la Administración tiene amplias facultades para controlar, supervisar y modular la iniciativa privada a través de las potestades que dimanen del contrato de concesión, en razón de lo cual el Tribunal Constitucional no constata la violación invocada, y rechaza el presente medio.

9. Empresa pública

a) Concepto

TC/0411/18⁶⁰, del 9 de noviembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. Concepto de empresa pública.

11.8. En virtud de los argumentos expuestos, el Tribunal Constitucional estima que, contrario a lo alegado por la accionante CADOAR, las empresas públicas y las actividades desplegadas por estas quedan excluidas del ámbito de la excepción prescrito por el aludido art. 6.4 de la Ley núm. 340-06. En efecto, *la empresa pública* se concibe, en general, como una entidad unitaria, organizada como una persona jurídica de derecho privado, con patrimonio propio —mixto o estatal—, legalmente creada para efectuar actividades comerciales, industriales o financieras, la cual se encuentra sometida a las mismas regulaciones que las empresas privadas. Cabe destacar, sin embargo, la posibilidad de creación de *empresas públicas* para la prestación de servicios públicos, la explotación de sectores estratégicos y el aprovechamiento de recursos naturales o bienes públicos. **[La parte relativa al concepto de empresa pública, reiterada en la sentencia TC/0944/23, párr. 11.1.17].**

b) Distinción entre ente público y empresa pública

TC/0411/18, del 9 de noviembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. Distinción entre ente público y empresa pública, a propósito de la acción directa de inconstitucionalidad contra la

60 Expediente núm. TC-01- 2015-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad sometida por la Cámara Dominicana de Aseguradoras y Reaseguradoras, Inc. (CADOAR), contra el numeral 4 del artículo 6 de la Ley núm. 340-06, de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006), modificada por la Ley núm. 449- 06, del seis (6) de diciembre de dos mil seis (2006).



disposición de la Ley núm. 340-06 (modificada por la Ley núm. 449-06) que excluye del ámbito de aplicación del régimen de contrataciones públicas la actividad que se contrate entre entidades del sector público.⁶¹

11.4. Por otro lado, el Tribunal Constitucional estima que, cuando los empleados pertenecen al sector público, los vicios de inconstitucionalidad imputados al art. 6.4 de la Ley núm. 340-06, trascienden la mera obligatoriedad dispuesta por los referidos párrafos II y III del art. 31 de la Ley núm. 87-01, de contratar los servicios de salud de SENASA. Nos referimos a la circunstancia de que la acción de la especie requiere determinar si las empresas públicas se benefician de la excepción dispuesta en el indicado art. 6.4 cuyo texto dispone —tal como hemos indicado—, la exclusión de la aplicación de dicho estatuto a los procesos de compras y contrataciones relacionados con «[l]a actividad que se contrate entre entidades del sector público».

11.5. La Cámara Dominicana de Aseguradoras y Reaseguradoras, Inc. (CADOAR) alega que, como las empresas públicas también constituyen entes públicos, la actividad contratada entre entidades del sector público queda excluida del ámbito de aplicación de la indicada Ley núm. 340-06 y, consecuentemente, del control y requisitos de transparencia por esta prescritos. En consecuencia, a juicio de CADOAR, el texto impugnado en inconstitucionalidad vulnera los principios de igualdad e igualdad de trato, así como el atinente a la libertad de empresa, entre otros, en vista de que según alega esta última, **las empresas públicas también constituyen entes públicos**. Por tanto, este alegato exige al Tribunal Constitucional la necesidad de esclarecer el concepto de entidad o ente público para los efectos de la Ley núm. 340-06, en vista de que esta última no lo establece.

11.6. Ante esta circunstancia, este colegiado se ve precisado, por un lado, a recurrir al principio de supletoriedad establecido en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, en vista de que «[p]ara la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad [...], se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y los procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo». Y con este propósito, acudirá igualmente a la definición de ente público prescrita por el artículo 6 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, el cual expresa que

Entes y órganos administrativos. La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas para ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen.

11.7. A la luz del contenido de esta disposición, cabe notar que la enumeración de los *entes públicos* expuesta por la referida Ley núm. 247-12 *no incluye a las empresas públicas*. Esta concepción resulta coherente con las disposiciones al respecto previstas en el artículo 2 de la Ley núm. 340-06, el cual dispone lo siguiente:

61 Las leyes núm. 340-06 y núm. 449-06 fueron derogadas por la Ley núm. 47-25, de Contrataciones Públicas (arts. 247.1 y 247.2).



Art. 2.- *Están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentos, los organismos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales: [...]*

5) Las empresas públicas no financieras y financieras, y

6) Cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos [...]

Párrafo III.- Las empresas públicas no financieras, las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y las empresas públicas financieras *deberán aplicar las disposiciones de la presente ley. La adquisición de insumos, materiales y repuestos que requieran estas instituciones estarán sujetas a disposiciones especiales que establezca el reglamento de la presente ley. De igual manera, podrán tener acceso a los sistemas de información de precios previstos en la misma [negritas nuestras].*

c) Finalidad de la incursión del Estado en la actividad comercial

TC/0185/22, del 21 de julio de 2022. Recurso de revisión de amparo. La incursión del Estado en actividades comerciales responde a la satisfacción de servicios de interés general.

11.13. [...] En este sentido, hay que tener en cuenta que la incursión del Estado en la actividad comercial responde a la satisfacción de servicios de interés general a diferencia de la visión principalmente lucrativa de la empresa privada y los dineros que impulsan estas actividades, como su nombre lo indica, son públicos, es decir, de todos, por lo que, cualquier persona tendría derecho a pedir información sobre su disposición con las limitaciones que establecen las leyes. Para el caso concreto, ni la Ley núm. 183-02, ni la Ley núm. 200-04 y, ni su ley orgánica, establecen limitaciones en este sentido. **[Primera parte del párrafo reiterada en la sentencia en la TC/0944/23 (párr. 11.1.15)]**^{62 63}

d) Distinción con la actividad empresarial privada

TC/0944/23⁶⁴, del 27 de diciembre de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad. En las sociedades comerciales puramente privadas el incentivo es esencialmente privado, capitalista y lucrativo, mientras que en las empresas estatales hay un componente público, social y orientado al interés general.

11.1.14. [...] consideramos que las sociedades comerciales que son propiedad del Estado o que tienen capital accionario estatal no comparten la misma realidad y circunstancia que las sociedades comerciales puramente privadas. En estas últimas, el incentivo es esencialmente privado,

62 El precedente sentado en la TC/0185/22, sobre la aplicabilidad al Banco de Reservas de las disposiciones de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública (núm. 200-04), fue modificado en la TC/0944/23. Para los aspectos relativos al alcance del cambio, nos remitimos a esta última sentencia (especialmente, párrs. 11.2.1.3 y ss).

63 Luego de definir el concepto de empresa pública, la sentencia TC/0411/18 se refirió a «la posibilidad de creación de *empresas públicas* para la prestación de servicios públicos, la explotación de sectores estratégicos y el aprovechamiento de recursos naturales o bienes públicos» (párr. 11.8).

64 Expediente núm. TC-01- 2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



capitalista y lucrativo, mientras que en las empresas estatales hay un componente público, social y orientado al interés general. Aunque volveremos sobre esto más adelante, nótese que el artículo 219 constitucional especifica bajo cuáles fines u objetivos es que el Estado puede ejercer una actividad empresarial, independientemente sea por cuenta propia o en asociación con el sector privado, a saber: para *asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional*. [...]

11.1.16. Si bien ambas —las privadas y las públicas— son sociedades comerciales y, por esa razón —por el componente empresarial— están en una posición similar, no menos cierto es que su distinción —esto es, que el Estado sea socio o accionista de una, cuando no único socio o accionista, como es el caso de la accionante— es tan relevante y significativa que permite que la ley cree tratos diferenciados entre ambas. Están, en efecto, en una situación y contexto particular diferente que comporta una distinción objetiva.

e) Alcance de la aplicación del artículo 221 de la Constitución, relativo a la igualdad de tratamiento entre la actividad empresarial pública y privada

TC/0411/18, del 9 de noviembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. Sometimiento de las empresas públicas al mismo tratamiento que las empresas privadas.

11.9. En definitiva, en vista de que las *empresas públicas* constituyen una especie de incursión del capital estatal en un rubro determinado de la economía de libre mercado, deben recibir el mismo tratamiento que sus competidoras naturales, o sea, las empresas de capital exclusivamente privado; principio que incluso figura previsto como mandato constitucional en el artículo 221 de nuestro Texto Fundamental [...]. **[Reiterado en la TC/0944/23 (párr. 11.1.17)]**⁶⁵

TC/0185/22, del 21 de julio de 2022. Recurso de revisión de amparo. Contexto de aplicación del art. 221 de la Constitución. El trato legal a que se refiere el artículo 221 de la Constitución está relacionado con la actividad comercial.

11.11. Este tribunal entiende que hay que precisar dos cuestiones para determinar el contexto de la aplicación de la norma de referencia. En este sentido es preciso distinguir las disposiciones aplicadas a la actividad comercial en sí, de las aplicables en virtud de la naturaleza de la entidad comercial de que se trate.

11.12. En este orden, hay que precisar que el trato legal a que se refiere el artículo 221 de la Constitución está relacionado con la norma relativa al desarrollo de la actividad comercial en sí, es decir, lo relativo a las autorizaciones que se requieren para su funcionamiento, así como el sometimiento a los mismos controles y supervisiones que se precise. En el caso concreto, todas las entidades financieras, públicas y privadas, están sometidas a la Administración Monetaria y Financiera del Es-

⁶⁵ En las sentencias TC/0185/22 y TC/0944/23 el Tribunal continuará desarrollando el contexto de aplicación del art. 221 de la Constitución, estableciéndose que el trato legal al que se refiere el artículo 221 está relacionado con la actividad comercial. A tal fin, nos remitimos a las mismas, especialmente a la TC/0944/23, que modifica el precedente de la TC/0185/22 sobre la aplicabilidad de la Ley núm. 200-04 al Banreservas.



tado Dominicano, establecida constitucionalmente en el artículo 223 y siguientes y en la Ley núm. 183-02, de la Ley Monetaria y Financiera, de fecha 21 de noviembre de 2002. **[Reiterada la parte de que el trato legal al que se refiere el artículo 221 de la Constitución está relacionado con la norma sobre el desarrollo de la actividad comercial en sí, en la TC/0944/23 (párr. 11.1.18)].**

TC/0944/23, del 27 de diciembre de 2023. La igualdad de trato entre la actividad empresarial pública y privada constituye una disposición protectora del libre mercado y de la iniciativa privada sobre la que se apoya el régimen económico y financiero.

11.1.18. En efecto, el artículo 221 de la Constitución subraya que *la actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal* (énfasis es nuestro). Sin embargo, cabe precisar que la igualdad de trato que contempla nuestra Constitución respecto de la *actividad empresarial* privada y pública debe entenderse como una disposición protectora del libre mercado y de la iniciativa privada sobre la que se apoya el régimen económico y financiero de República Dominicana; es decir, como una prohibición general de dar, por esta simple razón, privilegios y tratos preferenciales a las empresas públicas por encima de las privadas, que son las que quedarían en una evidente situación de desventaja competitiva ante la posición predominante del Estado, capaz de fácilmente influir en el mercado y los precios, salvo por las excepciones que traza el propio artículo 221 en su parte final y el resto del cuerpo constitucional. En ese sentido, hemos precisado que *el trato legal a que se refiere el artículo 221 de la Constitución está relacionado con la norma relativa al desarrollo de la actividad comercial en sí* (TC/0185/22; énfasis es nuestro).

TC/0944/23, del 27 de diciembre de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad. El trato igualitario a que se refiere el artículo 221 de la Constitución es en relación con la actividad comercial. Fuera de este supuesto, el legislador puede conceder un tratamiento diferenciado. En este sentido, el artículo 1 de la Ley núm. 200-04 y el artículo 2 de la Ley núm. 340-06—que incluyeron a las empresas públicas dentro de su ámbito de aplicación— no transgreden el derecho fundamental a la igualdad ni el principio de tratamiento igualitario en la actividad empresarial. Estas disposiciones no se aplican al Banco de Reservas de la República Dominicana.⁶⁶

11.1.4. [La igualdad] también cobra especial importancia en el tratamiento de la actividad empresarial. El artículo 221 de la Constitución así lo dispone [...]

11.1.12. [...] el primer filtro del test de igualdad supone un análisis de comparación entre los sujetos bajo revisión. Si respecto del criterio de comparación, no hay similitud de realidades, hechos o circunstancias, el test de igualdad se cae, y el trato *distinto* que aplica la ley a quien afirma estar siendo discriminado, en principio, se justificaría. Sin embargo, si los sujetos están en una misma situación, es necesario analizar por qué la norma aplica un trato distinto. De ahí la necesidad de agotar el resto de los filtros.

66 Sobre el caso particular de las empresas públicas que, por su actividad comercial, se deben a un régimen normativo especial —como sucede con las entidades de intermediación financiera—, nos remitimos a la sentencia TC/0944/23. Por otra parte, el artículo 1 de la Ley 200-04 no utiliza de manera explícita el término «empresa pública», sino que, en sentido similar, se refiere a las «empresas y sociedades comerciales propiedad del Estado».



11.1.13. En este caso, la accionante sostiene que, en tanto sociedad comercial que comporta una entidad de intermediación financiera con capital accionarial exclusivamente público, está en una situación similar al resto de las entidades de intermediación financiera y que, por tanto, el trato dado lo mismo por la Ley núm. 200-04 que por la Ley núm. 340-06 es discriminatorio. En suma, sostiene que las sociedades comerciales que son propiedad del Estado dominicano o que tienen composición accionarial estatal y que no reciben fondos del presupuesto público ni ejercen funciones públicas ni prestan servicios públicos no están en una situación distinta a las sociedades comerciales de capital meramente privado, y que, por ello, no deben verse sujetas a las normas de libre acceso a la información pública y de compras y contrataciones públicas.

11.1.14. Este tribunal constitucional discrepa de la argumentación vertida por el accionante. Por el contrario, consideramos que las sociedades comerciales que son propiedad del Estado o que tienen capital accionarial estatal no comparten la misma realidad y circunstancia que las sociedades comerciales puramente privadas. En estas últimas, el incentivo es esencialmente privado, capitalista y lucrativo, mientras que en las empresas estatales hay un componente público, social y orientado al interés general. Aunque volveremos sobre esto más adelante, nótese que el artículo 219 constitucional especifica bajo cuáles fines u objetivos es que el Estado puede ejercer una actividad empresarial, independientemente sea por cuenta propia o en asociación con el sector privado, a saber: *para asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional*.

11.1.15. De hecho, ya hemos indicado que:

hay que tener en cuenta que la incursión del Estado en la actividad comercial responde a la satisfacción de servicios de interés general[,] a diferencia de la visión principalmente lucrativa de la empresa privada[,] y los dineros que impulsan estas actividades, como su nombre lo indica, son públicos, es decir, de todos[.] (TC/0185/22)

11.1.16. Si bien ambas —las privadas y las públicas— son sociedades comerciales y, por esa razón —por el componente empresarial— están en una posición similar, no menos cierto es que su distinción —esto es, que el Estado sea socio o accionista de una, cuando no único socio o accionista, como es el caso de la accionante— es tan relevante y significativa que permite que la ley cree tratos diferenciados entre ambas. Están, en efecto, en una situación y contexto particular diferente que comporta una distinción objetiva. [...]

11.1.18. En efecto, el artículo 221 de la Constitución subraya que *la actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal* (énfasis es nuestro). Sin embargo, cabe precisar que la igualdad de trato que contempla nuestra Constitución respecto de la *actividad empresarial* privada y pública debe entenderse como una disposición protectora del libre mercado y de la iniciativa privada sobre la que se apoya el régimen económico y financiero de República Dominicana; es decir, como una prohibición general de dar, por esta simple razón, privilegios y tratos preferenciales a las empresas públicas por encima de las privadas, que son las que quedarían en una evidente situación de desventaja competitiva ante la posición predominante del Estado, capaz de fácilmente influir en el mercado y los precios, salvo por las excepciones que traza el propio artículo 221 en su parte final y



el resto del cuerpo constitucional. En ese sentido, hemos precisado que *el trato legal a que se refiere el artículo 221 de la Constitución está relacionado con la norma relativa al desarrollo de la actividad comercial en sí* (TC/0185/22; énfasis es nuestro).

11.1.19. En consonancia con ello, el artículo 15 de la Ley sobre la Defensa de la Competencia, núm. 42-08, detalla lo siguiente:

El Estado no adoptará ni mantendrá, respecto de las empresas públicas ni de aquellas a las que otorgare delegaciones por cualquier forma contractual, ninguna medida que pudiere crear injustificadamente barreras al mercado o que genere la posibilidad de competir deslealmente en el mercado.

11.1.20. Lo anterior supone que la actividad empresarial pública y privada debe someterse a las mismas reglas *comerciales* del libre mercado para evitar que el Estado, en su incursión en la economía como empresa pública, provoque desequilibrios irrazonables a la libertad de empresa, a la iniciativa privada y a la competencia libre y leal al recibir un trato privilegiado. Esto no significa, en modo alguno, que las empresas públicas son iguales a las privadas que comparten una misma realidad, circunstancia o situación, o que deban ser tratadas exactamente como iguales. El trato igualitario al que se refiere nuestra Constitución en su artículo 221 es —subrayamos— respecto de la *actividad comercial*; de ahí que esta particularidad —reiteramos— justifica que el legislador —sin inmiscuirse en la *actividad comercial* que sí debe ser igual— les dé un tratamiento diferenciado, en la medida que están en situaciones, contextos, realidades, diferentes.

11.1.21. En vista de todo lo anterior, es verificable que no se supera en la especie el primer filtro del test de igualdad; por tanto, este se cae y no procede continuar con los demás pasos del indicado test, desechando este planteamiento del accionante. Por ello, habiendo determinado que, respecto de las empresas públicas y sociedades comerciales con participación accionarial estatal, el artículo 1 de la Ley núm. 200-04 y el artículo 2 de la Ley núm. 340-06 no transgreden el derecho fundamental a la igualdad ni el principio de tratamiento igualitario en la actividad empresarial, consagrados en los artículos 39 y 221 de la Constitución, ha lugar a desestimar este aspecto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa y, en efecto, referirnos, a continuación, a la libertad de empresa y la iniciativa privada. [...]

11.2.2.16 Este tribunal constitucional, basado en lo que se ha expuesto anteriormente, estima procedente rechazar la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el Banco de Reservas de la República Dominicana contra el artículo 1 de la Ley núm. 200-04 y el artículo 2, numeral 5), de la Ley núm. 340-06 y, en consecuencia, declarar su conformidad con la Constitución dominicana, toda vez que las mismas son normas razonables que resguardan intereses públicos de alta trascendencia social y política y, por tanto, no transgreden los derechos y principios de igualdad e igualdad de tratamiento en la actividad empresarial, ni la libertad fundamental a la empresa ni a la iniciativa privada, consagrados en los artículos 39, 50, 219 y 221 de la carta sustantiva; por cuanto las mismas no aplican al Banco de Reservas de la República Dominicana, pues en su condición de entidad de intermediación financiera queda regulada exclusivamente por la Ley núm. 183-02, Monetaria y



Financiera, y por tanto salen de su esfera de aplicación —de las leyes atacadas— todas sus operaciones tanto de intermediación financiera como operativas, de ventas y compra de activos.

10. Diferencia entre ente o entidad del sector público y empresa privada

TC/0411/18, del 9 de noviembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. El ente o entidad del sector público se encuentra regulado por el derecho público y tiene como fin el interés público y general. La empresa privada está regulada por la legislación mercantil y responde a intereses particulares y a la consecución de beneficios a través de actividades de lícito comercio.

12.3. Aplicando el primer elemento del juicio o test de igualdad al impugnado artículo 6.4, o sea, verificando la existencia de supuestos fácticos semejantes entre los conceptos de *entidad* [o ente] *del sector público* (en los términos definidos por el artículo 6 de la Ley núm. 247-12), y el de *empresa privada*, el Tribunal Constitucional concluye que, definitivamente, el *ente o entidad del sector público* no configura un supuesto fáctico similar al de empresa privada, en vista de que el ente o entidad del sector público se encuentra regulado por el derecho público, mientras que la *empresa privada* está regulada por la legislación mercantil. Por tanto, se trata [sic] sujetos jurídicos sometidos a regímenes legales y condiciones de existencia distintos; además de que ambas figuras responden a objetivos distintos, pues *el ente público o entidad del sector público* tiene como fin el interés público y general, así como el cumplimiento de las potestades y obligaciones previstas en la Constitución y las leyes, mientras que la *empresa privada* responde a intereses particulares y a la consecución de beneficios mediante la realización de actividades de lícito comercio.

11. Funcionamiento de empresas e instalaciones, riesgos generados por actividades comerciales o económicas y afectación del valor comercial de un negocio: envasadoras de combustibles

TC/0100/14, del 10 de junio de 2014. Recurso de revisión de amparo. Se establecen las diferencias entre riesgo y peligro inminente. Se indica que la necesidad de satisfacer la demanda de determinados productos y servicios supone asumir un nivel de riesgo, bajo la condición de que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Por igual, se establece que el impacto económico que pudiera sufrir el accionante ante la instalación de una envasadora de gas no constituye una vulneración de su derecho a la libertad de empresa, ya que ello no le impide ni obstaculiza emprender la actividad empresarial y económica de su preferencia.⁶⁷

11.11. En cuanto a los alegatos esgrimidos por la parte accionante, como violación del derecho a la vida, la seguridad personal y riesgo ambiental que entraña la instalación de la planta envasadora

67 El caso tiene su origen en una acción de amparo originada ante la oposición de un grupo de personas a la instalación de una planta de gas en la carretera Bávaro - Macao, cruce de Güiri Güiri, provincia La Altagracia. El accionante alegaba que la referida instalación afectaba su derecho a la libertad de empresa, al impedirle dedicarse a una actividad económica compatible con el medio ambiente y el entorno social de la comunidad. Al respecto, el Tribunal descarta la existencia de una vulneración a derechos fundamentales.



de gas, este Tribunal entiende que resulta pertinente considerar que el Estado, a través de sus poderes públicos y en el marco de sus facultades constitucionales, se ve comprometido a resguardar la integridad física, psíquica y moral de las personas, mediante la expedición de leyes que crean y organizan órganos y organismos para la regulación y control de las actividades que conlleven algún nivel de riesgo para la seguridad pública. Para llevar a cabo estas tareas, las entidades públicas y los funcionarios encargados de expedir, supervisar y vigilar el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes quedan sujetos a las consecuencias jurídicas consignadas en el artículo 148 de la Constitución de la República [...]

En el presente caso, la parte accionante no invoca la materialización de un daño específico, sino la violación de derechos fundamentales como el derecho a la vida, la seguridad personal y riesgo ambiental. En relación con estos alegatos y después de analizar el contenido constitucional de estos derechos, el Tribunal entiende que los mismos no se ven comprometidos con la instalación de la planta envasadora de gas, debido a que la vida y la seguridad personal de los habitantes de la comunidad de Guiri Guiri no han sido, materialmente, afectadas en el sentido en que se configura el contenido esencial de estos derechos en la Constitución.

Respecto a la condición de peligro que supone la instalación de la referida estructura, es necesario decir que esta condición se refiere a una situación que se caracteriza por la posibilidad o viabilidad de ocurrencia de un mal o incidente potencialmente dañino, es decir, un riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal. El riesgo a su vez se refiere a la posibilidad de daño bajo determinadas circunstancias, mientras que el peligro se refiere sólo a la probabilidad de daño bajo esas circunstancias. Entonces podemos hablar de peligro solo cuando sea suficientemente real o inminente la ocurrencia de un hecho que pudiera causar un daño. **[Reiterado en la sentencia TC/0491/17 (párr. 12.p)].**

Atendiendo a este razonamiento, el Tribunal reconoce, que si bien las instalaciones como la objetada por los accionantes entrañan un nivel de riesgo, considerando sus características, también es necesario tomar en cuenta que la demanda y satisfacción actual de determinados productos y servicios requeridos por el público como los ofertados por este tipo de negocio, implican la necesidad de asumir ciertos riesgos, cuyas posibilidades de materialización se encuentran supeditadas al nivel de eficiencia en que se exprese el cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades responsables de expedir los permisos correspondientes. Es decir, que la sociedad consciente de la necesidad de satisfacer la demanda de determinados productos y servicios decide asumir determinado nivel de riesgo en su prestación, pero bajo la condición de que el Estado regule el proceso mediante el cual se habilita a las empresas interesadas en ofrecerlos, observando siempre las disposiciones constitucionales y legales.

En atención a los elementos expuestos, este Tribunal ha podido comprobar que la referida planta envasadora de gas dispone de los permisos exigidos por la ley para este tipo de instalación, y que su expedición por parte de las autoridades oficiales correspondientes se encuentra sujeta al cumplimiento de los requisitos técnicos que la ley establece en interés de garantizar la seguridad de las personas y el medio ambiente dentro de los límites de las previsiones normales. [...]



11.16. Al analizar el Artículo 50 de la Constitución, relativo a la libertad de empresa, su contenido explica el alcance y dimensión de este derecho, circunscribiéndolo al reconocimiento y garantía que ofrece el Estado a las personas para dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en la Constitución y las leyes.

11.17. El impacto económico que sobre el derecho al ejercicio de la libre empresa alegan los accionantes que podrían sufrir con la instalación de la planta de gas, no constituye una violación a este derecho, por cuanto dicha instalación no impide ni obstaculiza que el accionante pueda emprender una actividad empresarial y económica de su preferencia en los terrenos cuya propiedad alega; al igual que él, los propietarios de la Planta envasadora de gas también están resguardados por este derecho para emprender su iniciativa empresarial sin mayores limitaciones que las que imponen la Constitución y las leyes, por estas razones este Tribunal entiende que de los alegatos expresados por la parte accionante, no se configura la vulneración a la libertad de empresa.

TC/0223/14⁶⁸, del 23 de septiembre de 2014. Recurso de revisión de amparo. Se continúa profundizando sobre los riesgos asumidos en cualquier actividad comercial y económica, así como sobre las condiciones bajo las cuales pueden instalarse las envasadoras de gas. Se establece que la afectación del valor comercial de un negocio, ante su cercanía con una envasadora de gas, no implica por sí sola una violación de la libertad de empresa.⁶⁹

10.p. Sobre el particular, este tribunal considera que cualquier actividad comercial o económica que se realice representa en sí un riesgo –que en algunos casos es mínimo, incluso imperceptible, y que en otros es muy alto para una comunidad, una ciudad, un país e incluso el planeta en su conjunto. Sin embargo, hay riesgos que, cuando son menores y controlables, se asumen en favor del desarrollo económico y comercial de las sociedades. Por tanto, las condiciones bajo las cuales pueden ser instaladas las envasadoras [sic] de gas son determinadas considerando el potencial riesgo que estas representan para la salud y el medio ambiente, y en base a esto, se determinan los parámetros, medidas de seguridad y distancias que regirán su funcionamiento. En este caso en concreto, dichos parámetros, condiciones y particularmente las distancias fueron determinadas por el legislador tomando en cuenta el posible riesgo que representa una planta envasadora de gas en su funcionamiento general.

10.q. En razón de lo anterior, siempre que la Administración Pública competente, en este caso el Ministerio de Industria y Comercio, verifique el cumplimiento con los parámetros, condiciones y distancias, como en este caso se hizo, en principio, se puede asumir que los derechos fundamentales se encuentran debidamente protegidos. El cumplimiento con dichos parámetros y distancias fue verificado adicionalmente por este tribunal, que no pudo comprobar la existencia de violación o amenaza de violación inminente a los derechos fundamentales alegados.

68 Expediente núm. 05- 2013-0030, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Gladis Petronila González Hidalgo contra la Sentencia núm. 510, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del distrito judicial de Espaillat en atribuciones de juez de amparo el primero (1º) de octubre de dos mil ocho (2008).

69 Este caso tiene su origen en una acción de amparo contra la instalación de una envasadora de gas en un distrito municipal, en la que el accionante alegaba su cercanía a escuelas, criaderos de aves, iglesias, entre otros lugares, y la consecuente afectación de los derechos a un medio ambiente sano y a la libertad de empresa. Esto último, debido a su corta distancia respecto de una empresa avícola.



10.r. Por otro lado, ciertamente la envasadora está ubicada a una corta distancia de una empresa avícola, razón por la que se alega que el funcionamiento de la planta de gas disminuye el valor comercial de la referida empresa. Sin embargo, la afectación al valor comercial de un negocio, en la eventualidad de que ello lograra comprobarse, no implica por sí sola una violación a su derecho de libertad de empresa. [...]

10.s. De los hechos del caso podemos verificar que la empresa avícola se encuentra actualmente funcionando y que la instalación de la planta envasadora en ninguna medida ha impedido que los propietarios de dicha empresa avícola realicen su negocio libremente. En la eventualidad de que la operación de la envasadora causare pérdidas económicas o reducción en las ganancias a la empresa avícola -lo cual podría ser reclamado por las vías correspondientes, por ejemplo, mediante una acción en responsabilidad civil-, ello de ninguna manera implica una violación a su derecho a la libertad de empresa, como alegan los accionantes, hoy recurridos.

TC/0491/17⁷⁰, del 17 de octubre de 2017. Recurso de revisión de amparo. Proyecto de conversión de energía de «ciclo abierto» a «ciclo combinado» y su cercanía con una envasadora de combustible. Se reitera el criterio establecido en la sentencia TC/0100/14, sobre la diferencia entre riesgo y peligro inminente.

12.o. La empresa recurrida pretende la realización de un proyecto de conversión de energía de “ciclo abierto”, la cual viene generando desde hace tiempo, a una de “ciclo combinado”, que consiste en el aprovechamiento del calor remanente de los gases de combustión de una turbina a gas para evaporar agua, y producir el vapor que mueva una turbina que produzca electricidad, y cuya peligrosidad ha sido planteada por la parte demandante, y está referida a la inminencia del riesgo que supone la operación de tal proyecto, por la cercanía con la estación de gasolina propiedad de la accionante, y de la población que circunda el parque energético Los Mina, ante la posibilidad de la ocurrencia de un accidente potencialmente dañino.

12.p. Este tribunal constitucional, en casos similares a la especie, en los cuales se ha impugnado el funcionamiento de empresas o instalaciones, caracterizadas por la especialidad de los servicios que ofrecen (envasadoras de combustibles, antenas, postes de transmisión eléctrica, plantas de energía, entre otros), ha admitido que las mismas, en virtud de su naturaleza y características, conllevan un nivel de riesgo, por lo que ha establecido diferencias entre el riesgo y el peligro inminente, tal y como lo definió en la referida sentencia TC/0100/14 [...]

12.q. También se debe considerar que la sociedad asume esa contingencia o nivel de riesgo, consciente de la necesidad de satisfacer su demanda de determinados productos y servicios como los ofertados por estas empresas, lo que implica asumir esa cuota de riesgo, cuya eventualidad está condicionada al nivel de eficiencia y vigilancia con que el Estado dé cumplimiento a todas las disposiciones legales y constitucionales requeridas para la instalación y el funcionamiento de tales

70 Expediente núm. TC-05- 2015-0152, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por F. G. Estación de Servicios Los Hermanos, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00528-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014).



empresas, a través de los órganos correspondientes encargados de garantizar su correcto establecimiento y operación.

12.r. En el presente caso, se ha accionado en amparo en contra de los órganos administrativos que han otorgado los permisos para la operación del proyecto cuestionado, los cuales han sido rebatidos por la parte accionante. Posterior al descenso realizado, la empresa Dominican Power Partners, L.D.C. (DPP) depositó en la Secretaría de este tribunal el “Estudio de impacto ambiental del proyecto de ciclo combinado” del proyecto que lleva a cabo en el sector Los Mina, Santo Domingo Oeste, el cual fue ordenado por dicha parte accionada. El referido estudio fue realizado el doce (12) de noviembre de dos mil doce (2012), por el ingeniero Juan Nicolás Faña B., registrado en el Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA) con el número 3231 y en el Vice Ministerio de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales bajo el número 00-002, representante de la entidad “Prevención Ambiente y Sustentabilidad” (PASSA). Mediante dicho estudio se realizó una investigación sobre el impacto medio-ambiental de: *aguas residuales, residuos sólidos y líquidos, temperatura, calidad del aire, ruido, suelo, social*.

12.s. Este estudio de impacto ambiental fue depositado en este tribunal constitucional el ocho (8) de marzo de dos mil dieciséis (2016), y notificado a la parte accionante mediante el Acto núm. 395/2017, del veintisiete (27) de marzo de dos mil diecisiete (2017), instrumentado por el ministerial Eladio Lebrón Vallejo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, notificación que consta en el expediente, a los fines de que el Tribunal garantizara el derecho a réplica de la parte accionante.

12.t. En relación con los argumentos externados por la accionante en amparo, de que el proyecto impugnado vulnera sus derechos fundamentales y los de la comunidad, este tribunal entiende que el accionante solo los menciona, sin especificar en cuáles aspectos de carácter técnicos, científicos, o de cualquier naturaleza, el funcionamiento del proyecto de producción de energía a través del vapor ha podido o pudiere vulnerar los derechos de la empresa accionante o de la comunidad que justifiquen la paralización de dicha obra.

12.u. Este tribunal, luego de realizada la visita a la planta energética propiedad de la empresa accionada, de oír las explicaciones de los técnicos a cargo del proyecto y de recibir respuestas a las interrogantes planteadas por la comisión designada, sobre el funcionamiento, mecanismos de seguridad y políticas preventivas de mitigación de riesgos, considera que los derechos fundamentales, cuya vulneración alega la accionante, no se encuentran comprometidos, en tanto que la envasadora de combustible propiedad de la empresa F. G. Estación de Servicios Los Hermanos, S.R.L. no se encuentra materialmente afectada por su cercanía con la ejecución del proyecto de conversión de generación de ciclo combinado que es llevado a cabo por la entidad Dominican Power Partners, L.D.C. (DPP), pues no se ha demostrado la afectación a su derecho de propiedad, ni ha sido privada de ejercer su derecho a la libre empresa, como lo demuestra el hecho de que la estación de combustible de su propiedad se encuentra en plena operación.



12.v. El Tribunal Constitucional ha constatado, además, que en el expediente no reposa ninguna oposición al proyecto cuestionado, por parte de la población circundante, sus autoridades, los órganos de la sociedad civil, el liderazgo comunitario o los ciudadanos del sector en donde funciona el proyecto. En cuanto al riesgo ambiental alegado, es preciso señalar que los potenciales efectos nocivos atribuidos al proyecto no han podido ser comprobados científicamente, de conformidad con el estudio ambiental practicado en el mismo, y avalado por el Ministerio de Medio Ambiente, por lo que dicho estudio está investido de legalidad en virtud del principio de la confianza legítima de los actos emitidos por la autoridad competente, hasta tanto sean anulados.

12. Exenciones de impuestos y potestad legislativa de configuración de las políticas tributarias

TC/0148/13⁷¹, del 12 de septiembre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. El Congreso Nacional goza de libertad de configuración legislativa para imponer tributos, establecer exenciones impositivas y determinar el modo de su recaudación. Asimismo, puede modificar las políticas tributarias, siempre que el ejercicio de estas potestades no implique vulneración de derechos adquiridos.

9.1.3. El Congreso Nacional goza de una libertad de configuración legislativa en materia tributaria, no solo para imponer tributos o establecer exenciones impositivas, sino también para determinar el modo más eficiente de recaudación de impuestos. Esta facultad le es conferida por la Constitución de la República en el artículo 93, numeral 1, literal a), al señalar que este órgano podrá “Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales **y determinar el modo de su recaudación e inversión**”. Este criterio respecto del poder de configuración del legislador en materia tributaria es reconocido por la jurisprudencia constitucional comparada *...el Congreso de la República goza de un amplio margen de configuración en materia tributaria, que le permite definir, en el marco de la Constitución, los fines de la política tributaria y escoger los medios que estime adecuados para alcanzarlos. Tampoco la soberanía impositiva requiere de justificación especial para ser ejercida en razón a la confianza que se confiere al Legislativo en dicha materia* (Ver: Sentencia C-007/02, de fecha 23 de enero de 2002, de la Corte Constitucional de Colombia). [...]

9.2.3. [...] el Tribunal es de criterio que, si bien constituye un fin esencial del Estado el garantizar la seguridad jurídica de todas las personas físicas y morales, no menos cierto es que esto no impide que el Congreso Nacional pueda modificar las políticas tributarias que estime convenientes para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, siempre y cuando el ejercicio de esas potestades congresuales no impliquen vulneración alguna a derechos adquiridos, pues en una democracia el Poder Legislativo debe ejercer cabal y eficazmente las facultades constitucionales que le corresponden, entre estas, la de legislar sobre las materias de su competencia (Artículo 93, numeral 1, literal q) de la Constitución de la República).

71 Expediente núm. TC-01- 2013-0019, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Everlast Doors Industries, S.A. contra el artículo 43 de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha nueve (9) de noviembre de dos mil doce (2012).



9.2.4. Este criterio es asumido también por la jurisprudencia constitucional comparada al establecer *La jurisprudencia... versa sobre la necesidad de que exista un criterio de ponderación entre la seguridad jurídica garantizada a los miembros de una sociedad, regida bajo las reglas propias del Estado social de derecho, y la posibilidad de que el Estado – y, en particular, el Congreso de la República – pueda adoptar, modificar y acabar las políticas públicas que estime convenientes para alcanzar los fines que le han sido encomendados por la Carta Política. En una democracia, el Congreso no está atado a sus propias leyes porque sería insostenible que una mayoría política coyuntural pudiera impedir que, en el futuro, cuando el pueblo soberano elija a otros representantes, la nueva mayoría ejerza las competencias que la Constitución le ha confiado al legislador. Por ello, la seguridad jurídica debe ceder ante la potestad del Congreso de modificar o derogar las leyes... No podría ser de otra manera en un Estado Social de Derecho, dentro del cual la seguridad jurídica no impide cambios en las reglas de juego pero sí exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos que rigen la acción de las personas y en desmedro de la previsibilidad de las consecuencias que se derivan para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas.* (sic) (Ver: Sent. C-007/02, de fecha 23 de enero de 2002 de la Corte Constitucional de Colombia). [Criterio reiterado en la sentencia TC/0220/16]⁷².

TC/0034/12⁷³, del 15 de agosto de 2012. Control preventivo de tratados internacionales. Las exenciones de impuestos son otorgadas mediante concesiones autorizadas por la ley o contratos aprobados por el Congreso Nacional. Están supeditadas a que sean concedidas «en proyectos que incidan en determinadas obras a las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social».

Si bien el otorgamiento de las exenciones está previsto constitucionalmente siempre que se haga mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, por el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que se impongan, esta prerrogativa está supeditada a que las exenciones sean concedidas en proyectos que incidan en determinadas obras a las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social.⁷⁴ **[Criterio reiterado en la TC/0267/13, párr. 9.4.5; en sentido similar, véase TC/0407/14, párrs. 12.1 y 12.2]⁷⁵.**

72 Expediente núm. TC-01- 2013-0071, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Everlast Doors Industries, S. A. contra el artículo 43 de la Ley núm. 253-12, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, del nueve (9) de noviembre de dos mil doce (2012); y la Norma General núm. 04-2013, emitida por la Dirección General de Impuestos Internos el veintiséis (26) de agosto de dos mil trece (2013).

73 Expediente No. TC-02- 2012-0006, relativo al Control Preventivo de Constitucionalidad del Acuerdo entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de la República de Corea, sobre los Préstamos del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico, de fecha 30 de junio del año 2006.

74 En esta decisión el Tribunal aborda otros puntos de interés relativos al endeudamiento público y a aspectos vinculados con el régimen tributario.

75 TC/0407/14, del 30 de diciembre de 2014. Control preventivo de tratados internacionales. Acuerdo de Cooperación Financiera para el proyecto de Programa de Eficiencia Energética, entre la República Dominicana y la República Federal de Alemania. En lo relativo a las exenciones de impuestos, el Tribunal señala lo siguiente: «12.1. Por su parte, el acápite 2.7 del Acuerdo especifica que la República Dominicana eximirá al *Kreditanstalt für Wiederaufbau* de todos los impuestos y demás gravámenes públicos que se devenguen en la República Dominicana en relación con la concertación y ejecución de los contratos antes mencionados, lo cual está sujeto a la aprobación del Congreso Nacional, pues, conforme lo establece el artículo 128, numeral 2, literal d), los contratos que estipulen exenciones de impuestos deben ser sometidos a la autorización del Congreso Nacional; lo que se cumple si el



TC/0267/13, del 19 de diciembre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. En esta decisión se aborda el concepto de exenciones fiscales y se ofrecen mayores precisiones en cuanto a su finalidad. Además, se indica en cuáles casos pueden concederse estos beneficios fiscales.

9.4.2. El Tribunal considera que las exenciones de impuestos constituyen beneficios fiscales concedidos por el legislador dentro de su potestad de configuración de las políticas tributarias, y que se orientan esencialmente al fomento de la economía nacional, a lograr una equidad tributaria entre los contribuyentes de un impuesto, o bien a cualquier otra finalidad de interés social que resulte constitucionalmente justificada. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana:

A través de las exenciones tributarias el legislador, por consideraciones de política fiscal, entre las cuales se encuentran, por ejemplo, las medidas de fomento, o por imperativos de equidad, impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma (...) cuando el legislador decide establecer un beneficio tributario por razones de fomento, la contribución de los destinatarios del mismo a los fines del Estado debe apreciarse no solo desde la perspectiva de su esfuerzo fiscal, sino también de la contribución que realizan al vincularse a actividades que, no obstante su importancia para el Estado, presumiblemente no se llevarían a cabo en ausencia del beneficio tributario, el cual se justifica, entonces, en el interés superior que alienta la actividad que se promueve, bien sea por su carácter estratégico, por su capacidad para generar empleo en áreas deprimidas, por su potencial sobre los niveles de actividad económica. Como se ha dicho, dentro de los parámetros que determinan su validez constitucional, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar la política tributaria estableciendo gravámenes y exenciones.” **(Sentencia C-250/03 de fecha 25 de marzo del 2003 de la Corte Constitucional de Colombia)**

9.4.3. De conformidad con las disposiciones de la Constitución de la República, el establecimiento de exenciones fiscales solo es posible en cuatro (4) casos específicos:

- Cuando se trate de contratos de concesión aprobados por el presidente de la República, cuyo monto no supere los 200 salarios mínimos del sector público (Art. 128, numeral 2, literal d) de la Constitución).
- Cuando se trate de contratos de concesión aprobados por el Congreso Nacional, cuyo monto supere los 200 salarios mínimos del sector público (Art. 244 de la Constitución).

Acuerdo se somete a ratificación para que la República Dominicana o un tercero designado, sea beneficiaria del préstamo. 12.2. De igual modo, las exenciones de impuestos están previstas para concederse y aprobarse por ley o por contratos aprobados por el Congreso Nacional, siempre que los proyectos de que se trate incidan en obras en las que convenga la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional, lo cual se cumple con este Acuerdo, pues los fondos serán destinados a la inversión en el Proyecto de Eficiencia Energética, que ambos gobiernos han acordado».



- Cuando se trate de concesiones que autorice la ley (Art. 244 de la Constitución).
- Cuando la exención fiscal sea consignada en un tratado o acuerdo comercial internacional, debidamente ratificado por el Congreso Nacional (Ver precedente establecido en la Sentencia TC/0034/12, del 15 de agosto de 2012, relativo a un acuerdo de préstamos de desarrollo económico entre Corea del Sur y República Dominicana).

13. Libertad de empresa y cambio en el régimen arancelario

TC/0546/23⁷⁶, del 25 de agosto de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad. Las proyecciones de beneficios se configuran como una expectativa de derechos y no como una situación jurídica consolidada.

12.7. Como se observa, contrario a lo expuesto por el accionante, el cambio en el régimen arancelario no constituye una sustracción de un bien ya adquirido, por el contrario, la proyección de beneficios se configura como una expectativa de derechos, no una situación jurídica consolidada ya que aún no han ingresado a su patrimonio. A raíz del criterio anterior, procede desestimar este medio al comprobarse que no existe vulneración a la seguridad jurídica. [...]

12.19. Precisado lo anterior, el argumento del accionante se reduce a que, con la imposición de aranceles al azúcar, este no puede importar su materia prima y, por tanto, se le impide realizar su actividad comercial. Como ya fue precisado anteriormente, la regulación por parte del Estado de un sector de la economía, en este caso mediante la imposición de aranceles, no resulta en una vulneración a la libertad de empresa. Tampoco resulta en la afectación de situaciones jurídicas consolidadas, ya que las proyecciones de ingresos son expectativas de derechos como fue *ut supra* señalado.

12.20. Contrario a lo alegado por la parte accionante, los artículos impugnados en modo alguno le impiden realizar su actividad comercial, que consiste en transformar el azúcar en azúcar líquida y otros derivados para fines de comercialización. El aumento de aranceles y condicionar el acogimiento a un régimen aduanal especial, forman parte de la política de desarrollo económica del Estado, por tanto, no puede considerarse como una limitación arbitraria a la libertad de empresa, ya que lo contrario sería afirmar que el Estado nunca podría aumentar los aranceles a determinados productos como parte de su política económica, pues siempre tendrían como consecuencia la merma en las ganancias de algunos sectores comerciales.⁷⁷

76 Expediente núm. TC-01-2022-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la razón social Caribbean Liquid Sugar, RJH. S.A. (CLS) contra los artículos 409 y 410 de la Ley núm. 168-21 de Aduanas, promulgada el nueve (9) de agosto del año dos mil veintiuno (2021).

77 Sobre el concepto de derecho adquirido y situación jurídica consolidada nos remitimos a la sentencia TC/0013/12 del 10 de mayo de 2012.



14. Libertad de empresa y adecuación y transformación de sociedades comerciales a nuevos tipos societarios

TC/0196/13, del 31 de octubre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra los artículos de la Ley núm. 479-08, sobre Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, que dispusieron la adecuación o transformación a los nuevos tipos societarios establecidos en la misma. El Tribunal determinó que las normas impugnadas no afectaban el contenido esencial de la libertad de empresa ni el principio de razonabilidad.

9.1.6. En cuanto al contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, se advierte que las disposiciones establecidas en los artículos 160, 521 y 523, párrafo único, de la Ley núm. 479-08, no transgreden el núcleo duro de este derecho fundamental, pues dichas medidas no afectan ni la libre voluntad de los socios de crear una empresa ni el acceso de la sociedad constituida al mercado empresarial, elementos que constituyen el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa de conformidad con el criterio que prima en el derecho constitucional comparado:

La libre voluntad de crear una empresa es un componente esencial del derecho a la libertad de empresa, así como el acceso al mercado empresarial. Este derecho se entiende, en buena cuenta, como la capacidad de toda persona de poder formar una empresa y que esta funcione sin ningún tipo de traba administrativa, sin que ello suponga que no se pueda exigir al titular requisitos razonablemente necesarios, según la naturaleza de su actividad. (Sentencia núm. 2802-2005 AA/TC, de fecha doce (12) de diciembre de dos mil cinco (2005), del Tribunal Constitucional de Perú).

9.1.7. Respecto al principio de razonabilidad, este tribunal ha asumido el test de razonabilidad como instrumento para medir si la limitación o regulación de un derecho fundamental por parte del legislador ordinario respeta o no dicho principio (ver Sentencia TC/0044/12, de fecha 21 de septiembre de 2012, del Tribunal Constitucional dominicano). En ese orden de ideas, legislador, al adoptar las disposiciones legislativas impugnadas, cumplió con el primer requisito del test (análisis del fin buscado), pues la adecuación de las sociedades comerciales responde a la necesidad de actualizar la legislación societaria y las prácticas corporativas dominicanas de modo que resulten cónsonas con los estándares normativos internacionales.

9.1.8. Con relación al segundo criterio del test (análisis de medio), el legislador estableció la adecuación legal de todas las sociedades comerciales bajo ciertos parámetros y criterios, quedando a cargo de las respectivas Cámaras de Comercio y Producción velar porque dicho proceso de adecuación se realice de manera uniforme y regular, lo que no constituye una metodología constitucionalmente prohibida. En lo que respecta al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), se advierte que el fin perseguido es la modernización de la plataforma legal y la dinámica operacional de las sociedades comerciales en República Dominicana, por lo que el medio empleado, es decir, el proceso de adecuación societaria a cargo de las Cámaras de Comercio y Producción bajo ciertos estándares, facilita ese proceso de actualización sin retrasos, y sin afectar el desenvolvimiento regular de las actividades de las compañías sometidas a dicho proceso.



9.1.9. Al quedar verificado que la regulación establecida en los artículos 160, 521 y 523, párrafo único, de la Ley núm. 479-08 ni afecta el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa ni el principio de razonabilidad, procede, en consecuencia, desestimar por improcedente y mal fundado el medio de inconstitucionalidad promovido por el accionante.

TC/0196/13, del 31 de octubre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. La transformación del tipo societario de una empresa no constituye un derecho adquirido, al no tratarse de una situación jurídica definitiva incorporada al patrimonio de los socios. Se hace la distinción en el caso de los derechos societarios de los accionistas.

9.2.2. El Tribunal considera que los “derechos adquiridos” son todas aquellas situaciones jurídicas configuradas de manera definitiva a consecuencia de un régimen jurídico y que se han incorporado inequívocamente en el patrimonio de una persona. Esta ha sido la concepción convencionalmente más aceptada en el derecho constitucional comparado: “configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona” (Sentencia núm. T-339/12, de fecha tres (3) de mayo de dos mil doce (2012), dictada por la Corte Constitucional de Colombia). En ese orden de ideas, nada impide al legislador ordinario, dentro de su potestad constitucional de legislar (art. 93, numeral 1, letra q, de la Constitución), modificar el régimen legal de las sociedades comerciales, estableciendo nuevos tipos societarios e incluso disponiendo la adecuación o transformación de las empresas constituidas al amparo de una legislación anterior, pues la transformación del tipo societario de una empresa no constituye un derecho adquirido, ya que no se trata de una situación jurídica definitiva incorporada al patrimonio de los socios. Cosa distinta constituyen los derechos societarios de los accionistas, los cuales no son afectados por la transformación jurídica de la compañía, porque dichos derechos se mantienen incólumes ante los nuevos tipos de sociedades mercantiles establecidos en la Ley núm. 479-08.

9.2.3. Este último criterio se corresponde con la línea jurisprudencial asumida en ese sentido por otros tribunales constitucionales del hemisferio, como, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, que ha señalado:

(...) la situación particular de los creadores y/o accionistas de una sociedad unipersonal, en el sentido planteado por el actor, no puede entenderse como un derecho adquirido, constitucionalmente protegido... Ello resulta claro por cuanto, al menos en principio, no existe en Colombia un derecho a la no alteración legislativa de un determinado marco normativo... cabe recordar que el concepto de derecho adquirido ha sido asociado por la jurisprudencia constitucional con el ámbito del derecho privado, por su cercana e inescindible relación con el derecho a la propiedad (art. 58 Const.), derecho que ha sido tradicionalmente considerado como una pieza característica de nuestro sistema constitucional. Desde esta perspectiva sí existe entonces en cabeza de los accionistas de las sociedades unipersonales un derecho adquirido a la propiedad en ellas constituida. Empero, como ha quedado suficientemente



aclarado en el acápite precedente, este derecho no sufre merma alguna como resultado de la disposición demandada, ya que bajo cualquiera de las hipótesis a que ella conduce, esto es la transformación de la sociedad, o incluso su disolución, el sistema normativo del cual hace parte ese precepto garantiza la permanencia del derecho del accionista, el cual podrá hacerse efectivo bien desde su condición de socio de la nueva entidad surgida de la transformación operada, bien con ocasión del trámite liquidatorio de la sociedad disuelta... Así las cosas, carece de fundamento la alegación de que la disposición demandada genera un desconocimiento de derechos adquiridos (Sentencia núm. C-597/10, de fecha veintisiete (27) de julio de dos mil diez (2010), dictada por la Corte Constitucional de Colombia).

9.2.4. Por tanto, al no constituir las disposiciones impugnadas de la Ley núm. 479-08, que ordenan la adecuación societaria de las compañías existentes al momento de su promulgación, una disposición normativa que afecte derecho adquirido alguno de los accionistas, nada impide su aplicación inmediata a dichas empresas, pues no se trata –como ya se ha demostrado– de una aplicación retroactiva de esa legislación; razón por la cual procede el rechazo del medio de inconstitucionalidad presentado.

15. Libertad de empresa y rescisión de contrato por incumplimiento de obligaciones contractuales

TC/0223/24, del 12 de julio de 2024. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. Rescisión de contrato por incumplimiento de las obligaciones contractuales. No existe vulneración de la libertad de empresa.⁷⁸

10.22. Respecto a este punto, no queda del todo claro para este órgano de cierre de la justicia constitucional —conforme a los alegatos de la parte recurrente— cómo la decisión del juez *a-quo* ha podido vulnerar el susodicho derecho fundamental. Principalmente cuando, como ya se ha señalado en el cuerpo de la presente decisión, una vez hecho un estudio de las pruebas sometidas por los justiciables, la Corte de Casación determinó la causa real de la rescisión del contrato que ha originado el litigio, que no es otra que el incumplimiento de la parte hoy recurrente de sus obligaciones contractuales.

10.23. En este contexto y dadas las circunstancias aludidas previamente, mal hiciera este colegiado constitucional si considerase contrarias a la libertad de empresa las circunstancias que llevaron a la anulación del aludido contrato. No hay, pues, un mejor ejemplo que el caso de la especie en el que se pueda hacer patente la materialización de esta disposición ius fundamental, en virtud de la cual

78 Este caso tiene su origen en «A) una demanda principal en rescisión de contrato y reparación de daños y perjuicios, interpuesta por la entidad Sky Air, S.R.L. contra la entidad Orange Dominicana S. A., y B) una demanda reconvencional en resolución de contrato y reparación de daños y perjuicios, interpuesta por la entidad Orange Dominicana S.A. contra la entidad comercial Sky Air, S.R.L.» La Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional conoció de ambas demandas, rechazando la demanda principal, y acogiendo parcialmente la demanda reconvencional en resolución de contrato y reparación de daños y perjuicios. Asimismo, declaró la resciliación de varios contratos suscritos por las partes. Luego, la Corte de Apelación apoderada confirmó la sentencia y posteriormente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia rechazó el recurso de casación que había sido interpuesto con relación al caso.



se reconoce a las personas, en el marco de una economía social de mercado, la libertad para formalizar o disolver acuerdos económicos cuando estos entiendan que ello implicaría un beneficio de carácter pecuniario para la parte interesada. Así pues, el límite absoluto de dicha esfera de libertad económica garantizada a los individuos es la sujeción de la actividad económica a la que planeen dedicarse a los parámetros legal y constitucionalmente fijados, los cuales tienen como fin regular el libre mercado y garantizar la competencia leal dentro del mismo.

10.24. En definitiva, este tribunal constitucional, al entender que la decisión emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia fue dictada en estricto apego al respeto de los demás derechos fundamentales de los justiciables, procede a rechazar el presente recurso de revisión y a confirmar la sentencia impugnada.

16. Libertad de empresa y medidas conservatorias sobre bienes del deudor fundamentadas en derecho

TC/0150/17, del 5 de abril de 2017. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. Se refiere a la inscripción de hipotecas judiciales sobre bienes propiedad de empresa y embargos a cuentas fundamentadas en derecho. Entre otras cosas, se establece que las normas procesales y adjetivas destinadas a regular las vías de ejecución permiten que el acreedor dotado de título pueda trabar medidas conservatorias sobre los bienes de su deudor, para la salvaguarda del crédito.⁷⁹

11.ii.q. En el desarrollo del escrito de revisión, Noval señala, además, que en el presente caso se vulnera el derecho a la libertad de empresa de la recurrente, toda vez que producto de la omisión de la Suprema Corte de Justicia mediante la sentencia impugnada, la hoy recurrida ha inscrito hipotecas judiciales sobre los inmuebles de su propiedad y ha trabado embargos sobre sus cuentas afectando de manera directa la permanencia en la actividad empresarial como “contenido esencial” del derecho a la libertad de empresa. [...]

11.ii.u. En concreto para Noval la violación del principio de libertad de empresa se produce con la inscripción de hipotecas judiciales sobre los bienes de su propiedad y el embargo sobre sus cuentas, derivando de esta situación la afectación prolongada de la principal actividad empresarial que desarrolla cuyo objeto radica en la compra y adquisición de inmuebles, amenazando la sentencia el contenido esencial de la libertad de empresa, en este caso, la libertad de permanencia en la actividad empresarial.

11.ii.v. En ese sentido, el Tribunal considera que aun cuando la sentencia obtenida por la recurrida, señora Marcia Josefina Hernández Estrella ha sido objeto de impugnación ante este colegiado en atención a la facultades constitucionales y legales que le acuerda el recurso de revisión, se trata de una contienda que ha culminado en el ámbito del Poder Judicial con una decisión estimativa de derechos que ha reconocido las pretensiones de una de las partes y su consecuencia inmediata es que dicha decisión adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

⁷⁹ El caso tiene su origen en una «demanda en reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de contrato y estelionato» en ocasión de una operación de compraventa de apartamento con aparentes vicios de construcción.



11.ii.w. Es así que las normas procesales y adjetivas destinadas a regular las vías de ejecución permiten que el acreedor dotado de título pueda trabar medidas conservatorias sobre los bienes de su deudor como las que afectan a Noval, para la salvaguarda del crédito que actualmente ostenta; es decir, que si bien dicha situación es capaz de generar la indisponibilidad de transferir los bienes inmuebles afectados o inmovilizar valores sobre los cuales recae la oposición, dichas medidas están fundamentadas en derecho.

11.ii.x. De manera que, pese a la decisión que sobre el fondo del recurso de revisión será adoptada, las acciones tomadas por la recurrida forman parte del derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva que tiene todo acreedor de ejecutar lo decidido por los tribunales de la república, parte integrante del derecho al debido proceso y la tutela judicial, circunstancias en las que no podría inferirse que se vulnera el principio de libertad de empresa reivindicado por Noval, procediendo a desestimar este aspecto del recurso.

17. Libertad de empresa: no garantiza la obtención de decisiones judiciales favorables

TC/0273/14⁸⁰, del 20 de noviembre de 2014. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. La no ganancia de causa ante los tribunales no implica desconocimiento de la libertad de empresa.⁸¹

10. f. La violación a la libertad de empresa radica, según la recurrente, en que mediante la decisión recurrida se desconoció el contrato existente entre las partes. Dicha violación, en la eventualidad que hubiere ocurrido, no tendría como consecuencia la alegada violación a la libertad de empresa. Ciertamente, aquí de lo que se trata es de que la referida empresa se ha visto envuelta en un litigio, en el cual no se discutieron ni decidieron aspectos vinculados con el desarrollo de las actividades empresariales.

10. g. Es oportuno destacar que cualquier empresa que preste servicios al público puede ser objeto de demanda ante los tribunales y el hecho de que los tribunales no le den ganancia de causa no implica que se desconozca la libertad de empresa. Ningún Estado puede comprometerse a evitar que una persona jurídica sea demandada y condenada con ocasión de las actividades comerciales que realiza.

80 Expediente núm. TC04-2013-0096, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A., contra la Sentencia núm. 909-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional el treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012).

81 Conflicto originado con ocasión de las reclamaciones e indemnizaciones realizadas por unas personas a una línea aérea tras haberse extraviado un equipaje. De acuerdo con la línea aérea involucrada, la libertad de empresa se había vulnerado porque la decisión recurrida desconoció el contrato existente entre las partes.



II. PROYECCIÓN DE LA LIBERTAD DE EMPRESA EN DISTINTOS ÁMBITOS

A. LIBERTAD DE EMPRESA FRENTE A OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES Y BIENES CONSTITUCIONALES

1. Libertad de empresa y derecho a un medio ambiente sano

a) Prohibición de emisión de ruidos por encima de niveles normativos

TC/0327/14⁸², del 22 de diciembre de 2014. Acción directa de inconstitucionalidad. Se aborda el caso de una resolución de la Sala Capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Este que, entre otras cosas, prohibía la emisión de ruidos por encima de los niveles normativos; la colocación de bocinas fuera de los establecimientos; la utilización de las aceras para colocar bocinas o sillas; así como el funcionamiento de locales sin el aislamiento adecuado, entre otras medidas tendentes a reducir la contaminación acústica y proteger el medio ambiente. Se indica que la referida resolución no tiene como finalidad impedir el funcionamiento de los establecimientos comerciales, sino garantizar que, en los negocios donde se expendan bebidas alcohólicas y se coloque música, no se atente contra el medio ambiente ni contra la tranquilidad de las personas que habitan en esas zonas.

11.3. Los accionantes alegan que la libertad de empresa resulta violada, en razón de que mediante la aplicación de la resolución de referencia se está limitando la posibilidad de que puedan operar libremente. Contrario a lo alegado por los accionantes, la indicada resolución no tiene como finalidad impedir el funcionamiento de los establecimientos comerciales, ya que se limita a establecer reglas dirigidas a garantizar que en los negocios donde se expendan bebidas alcohólicas y se coloque música no se atente contra el medio ambiente y la tranquilidad de las personas que habitan en los lugares donde están establecidos los mismos.

11.4. En el presente caso, es oportuno resaltar que los derechos y las libertades fundamentales no son absolutos. En este sentido, si bien es cierto que la Constitución consagra la libertad de empresa, no menos cierto es que también prevé el derecho a un ambiente sano. [...]

11.5. Como se advierte, la finalidad de las autoridades que dictaron la resolución cuestionada es garantizar el ejercicio armónico de la libertad de empresa y el derecho a un ambiente sano, lo cual es coherente con los principios y valores del estado social y democrático de derecho.

82 Expediente núm. TC-01-2006-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por William Leonel Dotel Pérez y Súper Bodega Dotel contra la Resolución núm. 61-2004, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento Santo Domingo Este el siete (7) de octubre de dos mil cuatro (2004).



b) Prohibición de importación de vehículos livianos con más de cinco años de uso: adecuación de la legislación tributaria al DR-CAFTA y protección del medio ambiente

TC/0573/19, del 11 de diciembre de 2019. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra el artículo 1 de la Ley núm. 4-07, que modifica el artículo 29 de la Ley núm. 495-06, sobre Rectificación Fiscal, la cual, entre otras cosas, prohíbe la importación de vehículos livianos con más de cinco años de uso y de vehículos pesados de más de cinco toneladas, con hasta quince años de fabricación. Entre otras cosas, se establece que la medida no vulnera el derecho a la igualdad ni afecta la libertad de empresa, porque no impide que los agentes económicos se dediquen libremente a la importación de vehículos, sino que procura proteger el medio ambiente y ajustar la legislación tributaria a lo establecido en el DR-CAFTA⁸³.

9.2. En cuanto a la alegada violación al derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 39 de la Constitución.

9.2.1. La accionante alega que el artículo 1 de la Ley núm. 4-07, del ocho (8) de enero de dos mil siete (2007), es violatorio del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 39 19 de la Constitución dominicana. En ese sentido exponen que

[e]l artículo 1 de la Ley No. 4-07 consagra una distinción injustificada, pues otorga privilegios a ciertos agentes económicos que se encuentran en iguales condiciones con respecto a los importadores de vehículos livianos. De manera que estamos en presencia de una medida que instaura una discriminación irrazonable, toda vez que no existe un fundamento lógico jurídico —como hemos demostrado anteriormente— para tratar de forma diferente a la importación de los vehículos livianos que tengan más de cinco (5) años de fabricación, respecto a la importación de los vehículos pesados y las motocicletas.

9.2.2. A los fines de dar respuesta a dicho alegato, este colegiado constitucional procederá a aplicar el test o juicio de igualdad concebido por la jurisprudencia colombiana y acogido por este tribunal en la Sentencia TC/0033/1220 y ratificada en las sentencias TC/0094/1221 y TC/0049/13. [...]

9.2.3. En la especie, los sujetos bajo revisión son ciertamente similares, pues se trata de agentes económicos que se dedican a la importación de vehículos; aunque el objeto o producto de importación sea distinto, resulta ser la misma actividad, por lo que el primer requisito del test de igualdad queda configurado.

83 Art. 1 de la Ley núm. 4-07, que modifica el artículo 29 de la Ley núm. 495-06, sobre Rectificación Fiscal: «Artículo 2. Queda prohibida la importación de automóviles y demás vehículos comprendidos en las Partidas Arancelarias 87.02, 87.03, 8704.21 y 8704.31 con más de cinco (5) años de uso, a los fines de proteger el medio ambiente y la biodiversidad, así como el ahorro de divisas por concepto de la importación de combustibles, partes y repuestos. Párrafo I. Queda prohibida la importación de electrodomésticos usados, exceptuando las mudanzas de dominicanos y extranjeros, según las leyes y disposiciones vigentes en el país. Párrafo II. Se prohíbe la importación de vehículos pesados de más de cinco (5) toneladas, con hasta quince (15) años de fabricación, incluidos en la Partida 87.04 y en la Subpartida 8701.20.00 (patanas), excepto los coches fúnebres, las ambulancias, los camiones de bomberos y los equipos pesados para construcción».



9.2.4. En lo que respecta a *la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado* –segundo requisito del test de igualdad– este tribunal considera que los importadores de vehículos livianos, pesados y de motores, indistintamente de qué producto vayan a importar, tendrían las mismas limitaciones. Dicho de otra manera, la norma no es discriminatoria entre un ente económico y el otro, pues las limitaciones que existen sobre el producto de importación resultan aplicables a todos los entes económicos que se dediquen a dicha actividad. Por tanto, no hay un trato diferenciado entre entes similares.

9.2.5. La ausencia de este segundo elemento del test hace inoperante la verificación del tercer elemento, pues los mismos son consecuentes. Entonces, al no quedar comprobada la violación al principio de igualdad, procede rechazar este alegato de la accionante.

9.3. En cuanto a la alegada violación al derecho fundamental a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución [...]

9.3.5. En la especie, la limitación asignada por el legislador a la importación de vehículos livianos con más de cinco (5) años de fabricación hacia República Dominicana, resulta ser una medida que procura, por un lado, ajustar la legislación tributaria de República Dominicana a lo establecido en el DR-CAFTA, y por otro, proteger y conservar el medio ambiente. De ahí que este colegiado constitucional considera que el derecho a la libertad de empresa no se ve afectado por la norma impugnada, pues la prohibición aplicada por el Estado no *impide* que los agentes económicos *se dediquen libremente* a la importación de vehículos, sino más bien, que limita –respaldado por la Constitución y la Ley– esa actividad a vehículos livianos que no excedan los cinco (5) años de fabricación y en el caso de los vehículos pesados que no excedan las cinco (5) toneladas y los quince (15) años de fabricación, en razón de preservar y proteger un interés general como es la preservación del medio ambiente.⁸⁴

c) El permiso ambiental no supone una facultad incondicionada de ejercer una actividad comercial

TC/1203/24⁸⁵, del 30 de diciembre de 2024. Recurso de revisión de amparo. Se aborda el caso del cierre provisional de una empresa, sustentado en el incumplimiento de la normativa aplicable y del permiso ambiental concedido. Se establece que no se está impidiendo el ejercicio de la actividad comercial, sino que la misma debe desarrollarse en el marco de la legislación aplicable y del permiso ambiental otorgado conforme a dicha legislación.

14.D.e. Conforme a lo que ha señalado la jurisprudencia de este tribunal, el fundamento que da lugar a la ordenación del cierre provisional de las instalaciones de VERI es la comprobación del incumplimiento de los parámetros de emisión de plomo contenidos en el artículo 6 del Reglamento

⁸⁴ Asimismo, se rechaza la existencia de una vulneración al principio de razonabilidad. Al respecto, véase párr. 9.1.

⁸⁵ Expedientes núms. TC-05-2019-0271 y TC-07-2019-0062, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y demanda en solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por Verde Eco Reciclaje Industrial S.A. (VERI) contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SS-00136, del treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



Ambiental de Calidad del Aire, que es, a su vez, el motivo por el que se vulnera el derecho a un medio ambiente sano de los residentes de Haina y se pone en alto riesgo la salud de las personas, tal como había hecho con anterioridad esta empresa.

14.D. f. Es decir, la decisión de cierre provisional de la empresa no constituye una respuesta caprichosa por parte del juez de la acción de amparo colectivo, sino que se constituye como una respuesta efectiva a los daños ocasionados por VERI en la comunidad de Haina. La ordenación del cierre provisional que realiza la sentencia recurrida responde a la verificación de que se estaban vulnerando derechos fundamentales de las personas o, al menos, lo ponían en alto riesgo y que era ello era [sic] consecuencia del incumplimiento por parte de VERI de la normativa ambiental aplicable y del permiso ambiental que le fuera concedido para el desarrollo de su actividad económica.

14.D.g. Al respecto, este tribunal considera que la sentencia recurrida no vulnera los derechos fundamentales a la libre empresa y de propiedad de VERI. Ha de considerarse que a la parte recurrente no se le está impidiendo el ejercicio de su actividad de comercio consistente en el reciclaje de baterías usadas (como sería en este caso concreto) ni el uso, disfrute y disposición de sus instalaciones, sino que de lo que se trata es de que dichas actividades se desarrollen en el marco de la legislación aplicable y del permiso ambiental otorgado conforme a dicha legislación, tal como se exige en un Estado social y democrático de derecho como el que proclama la Constitución dominicana.

14.D.h. Téngase en cuenta que de acuerdo a lo que prevé el artículo 2 de la Ley núm. 64-00, las disposiciones contenidas en dicha ley (con base en la cual se otorgó el permiso ambiental cuyas condiciones están siendo infringidas por VERI) son de orden público, por lo que responden a cuestiones de interés general. [...]

14.D.j. En virtud de estos señalamientos este tribunal determina que la sentencia recurrida no vulnera los derechos fundamentales a la libre empresa y el derecho de propiedad de la parte recurrente, debido a que la decisión de cierre provisional de la empresa se sustenta en el incumplimiento de las instalaciones de los parámetros previstos en la norma que es de su cumplimiento obligatorio.

d) Paralización de operaciones e incautación de productos forestales, equipos y herramientas

TC/0372/19⁸⁶, del 18 de septiembre de 2019. Recurso de revisión de amparo. Se aborda un caso de paralización de operaciones e incautación de productos forestales, equipos y herramientas en las instalaciones de una industria de procesamiento forestal, debido a la ausencia de permiso de operación en el lugar donde se encontraba instalado. Se determina que dicha medida no vulneró los derechos a la libertad de empresa y al trabajo, ya que las operaciones se desarrollaban sin las autorizaciones exigidas por la normativa aplicable. Adicionalmente, se hace referencia a las exigencias establecidas en el

86 Expediente núm. TC-05-2019-0051, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en contra de la Ordenanza núm. 209-2018-SORD-00096, de veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega.



ordenamiento jurídico para la instalación y operación de aserraderos, así como a la distinción entre las cartas de ruta para el transporte de productos forestales y los certificados de instalación y operación de aserraderos.

10.5. Al hilo de las exigencias que establece el ordenamiento jurídico en relación con las autorizaciones de instalación y operación de aserraderos, este tribunal ha podido advertir que es correcta la comprobación que hace constar el acta del servicio de vigilancia, monitoreo e inspección ambiental levantada el trece (13) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, relativa a que el aserradero ubicado en la comunidad Pinar Quemado, del municipio Jarabacoa, de la provincia La Vega “no tiene permiso de operación donde se encuentra localizado”. En efecto, tal como ha sido apuntado previamente, de conformidad con la letra e), numeral 7), de la Norma para el Funcionamiento de la Industria Forestal, para el cambio de lugar de una industria autorizada deberá contarse con el visto bueno de la autoridad o autoridades que concedieron la autorización. A este respecto, el accionante no ha aportado prueba alguna de haber notificado este cambio de localización al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su calidad de administración que expidió la Certificación núm. 208, que autoriza a operar un (1) equipo de aserrío. Tampoco dicha certificación fue emitida a favor del accionante, y no consta en el expediente que éste haya acreditado ante la administración autorizante el cambio de titularidad.

10.6. Al respecto, la parte accionante en un esfuerzo por acreditar la legalidad de sus actuaciones en el aserradero ubicado en la comunidad de Pinar Quemado alega: “y si el señor WILLI DELGADO, no contaba con la debida autorización para operar su aserradero, como es que le emitían las Cartas de Rutas para transportar las Trozas para ser aserradas?”. En relación con estos argumentos es necesario precisar que una cosa es el permiso de instalación y operación de aserradero y otra distinta, es la carta de ruta para el transporte de productos forestales. Aunque tanto una como la otra se enmarcan en una misma estructura organizativa que pretende “contribuir al desarrollo sostenible del bosque natural y plantado y al fomento de la reforestación comercial y con fines de protección en la República Dominicana”, cada una se encarga de proteger una situación concreta de la industria forestal: mientras la carta de ruta pretende asegurar que los productos forestales trasladados provengan de plantaciones que dispongan de la correspondiente autorización de manejo, los aserraderos, además de llevar un control estricto sobre la procedencia de la materia prima que utiliza, su instalación requiere de la previa autorización administrativa, la cual se concede luego de comprobarse el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por la legislación ambiental aplicable para este tipo de instalaciones.

10.7. Es decir que, aunque la carta de ruta para el transporte de productos forestales y los certificados de instalación y operación de aserraderos se inscriben en el conjunto de técnicas de desarrollo sostenible de los bosques dominicanos, cada uno de ellos actúa en momentos distintos del proceso de industrialización forestal y su finalidad también es distinta: mientras en el caso de los aserraderos es obligatorio que estos conserven las cartas de rutas correspondientes al transporte de todos los productos forestales que procesan, como parte de los procesos previos al aserrío de los mismos, en el caso de las cartas de ruta lo importante es comprobar la procedencia sostenible



del producto forestal. De ahí que, en las cartas de ruta para el transporte de productos forestales no se exige información sobre el aserradero al cual se dirige el producto forestal de que se trate, lo cual explica que le hayan sido otorgadas las cartas de rutas sin verificar si quiera los datos relativos al aserradero, por lo que tampoco los relativos a la legalidad de sus actividades.

10.8. En cualquier caso, no podría el señor Willi Delgado Peralta recurrir al argumento de la inobservancia de la Administración para incumplir la ley: todos los particulares estamos llamados a someter el desarrollo de nuestras actividades, tanto de la esfera personal como social y económica al filtro de la legalidad, no pudiendo en ningún caso intentar cubrir nuestras faltas en la inobservancia de la administración en el cumplimiento de sus funciones de policía.

10.9. Es así que la orden de paralización de las operaciones y la incautación de los equipos y madera encontrados que establece el acta de inspección levantada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en las instalaciones del aserradero propiedad del señor Willi Delgado Peralta son conforme a la ley, ya que dichas actividades, tal como ha sido apuntado, se desarrollan sin contar con la autorización exigida por la normativa dominicana para el desarrollo de dichas actividades, razón por la que no resultan violatorias de los derechos fundamentales invocados por el accionante, a saber, los derechos a la libre empresa y al trabajo.

e) Contaminación ambiental generada por fábrica de muebles ubicada en zona residencial

TC/0384/16, del 11 de agosto de 2016. Recurso de revisión de amparo. Sobre contaminación ambiental por ruido generada por una fábrica de muebles en zona residencial, y procedencia de su traslado como resultado de la ponderación de los derechos involucrados: el derecho al trabajo, la libertad de empresa, el derecho a la salud y a un medioambiente sano.

11.f. Ahora bien, este tribunal, analizando la sentencia impugnada, ha determinado que el juez de amparo hizo una correcta aplicación de la norma constitucional y actuó con un elevado sentido de justicia al decidir como lo hizo; y, en la especie, se evidenció, además, una acertada ponderación de los derechos involucrados: derecho al trabajo, a la libre empresa, el derecho a la salud y a un medioambiente sano.

11. g. Conviene precisar que al respecto, existe un informe del Departamento de Gestión Ambiental del Ayuntamiento del municipio Bonao, el cual establece la necesidad de que el taller de la referida fábrica de muebles, ubicado en sus niveles segundo y tercero, de la avenida Libertad de la ciudad de Bonao, sea trasladado a un lugar adecuado, pues el ruido que produce alcanza más de 70 decibeles, y en el municipio Bonao todos los talleres de esta naturaleza están en las afueras de la ciudad.

11.h. El informe citado, cuya credibilidad y certeza no ha sido puesto en duda, indica que en el ambiente donde opera la referida fábrica de muebles, existe una contaminación ambiental a un grado tal que puede afectar a las personas que residan en sus inmediaciones.



f) Exploración y explotación de yacimientos mineros

f1) Prórrogas en concesiones de exploración minera

TC/0015/13⁸⁷, del 11 de febrero de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra la Resolución núm. 36-2007 del Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Minería, mediante la cual se otorga a una firma minera la concesión para explorar metales básicos y preciosos. Se establece que las prórrogas en las concesiones de exploración minera fueron concedidas conforme a la ley, descartándose la existencia de una vulneración a los artículos 17 y 50.1 de la Constitución.⁸⁸

9.6. En consecuencia, de los hechos expuestos y los documentos depositados en el expediente, respecto a la Resolución No. 36-07 del veintiocho (28) de mayo de dos mil siete (2007), se comprueba que no se ha incurrido en la alegada violación al artículo 41 de la Ley 146 sobre Minería. Más bien podemos inferir que sus dos prórrogas; la primera, por un año, en fecha veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010); y la segunda, por otro año, en fecha veintiocho (27) de octubre de dos mil once (2011), han sido concedidas de conformidad con dicha disposición, la cual prevé la autorización de prórrogas en las concesiones de exploración minera de hasta un año por vez, y en ningún caso hasta más de dos años adicionales al período de de [sic] tres años establecidos en el artículo 31 de dicha Ley.

Lo anteriormente expresado permite descartar la alegada violación al artículo 17 de la Constitución de la República. [...]

11.2. En cuanto a la supuesta violación del artículo 17 de la Constitución alegada por el accionante, el cual la deduce que de la presunta violación al artículo 41 de la Ley No. 146 sobre Minería, este Tribunal entiende que, de las exposiciones presentadas y los documentos depositados, resulta viable concluir que dicha prórroga fue otorgada de conformidad con el referido artículo 41 de la Ley Minera.

11.3. De ello resulta necesario admitir que no se produce una violación constitucional *ipso jure* o *ipso facto*, como aduce el accionante, porque se incurra en ilegalidad en la producción de un acto administrativo de carácter particular. En consecuencia, la nulidad del acto irregular deberá ser perseguida, no por ante el Tribunal Constitucional, sino ante la jurisdicción administrativa correspondiente.

11.4. En ese sentido, concluimos que se debe descartar que la concesión de exploración en favor de la Minera Monte Plata, S. A., concedida mediante la Resolución No. 36-07 del Ministerio de Industria y Comercio, constituye un monopolio violatorio del artículo 50.1 de la Constitución de la República.

87 Expediente No. TC-01- 2012-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Reemberto Pichardo Juan contra la Resolución No. 36-2007, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Minería.

88 Se trata de la acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Resolución núm. 36-2007 dictada por el MIC, mediante la cual se otorga a la firma Minera Monte Plata S. A., la concesión para explorar metales básicos y preciosos, denominada BARITINA-1, con un área de cuatro mil trescientas (4,300) hectáreas mineras, ubicada en los parajes de Loma Jaguar, Juan Jiménez, Los Machos, Bibiana, Loma Larga y El Jobo, secciones de Manchado y San Francisco, municipios y provincias de Hato Mayor del Rey y El Seibo.



Por el contrario, cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera, podrá dedicarse, cumpliendo con la Ley de Minería, a labores propias de exploración de sustancias minerales en otros terrenos distintos al área de concesión que se le ha otorgado a Minera Monte Plata, S.A.⁸⁹

f2) Caso Loma Miranda

TC/0167/13, del 17 de septiembre de 2013. Recurso de revisión de amparo. Conflicto entre el derecho a la libertad de empresa y el trabajo, por un lado, y la posibilidad de que resulten afectados derechos e intereses colectivos o derechos de tercera generación. Se reconoce que los derechos de libre empresa y el derecho al trabajo deben ceder, en su ámbito de protección, frente a las medidas destinadas a la preservación del medio ambiente, siempre y cuando se evidencie que una actuación particular pueda tener, o tenga, un efecto adverso e irreversible en la protección del medio ambiente. Aunque la explotación de yacimientos mineros pueda constituir una actividad generadora de riquezas, la protección del medio ambiente implica tomar en cuenta los efectos devastadores producidos frecuentemente por esta actividad, de modo que, cuando los estudios relativos al impacto ambiental arrojan resultados de tan alta negatividad, es preciso concluir que se ha pretendido la exploración y explotación de yacimientos mineros sin un criterio medioambiental sostenible.⁹⁰

10.29. Efectivamente, si bien los derechos a la libre empresa y al trabajo en su ámbito de protección buscan resguardar el impacto positivo que tiene en el sostenimiento económico-social, el cual resulta de alto interés para cada Estado, su configuración únicamente va destinada a resguardar derechos de carácter particular e individual, no así los derechos de carácter general o derechos difusos.

10.30. En ese sentido, al tener los derechos de libre empresa y el derecho al trabajo componentes individuales frente al derecho colectivo y difuso que representan las medidas para la preservación del medio ambiente, el cual, como indicamos antes, tiene además un alcance supranacional, los dos primeros derechos deben ceder en su ámbito de protección frente al último siempre y cuando quede evidenciado que una actuación particular pueda tener o tenga un efecto adverso e irreversible en el mantenimiento del equilibrio ecológico, máxime cuando la actuación a largo plazo de los particulares pudiere arriesgar la seguridad y la subsistencia de seres humanos. **[Reiterado en la TC/1203/24 (párr. 11.D.i)].**

10.31. En el presente caso se trata de la concurrencia de derechos cuya restricción, por un lado, pudiera estar afectando los derechos laborales y de empresa de un determinado número de personas, incluyendo al propio Estado, que pudiera verse privado de percibir ingresos económicos por concepto de exploración y explotación minera; y por otro lado, la posibilidad de que resulten afectados derechos e intereses colectivos o derechos de tercera generación que procuran el bienestar

89 Además, el Tribunal estimó que, si una concesión de exploración o explotación minera es otorgada en violación de la Ley 146-71, estaremos en presencia de una violación al artículo 17 de la Constitución (párrs. 9.4.1. 9.5). Por otra parte, el Tribunal descartó la solicitud de archivo del expediente realizado por el MIC. Al respecto, véanse los párrafos 10.1-10.3.

90 El caso tiene su origen en un conflicto generado por la exploración puesta en ejecución por una empresa, con miras a la explotación de minerales en Loma Miranda, y la resistencia de técnicos, ecologistas y entidades frente a los efectos del impacto ambiental de esta actividad. Se reconoce la existencia de un conflicto entre el derecho a la libertad de empresa y el trabajo, por un lado, y la posibilidad de que resulten afectados derechos e intereses colectivos o derechos de tercera generación. Se confirma la sentencia del juez de amparo que ordenó la paralización de los trabajos. Para tomar su decisión, el Tribunal apeló a las evaluaciones técnicas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Academia de Ciencias de la República Dominicana.



de la comunidad a través de la preservación de la ecología, la fauna, la flora y del medio ambiente, elementos estos que constituyen parte esencial de la riqueza natural, del patrimonio público y del propio futuro del pueblo dominicano.

10.32. En este punto, debemos precisar que las medidas destinadas a la preservación del medio ambiente, al tener un alcance general que traspasa el ámbito nacional, por propugnar, como parte del sostenimiento ecológico del planeta, la protección de los recursos eco sistémicos, hidrológicos y de biodiversidad existentes en cada Estado, la misma deviene en configurar la existencia de un derecho colectivo y difuso que tiene un alcance supranacional, que encierra el compromiso de que cada nación le otorgue preponderancia a la aplicabilidad de la misma en aquellos casos en que una actividad pueda o esté afectando de forma negativa ese sostenimiento, o ponga en riesgo el resguardo ecológico del país.

10.33. Si bien la explotación de los yacimientos mineros puede constituir una importante actividad generadora de riqueza que contribuye con el impulso del desarrollo económico, no es menos cierto que la necesaria protección del medio ambiente entraña tomar en cuenta los efectos devastadores que con frecuencia produce esta actividad, y cuando los estudios relativos al impacto ambiental de estos arroja resultados de tan alta negatividad, como expresan los informes expuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), capítulo República Dominicana, y por la Academia de Ciencias de la República Dominicana, es preciso concluir que se ha pretendido la exploración y explotación de yacimientos mineros (recursos naturales no renovables) sin la existencia de un criterio medio ambiental sostenible.

10.34. Resulta evidente al tener las medidas destinadas a la preservación del medio ambiente un carácter general supranacional que propugna por la protección del bienestar de todos los seres humanos, estas hacen que los derechos de libertad de empresa y de trabajo queden limitados en su aplicación y efectos para permitir la plena ejecución de dicha preservación.

10.35. De lo dicho anteriormente, este tribunal considera que el juez de amparo de primer grado hizo una correcta interpretación y aplicación del derecho, toda vez que privilegió la tutela del interés que en el caso resultaba supremo: la protección del medioambiente. Por otra parte, los daños que procura evitar la parte accionante resultarían ínfimamente menores en relación con la gravedad que generaría la ejecución de un proyecto minero que a impactaría negativamente y deterioraría el ecosistema, los recursos hídricos, la flora y la fauna de una importante zona geográfica del país, ubicada en la cordillera central, entre las provincias La Vega y Monseñor Nouel.

f3) Paralización provisional de trabajos en zona minera

TC/0482/19⁹¹, del 6 de noviembre de 2019. Recurso de revisión de amparo. Conflicto entre derechos colectivos y difusos y la libertad de empresa. Se confirma la decisión del juez de amparo, que ordena

91 Expediente núm. TC-05- 2018-0210, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Alexander R. Arias Bidó, Julio Aneurys Medina, Edward Milcíades Luna Montero, Wilmer de la Rosa Hernández, Deivys A. de la Rosa Medina, Adriana Montes de Oca Bautista, Annetty A. Alifonso Renedo y el Comité Agropecuario Unitario de San Juan, Inc. contra la Sentencia núm. 0323-2018- SSEN-00004, dictada por el Tribunal Unipersonal de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Juan de la Maguana, el veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018).



la paralización provisional de trabajos en zona minera, hasta tanto se decidiera sobre la solicitud de la licencia de explotación minera y la licencia ambiental.⁹²

11.y. En consecuencia de lo anterior, este tribunal considera que la actuación del juez de amparo, en aras de proteger el medioambiente del riesgo o la amenaza que pudiera producirse a consecuencia de los trabajos del proyecto minero, tomó la decisión preventiva de paralizar toda actividad que pudiera llevarse a cabo amparados en una licencia de exploración, hasta tanto culmine el proceso llevado a cabo por la empresa GoldQuest ante el Ministerio de Medio Ambiente, a los fines de realizar el estudio de impacto ambiental y ante el Ministerio de Energía y Minas para la obtención de la licencia de explotación, que a juicio de este tribunal debe estar precedida de la ponderación del carácter supranacional del derecho al medioambiente en protección de los seres humanos. [...]

11.dd. Este tribunal considera que lo decidido por el juez no configura -como alegan los recurrentes- una omisión de estatuir frente a su pretensión de que la paralización fuera definitiva y acompañada del desmantelamiento total de las obras ejecutadas en la zona por la empresa accionada, en virtud de que el juez motivó su decisión en base al criterio constitucional de armonización concreta entre los derechos fundamentales en conflicto, de manera tal que no resultara afectado más de lo indispensable el contenido esencial de los derechos enfrentados, preservando su máxima efectividad y en caso de no ser posible, hacer prevalecer el derecho más afín al derecho al medio ambiente.

11.ee. Al hilo de lo anterior, el juez de amparo procuró, de una parte, respetar el derecho a la libre empresa de la parte accionada, resguardando el debido proceso administrativo en tanto culminara la gestión de obtener los permisos correspondientes de las autoridades competentes y en su ponderación preservó el derecho al medio ambiente invocado por los accionantes mediante la acción de amparo.

2. Libertad de empresa y derecho a la propiedad intelectual

a) Libertad de empresa y sociedades de gestión colectiva

TC/0244/14⁹³, del 6 de octubre de 2014. Acción directa de inconstitucionalidad. No vulnera la libertad de empresa el artículo 162 de la Ley núm. 65-00 sobre Derecho de Autor, que prohíbe la constitución de más de una sociedad de gestión colectiva por cada rama o especialidad literaria o artística.⁹⁴

92 El conflicto tiene su origen en una acción de amparo preventivo, incoada ante la exploración y posible explotación de una mina de oro en la localidad de Hondo Valle, y los eventuales daños que dicha actividad ocasionaría al medio ambiente, afectando gravemente la hidrografía de la parte suroeste de la isla. El juez de amparo había ordenado la paralización de los trabajos hasta tanto se decidiera sobre la solicitud de licencia de explotación minera y licencia ambiental. Los recurrentes alegaban que el juez debió disponer la paralización definitiva y el desmantelamiento total de las obras levantadas en el lugar. A su vez, la empresa invocaba el debido proceso administrativo y las facultades de las autoridades para otorgar una concesión de explotación minera. El Tribunal confirmó la sentencia de amparo y estimó que los precedentes establecidos en las sentencias TC/0167/13 y TC/0021/17 no aplicaban al caso. Esta última decisión no se incluye en el cuadernillo, al no referirse expresamente a la libertad de empresa. Por igual, en relación con las concesiones mineras, el Tribunal cita la sentencia TC/0482/18, de 15 de noviembre de 2018, la cual no se incluye por los mismos motivos que la TC/0021/17.

93 Expediente núm. TC-01- 2006-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Loiz Jeremías Sena Pérez, Máximo Rodolfo Paradas Vargas y compartes, contra la parte *in fine* del artículo 162 de la Ley núm. 65-00 sobre Derecho de Autor, de fecha veintiuno (21) de agosto del año dos mil (2000).

94 Acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 162 de la Ley núm. 65-00 sobre Derecho de Autor, que establece lo siguiente: «Las sociedades de gestión colectiva de autores, o de titulares de derechos afines que se constituyan de acuerdo con esta



11.3. En el caso que nos ocupa, el alegato nodal estriba en que al hacer la Ley sobre Derecho de Autor reservas en número y exclusividad del ramo al cual se dedica (a una sola), en la esfera de la constitución de las sociedades de gestión colectiva pueden revelarse efectos nocivos y restrictivos de la posición dominante o *publicatio*, al entenderse que dicha reserva limita y obliga con exclusividad a los agentes a plegarse a dicha sociedad sin más prerrogativas que las que se determinan en la parte *in fine* del artículo 162 de la Ley sobre Derecho de Autor.

11.4. Cabe destacar que la organización de gestión colectiva puede operar de diversas formas. Dependiendo de cada país las leyes nacionales pueden establecer que haya una sola asociación para todos los creadores en el país (España, Bélgica, Italia) o una asociación para cada género de obras (Argentina, México y República Dominicana) o tantas asociaciones como se quieran formar (Brasil, Perú, Estados Unidos), por lo tanto, el sistema nuestro es el régimen de organización por género de obras.

11.5. Cónsono con las disposiciones sustantivas, el primer párrafo del referido artículo 162 propende de manera expresa al ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad al consignar que:

[...] dichas sociedades tendrán como finalidad esencial, la defensa de los derechos patrimoniales de sus asociados o representados y los de los asociados o representados por las entidades extranjeras de la misma naturaleza con las cuales mantengan contratos de representación para el territorio nacional. Sin embargo, la adhesión a estas sociedades será voluntaria, pudiendo en todo momento los autores gestionar por sí procurar sus derechos a través de un apoderado, este deberá ser persona física y deberá estar autorizado por la Unidad de derecho de Autor. En estos casos, la sociedad de gestión será debidamente notificada de esta circunstancia, absteniéndose de realizar cualquier gestión sobre derechos del titular.

11.6. Al quedar expresamente establecido en la ley el carácter facultativo y no obligatorio de ejercer la prerrogativa de asociarse colectivamente, se puede advertir que, en modo alguno, el no asociarse colectivamente constituye un impedimento para que los autores gestionen por sí mismos sus derechos, a través de un apoderado. De ahí que el *quantum* y especialidad requeridos para constituir las sociedades de gestión colectiva no son atributos que conspiran contra el ejercicio de los derechos a la libertad de empresa, o el tratamiento igualitario que ha de conferírle el ente rector, en este caso la Oficina Nacional de Derechos de Autor (ONDA) adscrita al Ministerio de Cultura, al (a los) ciudadano (s) a los fines de otorgarles legitimidad a través de su registro luego del cumplimiento de los requisitos a estos fines.

11.7. Además, la Ley núm. 65-00 en su artículo 162 establece la creación de “una sociedad de gestión colectiva por cada rama o especialidad literaria o artística de los titulares de derechos recono-

ley y su reglamento, serán de interés público, tendrán personería jurídica y patrimonio propio. No podrá constituirse más de una sociedad por cada rama o especialidad literaria o artística de los titulares de derecho reconocidos por esta ley». A juicio del accionante, esta limitación vulneraba el derecho a la igualdad, libertad de asociación, libertad de empresa (monopolio), la seguridad jurídica y el principio de la autonomía de la voluntad.



cidos por esta ley”. De manera que si en nuestro país solo existieran como sociedades de gestión colectiva la Sociedad Dominicana de Productores Fonográficos (SODINPRO) y la Sociedad General de Autores, Compositores y Editores Dominicanos de Música (SGACEDOM), los autores de obras de distintos géneros a aquellas (obras pictóricas o plásticas, obras dramáticas, obras fotográficas, entre otras) pueden organizarse y constituir sus propias sociedades de gestión colectiva y de esta forma lograr una auténtica representación no solo de sus derechos, sino también de los derechos de sus colegas extranjeros, siempre y cuando las sociedades mantengan contratos de representación recíproca. De ahí que no se verifica el argumento en el sentido de que tal forma de organización reduce la posibilidad de constituir sociedades de gestión colectiva.

11.8. De acuerdo con lo planteado, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en su Sentencia expediente núm. 433-2006 adujo que:

[...] esa condición de única que fue confirmada por esta Corte no debe entenderse como contrapuesta al mandato constitucional que impone al Estado impedir prácticas monopólicas. La condición que actualmente pueda tener la sociedad de la que emanó el arancel que ahora se impugna lejos de ser negativa, y por ende violatoria del mandato constitucional prohibitivo de prácticas monopólicas es lo que en la experiencia de ordenamientos jurídicos distintos del guatemalteco ha hecho eficaz la administración de los derechos de autor. En este mismo orden se inscribe cuando decretó que “por su función estas sociedades tampoco son monopólicas dado que sus actividades no son excluyentes de las que puedan realizar los autores por su cuenta”.

11.9. A lo largo de la historia el derecho comparado en Europa y América Latina sobre la materia apunta hasta los corrientes hacia favorecer esta modalidad de sociedades de gestión colectiva, reconociendo que a lo que debemos de prestar mayor atención, más allá del carácter “omnímodo” de estas, es el sistema y mecanismos de control y vigilancia, así como las tareas de recaudación y reparto de los emolumentos, beneficios o regalías.

11.10. El comportamiento de esta entidad en Colombia se inscribe en destacar que ineludiblemente, la existencia y actividades de las sociedades de gestión colectiva no han sido “pacíficas” y que no obstante a las controversias sometidas a jurisdicción de juicio constitucional, ninguna de las decisiones adoptadas se han pronunciado en términos de que se verifique violación a la Constitución.

11.11. En lo atinente al argumento que invocan los accionantes respecto de la afectación al derecho a la libertad de empresa, cabe destacar que la gestión colectiva de derechos de autor nació y se desarrolló a través de entidades de carácter privado, sin propósito de lucro, formadas por autores (con participación de los editores de obras musicales en muchas sociedades de derecho de ejecución), con el objeto de defender los intereses de carácter personal (derecho moral) y de administrar los derechos patrimoniales de los autores de obras de creación.

11.12. En este sentido, si bien el carácter privado de las entidades y la forma jurídica bajo la cual se constituyen, varía según las singularidades nacionales, la ausencia de fines lucrativos es condición sine qua non (o sea, no pueden repartir utilidades), como lo expresa nuestra Ley núm. 65-00 en el



artículo 89, párrafo 1 y el artículo 91, numeral 11, de su Reglamento de aplicación núm. 362-01 al decir: “El destino del patrimonio o del activo neto resultante en los supuestos de liquidación de la entidad que, en ningún caso, podrá ser objeto de reparto entre los asociados, solo pueden retener las sumas indispensables para atender su funcionamiento”.

11.13. Con relación a esto, la Carta de Derechos de Autor, adoptada por la CISAC en su Congreso número XIX el 26 de septiembre de 1956, declara lo siguiente:

La sociedad de autores, sea cual fuere su forma jurídica, son organismos de administración de los intereses patrimoniales de los autores y de sus derechohabientes. No son organizaciones comerciales ni empresas que persigan fines de lucro. En consecuencia, solo retienen sobre las percepciones efectuadas, los porcentajes necesarios para cubrir sus gastos. Por lo tanto, deben gozar del régimen legal apropiado, particularmente en materia fiscal.

Por lo que este tribunal considera que ha de rechazarse el medio de inconstitucionalidad alegado relativo a la violación al derecho de libertad de empresa, por no configurarse en la especie.

11.14. En otro orden, al abocarnos al examen de la posible vulneración a la igualdad, bajo el supuesto alegado por los accionantes, en el sentido de que la ley se aparta del mandato constitucional que confiere solo al Estado la creación de monopolios, en procura de beneficiar el interés general, no así sobre la base de favorecer sectores exclusivos, propende a la transgresión del derecho de libertad de asociación el “obligar a los ciudadanos a pertenecer a un determinado gremio”, se evidencia, que desde su doble dimensión, en tanto principio, en tanto que derecho de igualdad, no se verifica violación alguna, pues el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias, es decir, la exigencia del mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis. De ahí que en la especie, la legislación acusada confiere un tratamiento idéntico en situaciones análogas.

11.15. A tono con lo anterior, cabe expresar que el principio de igualdad en la ley se traduce para la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando no se asimilen, situación que queda expresada en el apotegma “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”. En la especie, la prohibición de crear sociedades de gestión colectiva del mismo ramo o género cuando previamente ha sido creada otra, opera de manera igualitaria a cualquier persona física o moral que se propusiera crear otra, de manera que no se verifica la alegada violación al principio de igualdad.

b) Derechos de propiedad intelectual como principal excepción a la libertad de empresa y a la libre competencia

TC/0334/14⁹⁵, del 22 de diciembre de 2014. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa en contra de los artículos 71 y 72 de la Ley 65-00. Los derechos de propiedad intelectual constituyen la

95 Expediente núm. 01- 2005-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Video Universal, S. A. contra los artículos 71 y 72 de la Ley núm. 65-00, sobre Derecho de Autor del veintiuno (21) de agosto del año dos mil (2000).



principal excepción a la libertad de empresa y a la libertad de competencia. Entre otras cosas, se establece que los derechos de propiedad intelectual contienen derechos morales y patrimoniales. Los derechos patrimoniales confieren al titular, ya sea el autor o un tercero, la explotación monopólica de la obra.⁹⁶

9.2.6. Los derechos de propiedad intelectual constituyen la principal excepción, a la libertad de empresa y a la libertad de competencia, lo cual viene determinado por la propia naturaleza de dichos derechos, que otorgan a su titular un derecho exclusivo y excluyente sobre su objeto. Se trata de bienes inmateriales creados por el intelecto humano, que por su especial importancia económica son objeto de una tutela jurídica especial. Es indispensable una protección jurídica de los derechos de propiedad intelectual para garantizar una compensación adecuada por el uso de las obras y ofrecer la oportunidad de obtener un rendimiento satisfactorio de las inversiones.

9.2.7. El doble contenido de los derechos de propiedad intelectual lo diferencia de otras figuras jurídicas. De una parte, contiene derechos morales que resguardan la conexión entre el autor y su creación, garantizando el reconocimiento de la autoría y resguardando la integridad de su obra; de la otra parte, derechos patrimoniales que confieren al titular, ya sea el autor o un tercero, la explotación monopólica de la obra, lo cual implica las facultades de publicar, reproducir, distribuir, modificar, y ejecutar públicamente la obra. Dichos derechos se relacionan directamente con la dignidad humana, forman parte intrínseca de su núcleo, y suponen introducir en la economía de mercado unos monopolios legales o derechos de exclusividad que son imprescindibles para el correcto desarrollo de dicha economía; motivo por el cual procede desestimar el citado medio de inconstitucionalidad invocado por la accionante. [...]

9.3.1. De conformidad con el artículo 39.1 de la Constitución de dos mil diez (2010) [...] Y es precisamente dentro de esa excepción relativa a esas “diferencias que resulten de los talentos” que tiene su razón de ser la especial protección otorgada a los derechos de autor, dentro del marco de los derechos de propiedad intelectual. Estos monopolios o derechos de exclusividad tienen como objetivo incentivar a los creadores a obtener una recompensa económica adecuada mediante la concesión de licencias de explotación de su obra, y proteger la integridad y reputación de sus obras.

9.3.2. En el presente caso, la accionante plantea la vulneración al derecho de igualdad, argumentando que la protección de los derechos individuales consagrados en nuestra Ley Sustantiva, obligan a reconocerle a cualquier persona física o moral, el derecho de importar legalmente una obra cinematográfica y ser comercializada en nuestro país. En consecuencia, resulta útil analizar el caso objeto de estudio, de conformidad con el test o juicio de igualdad [...]

96 Art. 71.- «De acuerdo a los derechos exclusivos de reproducción y distribución, es ilícito que cualquier persona, empresa o asociación de cualquier género, realice las siguientes actividades: 1) Distribuir mediante venta, alquiler o puesta en circulación de cualquier otra manera, soportes audiovisuales reproducidos o copiados o ingresados al país, sin la licencia o autorización del productor o su representante acreditado; 2) Reproducir las obras audiovisuales contenidas en los soportes que tiene derecho a comercializar; 3) Realizar cualquier otro acto que forme parte del derecho patrimonial exclusivo, salvo autorización expresa del productor. Art. 72.- Las autorizaciones a que se refiere el presente capítulo deberán ser otorgadas por el productor de la respectiva obra audiovisual o, en su caso, por su representante legalmente establecido en el país, que cuente para ello con las concesiones o licencias otorgadas por el titular o sus causahabientes para reproducir y/o distribuir los correspondientes soportes, en la cantidad determinada por la licencia, concesión o autorización».



9.3.3. En cuanto al primer elemento del test de igualdad, tenemos que la accionante, sociedad comercial Video Universal, S. A., reclama la validez de la importación y comercialización de los soportes de obras cinematográficas compradas directamente a la productora en el país de origen, en las mismas condiciones que la sociedad comercial, World Video Corporación Dominicana S. A., quien es la representante exclusiva autorizada en el país para la distribución de dichas obras. En consecuencia, ante la existencia de supuestos facticos diferentes, no se reúnen las condiciones para configurarse el primer elemento del test de igualdad, lo que impide la verificación de los otros dos (2) elementos, toda vez que los mismos son consecuentes, motivo por el cual no se incurre en violación alguna al principio de igualdad y procede desestimar el medio de inconstitucionalidad planteado por la accionante.

c) Libertad de empresa, mercado de combustibles y protección del uso de marcas

TC/0010/15⁹⁷, del 20 de febrero de 2015. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 22, del 11 de febrero de 2013, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio, que, entre otras cosas, sujeta la comercialización de combustibles derivados del petróleo, incluyendo gas natural, entre los distribuidores mayoritarios y los detallistas, a la existencia de un contrato exclusivo de suministro. Se determina que la exigencia de exclusividad contractual es una medida protectora del uso de marcas y de los derechos de los consumidores.

13.2. Cabe destacar que el fundamento bajo el cual en el ámbito regulatorio del mercado de distribución y venta de combustibles e hidrocarburos se exige la existencia de una exclusividad contractual, se debe al hecho de que a través de ese requerimiento el Estado procura, por un lado, proteger el uso de una marca, sirviendo esa exigencia como una medida que está destinada evitar que en el mercado se proceda a la comercialización de insumos que no guarden relación o no se correspondan con la idoneidad que en términos de características y calidad representa la misma; y por el otro lado, proteger a los consumidores finales para que en los lugares de expendio reciban los combustibles e hidrocarburos con la idoneidad y calidad que caracterice a la marca bajo la cual se están comercializando.

13.3. En efecto, el artículo 5 de la Ley núm. 407 dispone: *“En los contratos celebrados entre los mayoristas y los detallistas, no se podrá exigir la exclusividad de otros productos que no sean los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares”*. Es por ello que cuando el legislador regula la venta de gasolina, diesel oil, aceites, lubricantes y otros productos similares ha sido con la intención de disponer la obligación de que en entre los mayoristas y los detallistas exista una relación de exclusividad contractual en la distribución y venta de los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares, estableciendo como caso excepcional al cumplimiento de la referida

97 Expediente núm. TC-01- 2013-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Combustibles, INC., (ANADEGAS) contra la Resolución núm. 22, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio el once (11) de febrero de dos mil trece (2013).



obligación el hecho de que el objeto de la contratación verse sobre la distribución y venta de otros productos que no guarden relación con los insumos antes señalados.

13.4. En virtud de lo antes expuesto, la exigencia de la exclusividad contractual que establece el artículo 5 de la Ley núm. 407 debe ser vista como un mecanismo de protección del uso de marcas en los procesos de distribución y venta de los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares, así como un mecanismo que procura que el consumidor final disponga de esos bienes con la calidad y características que trae consigo una marca determinada.

13.5. Ese precepto legal se apega al régimen de protección que está contenido en los artículos 52 y 53 de la Constitución de la República Dominicana [...]

14.5. En este orden de ideas, debe entenderse que una norma que establezca las condiciones contractuales que deben operar en determinados mercados en su finalidad propende, por un lado, a proteger el uso de una marca, y por el otro, a proteger a los consumidores finales para que en los lugares de expendio reciban los combustibles e hidrocarburos con la idoneidad y calidad que caracterice a la marca bajo la cual se están comercializando. De ahí que la referida resolución no conlleva la afectación o menoscabo de derecho subjetivos de los accionantes.

3. Libertad de empresa y derechos del consumidor

a) Libertad de empresa y protección del derecho a la información, salud y seguridad del consumidor o usuario: exigencia de etiquetado de productos importados en idioma español

TC/0317/21, del 22 de septiembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario. Se considera que la exigencia del etiquetado en idioma español, como condición para el despacho de los productos importados de las aduanas del país, limita de manera irrazonable los derechos a la libertad de empresa y los principios del régimen económico, previstos en los artículos 21, 218 y 219. Se dicta sentencia exhortativa y de efectos diferidos, para que el Congreso Nacional legisle en el sentido de que tal exigencia sea requerida con posterioridad al proceso de importación, es decir, entre la cadena de despacho y distribución.^{98 99}

98 «Art. 41.- La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), establecerá mediante reglamento los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén, por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda».

99 Sobre la obligación de que los productos importados deben contar con etiquetado en idioma español, como condición para que la Dirección General de Aduanas autorizara el despacho. Entre otras cosas, el Tribunal se refirió a la alegada vulneración por parte de la norma al principio de razonabilidad, a la libertad de empresa y a los principios rectores que sustentan el régimen económico. Finalmente, declaró la inconstitucionalidad de una parte del art. 41 de la Ley núm. 358-05, con diferimiento de sus efectos.



10.ii.46. La regulación de la información dispuesta por el legislador, a través del referido reglamento, se produce en el cauce de las actividades económicas del sector importador de bienes y productos de consumo importados, donde la libertad de empresa tiene una de sus principales manifestaciones. Este derecho deriva del principio general de libertad y de la institución del ‘mercado’ en tanto concreción de la libertad económica. También se define como la libertad que se les reconoce a los ciudadanos para acometer y desarrollar actividades económicas, sea cual sea la forma jurídica (individual o societaria) que se emplee y sea cual sea el modo patrimonial o laboral que se adopte.

10.ii.47. La libertad de empresa –como derecho fundamental –también está sometida a los límites o regulación constitucionalmente previstos, en aras de preservar los intereses que se debaten en la dinámica de una economía de mercado. Las limitaciones en su regulación pueden producirse en las diversas esferas, tales como, la producción, libertad de comercialización y participación, sujetas a las limitaciones impuestas por la Constitución. En la especie, estas libertades se ven limitadas por la decisión de no despacho de mercancías cuando no se cumple con el citado requisito, con base en una regulación, que como hemos señalado antes, resulta irrazonable. [...]

10.ii.49. La citada prohibición, como hemos visto, también repercute en los derechos derivados de la actividad económica que, conforme al artículo 217 de la Constitución, se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano y se fundamenta en el crecimiento, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad; elementos que junto a la sostenibilidad del crecimiento y la iniciativa privada forman parte de los principios en que se sostiene el régimen económico.

10.ii.50. En ese sentido, este tribunal considera que las restricciones a la importación dispuesta por el legislador en el artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, la exigencia del etiquetado en idioma español como condición para el despacho de productos importados de las aduanas del país, también limita los derechos a la libertad de empresa y los citados principios del régimen económico previstos en los artículos 217, 218 y 219 de la Constitución.

10.ii.51. A pesar de lo antes señalado, este tribunal considera que en el supuesto planteado no se vulnera el derecho a la igualdad de tratamiento que predica el artículo 221 de la Constitución, pues la normativa cuestionada de inconstitucionalidad no está dirigida expresamente a la regulación de las condiciones en las que se desarrolla la actividad empresarial pública o privada, sino, a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, a través de la colocación de la información en idioma español. En ese escenario, la regulación de la información no ha considerado la característica o categoría de las empresas, sino la restricción de la importación como actividad económica. [...]

10.ii.63. En ese sentido, este tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección de que la obligación de colocar el etiquetado o rotulado de productos de consumo importado, en idioma es-



pañol, sea exigida con posteridad al proceso de importación, esto es, entre la cadena de despacho y distribución, modificando el párrafo segundo del artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario.¹⁰⁰

b) Libertad de empresa, derechos del consumidor, a la identidad y protección de datos personales

TC/0267/26¹⁰¹, del 19 de mayo de 2026. Revisión constitucional de sentencia de amparo. Confrontación entre la libertad de empresa y los derechos del consumidor. Se refiere a las medidas adoptadas por Pro Consumidor, en relación con la suspensión temporal de operaciones de una empresa vinculada a la captura, administración y procesamiento de datos biométricos.

11.15. El recuento anterior permite a este colegiado comprobar que la confrontación de derechos fundamentales entre la libertad de empresa y los derechos del consumidor se suscita por la intervención que el Estado, a través de Pro Consumidor, realizó para que las operaciones de Worldcoin Foundation en el país se ajusten a los cánones constitucionales y legales aplicables a la materia. Es decir, no se trata de una prohibición de las operaciones, sino que se le ha requerido cumplir con la adecuación de sus términos para cotejar que no contradigan el ordenamiento jurídico, lo cual, en modo alguno, puede considerarse como afectación a la libertad de empresa, porque no se le ha impedido operar, sino cumplir con lo que a tales fines se exige, ya que este derecho no puede ejercerse sin control ni supervisión.

11.16. El estudio del caso pone de relieve que Pro Consumidor adoptó las medidas administrativas en perjuicio de Worldcoin Foundation, al advertir que sus condiciones contractuales no cumplían con los estándares legales exigidos en la República Dominicana. En particular, consideró que los «Términos y Condiciones» y «Declaración de Privacidad» no habían sido previamente aprobados ni registrados conforme a la Ley núm. 358-05, lo que justificó su suspensión para evitar posibles afectaciones a los derechos de los usuarios. Asimismo, fundamentó la necesidad de adecuarlos al ordenamiento jurídico nacional; además, es preciso advertir que Pro Consumidor también ordenó la presentación de un nuevo contrato conforme a la normativa vigente y remitió su decisión a la Procuraduría General, la Junta Central Electoral y el Banco Central para que iniciaran las acciones correspondientes dentro de sus competencias. Esto evidencia una preocupación tan amplia sobre el impacto de dichas operaciones que debe ser observada con rigurosidad por el Estado.

100 Asimismo, debido a la solución adoptada en la decisión, el Tribunal estimó que resultaba irrelevante someter a control de convencionalidad el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos del Comercio (OTC) y el Tratado de Libre Comercio suscrito entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR CAFTA) (párrs. 10.56-10.57). Por otra parte, determinó que la norma cuestionada resultaba contraria al principio de razonabilidad: «10.44. Luego de analizar la relación medio-fin, este tribunal concluye que, si bien el fin buscado es legítimo, el medio empleado para satisfacerlo no lo es, en la medida en que desborda la necesidad de la medida en relación a la restricción de otros bienes jurídicos como los derechos a la libertad de empresa y a los principios del régimen económico constitucionalmente protegidos. Por ello, aun cuando estamos ante una afectación leve provocada por la actuación normativa, y tratando de preservar siempre el principio de separación de los poderes públicos, la norma cuestionada resulta contraria a los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución».

101 Expediente núm. TC-05- 2025-0181, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por World Foundation (anteriormente Worldcoin Foundation) contra la Sentencia núm. 0030-04-2025-SS-SEN-00133, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diez (10) de marzo de dos mil veinticinco (2025).



11.17. En esta misma línea argumentativa, a los fines de reforzar la solución a la controversia de derechos fundamentales analizada, resaltamos que esta sede constitucional ha tenido como práctica que cuando se deba determinar si una medida o acto público suponga un límite a un derecho fundamental debe ser sometida al juicio o *test* de proporcionalidad. Véase que, al respecto, en la Sentencia TC/0722/24 se procedió al recuento siguiente [...]

11.18. En el presente caso, la medida adoptada por Pro Consumidor supera el juicio de proporcionalidad en sus tres dimensiones. En primer lugar, es **idónea**, ya que la orden de suspensión del uso de los términos y condiciones y la declaración de privacidad resulta adecuada para prevenir eventuales vulneraciones a los derechos del consumidor, particularmente en un contexto de tratamiento de datos biométricos, cuya sensibilidad exige control reforzado por parte del Estado. En segundo lugar, es **necesaria**, pues no se advierte la existencia de otra medida menos restrictiva que permita alcanzar con igual eficacia la protección de los derechos comprometidos, ya que permitir la continuidad de las operaciones de Worldcoin Foundation en condiciones contractuales presuntamente irregulares podría generar perjuicios de difícil o imposible reparación. Finalmente, la medida es **proporcional en sentido estricto**, toda vez que aquello que ha intervenido es una limitación legítima, temporal y condicionada a la libertad de empresa, pues para su operación debe hacerse la adecuación o reformulación de sus instrumentos contractuales para armonizarlos con el ordenamiento jurídico, mientras que la protección de los derechos al consumidor, identidad y datos personales, revisten una relevancia constitucional mayor, lo que justifica la intervención estatal en el caso concreto [...]

11.24. Aclarado lo anterior, es evidente que el derecho a la libertad de empresa de World Foundation (anteriormente Worldcoin Foundation) no puede considerarse afectado cuando Pro Consumidor lo que procura es que sus términos, condiciones y declaración estén ajustados a las normativas que rigen los derechos del consumidor, los cuales tienen una importancia capital en su incidencia respecto a la captura, administración y procesamiento de datos biométricos como resulta ser la actividad de recolectar el iris del ojo humano para fines de procesamiento e identificación de la personas. Así las cosas, el Tribunal Constitucional comparte plenamente la justificación dada por el tribunal a quo al argumentar que:

Particularmente, en la presente acción de amparo la parte accionante alega amenazas y ordenes de cese de operaciones, instauradas por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR, a dicha entidad, sin embargo, no se verifica en la glosa procesal elementos probatorios, que demuestren tales amenazas y cese de operaciones, lo que si se evidencia es un proceso de defensa de los derechos del consumidor y usuario que garantice la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores, consumidores de bienes y usuarios de servicios, en vista de lo delicado del servicio que presta la entidad accionante, que lo es capturar datos biométricos, en este caso imágenes del iris y convertirlas en un código único para validar unicidad, por tanto, es responsabilidad del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR, ejercer la función para lo que fue creada, por lo que dicha acción no constituye afectación de la libertad de empresa. (§38)



11.25. En definitiva, la presente controversia entre los derechos fundamentales a la libertad de empresa frente a los derechos del consumidor fue correctamente razonada y solucionada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, pues se ajusta plenamente al orden constitucional y a la función garantista del Estado dominicano frente a los derechos fundamentales de las personas, ya que las actuaciones de Pro Consumidor no comportan, en modo alguno, una vulneración actual o inminente de derechos fundamentales de la parte accionante que justifique la intervención del juez constitucional por la vía expedita del amparo, sino que se inscriben dentro del legítimo ejercicio de las potestades regulatorias del Estado dominicano, orientadas a la protección de los consumidores y de derechos fundamentales particularmente sensibles, como son la intimidad, la dignidad humana y la identidad.

c) Control de riesgos en alimentos y bebidas: el registro sanitario como requisito primordial para la protección de los consumidores

TC/0217/24¹⁰², del 11 de julio de 2024. Recurso de revisión de amparo. Se determinó que, ante la ausencia del registro sanitario correspondiente, no podía alegarse vulneración a la libertad de empresa.¹⁰³

11.b. La parte recurrente interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo alegando, en esencia: **a)** que, con su decisión, el Tribunal Superior Administrativo incurre en errores graves de interpretación del Decreto 528-1, que aprueba el Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana, y que hizo una lectura incorrecta de esa norma jurídica; **b)** que prohibir la importación, comercialización y venta de un determinado producto es limitar la libertad de empresa; **c)** que dar la exclusividad de la importación de un determinado producto a una empresa por el hecho de haber solicitado y obtenido a su nombre el correspondiente Registro Sanitario, limita la libre competencia, y constituye una práctica monopolista transgresora del artículo 50.1 de la Constitución.

11.c. A su vez, la parte recurrida, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) argumenta que la Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Producto Sanitarios (DIGEMAPS), emitió la certificación del veintinueve (29) de octubre de dos mil dieciocho (2018), donde se establece que la razón social hoy recurrente no tiene registro sanitario de ese producto, y que el producto Jonnny Walker Black Label, quien aparece registrado como representante es la empresa Diageo Dominicana S. A., y que los permisos de retiro de mercancías le fueron otorgados al recurrente de manera provisional, hasta tanto ellos sometan el expediente de registro sanitario de importadores, advertencia está [sic] a la que no han hecho caso y quieren seguir operando sus importaciones violando la ley y los reglamentos.

102 Expediente núm. TC-05-2023-0239, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo interpuesto por Licores Fernández Importadores, S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-03-2018-SSEN-00346 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

103 El caso tiene su origen en una acción de amparo interpuesta por una entidad comercial con el propósito de que se ordenara al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) y a la Dirección General de Medicamentos y Alimentos y Productos Sanitarios (DIGEMAPS) emitir los permisos para el despacho de diversos tipos de bebidas alcohólicas adquiridas en el exterior. Además, se pretendía que se ordenara el despacho de la mercancía retenida en la Dirección General de Aduanas (DGA), como medida precautoria.



11.d. En cuanto al argumento de la parte recurrente en el sentido de que el fallo impugnado le vulneró el derecho a la libre empresa consagrado en el artículo 50 de la Constitución, este tribunal considera que, tal y como advirtió el juez a quo, la garantía de la libre empresa se encuentra condicionada a las limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, y precisamente el juzgador aplicó, de manera correcta, la normativa que regula la importación de alimentos y bebidas, esto es, el Decreto núm. 528-01, que aprueba el Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana.

11.e. La referida norma responde a lo establecido por la Ley General de Salud núm. 42-01, en relación con el Registro Sanitario como requisito primordial para la protección de los consumidores, a lo cual se le ha dado rango constitucional [...]

11.f. En efecto, el artículo 386 del Decreto núm. 528-01 establece que solo se podrá importar productos para su venta al público, cuando se encuentren autorizados e inscritos en el Registro Sanitario otorgado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS).

11.g. La propia parte recurrente admite que no cuenta con el Registro Sanitario de la mercancía importada desde el exterior que pretende les sean despachadas, y, a su vez, reconoce que tal registro lo tiene la asociación de la empresa Diageo Dominicana; en tal sentido, no puede alegarse vulneración al derecho a la libertad de empresa por parte del fallo recurrido, puesto que, contrario a lo planteado por la recurrente, en el sentido de que el tribunal interpretó de forma errónea los señalados textos legales, el juez de amparo aplicó las disposiciones establecidas en las normas adoptadas en el presente caso, con lo cual no se está limitando el derecho a la libertad de empresa, sino que se está exigiendo el cumplimiento de los procedimientos legales para dedicarse a la importación de bebidas, por lo que estos argumentos deben ser desestimados.

11.h. En conclusión, este tribunal considera que en la especie no se observa que el fallo atacado en revisión haya incurrido en el vicio procesal de interpretación errónea de la norma aplicable al caso, ni en la vulneración al derecho de libre empresa alegado por la parte recurrente, por lo que procede rechazar el presente recurso.

d) Libertad de empresa, mercado de combustibles y derechos de los consumidores

TC/0049/13, del 9 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 70, del 4 de abril de 2003, emitida por la entonces Secretaría de Industria y Comercio, que autoriza la concesión de licencias a personas físicas o morales para la venta y transporte al por mayor, a domicilio, de combustibles a industrias, corporaciones o empresas, hoteles y residencias que utilizaran tales productos para el consumo exclusivo de sus industrias o instalaciones. Lo anterior estaba sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en la misma. Se refiere, además, al vínculo entre los requerimientos exigidos a los solicitantes de licencia y los derechos de los consumidores.



9.3.4. En relación con el segundo criterio (análisis de medio), la prealudida Resolución No. 70, al exigirles a los solicitantes de licencia, para operar en el negocio de venta de combustibles al por mayor y a domicilio, una serie de requerimientos a los fines de calificar si merecen ser titulares de una licencia, resguarda los derechos de los consumidores (artículo 53; Constitución de la República), en cuanto a la exigencia de determinados estándares de calidad que deben ser observados por las personas físicas o morales solicitantes de la licencia. Además de garantizar un marco de libre competencia e igualdad de oportunidades al exigirles a todos los solicitantes de licencia los mismos requisitos (Art. 217; Constitución de la República).

TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 22, del 11 de febrero de 2013, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio que, entre otras cosas, sujeta la comercialización de combustibles derivados del petróleo, incluyendo gas natural, entre los distribuidores mayoritarios y los detallistas a la existencia de un contrato exclusivo de suministro. Se determina que la exigencia de exclusividad contractual es una medida protectora del uso de marcas y de los derechos de los consumidores.

13.2. Cabe destacar que el fundamento bajo el cual en el ámbito regulatorio del mercado de distribución y venta de combustibles e hidrocarburos se exige la existencia de una exclusividad contractual, se debe al hecho de que a través de ese requerimiento el Estado procura, por un lado, proteger el uso de una marca, sirviendo esa exigencia como una medida que está destinada evitar que en el mercado se proceda a la comercialización de insumos que no guarden relación o no se correspondan con la idoneidad que en términos de características y calidad representa la misma; y por el otro lado, proteger a los consumidores finales para que en los lugares de expendio reciban los combustibles e hidrocarburos con la idoneidad y calidad que caracterice a la marca bajo la cual se están comercializando.

13.3. En efecto, el artículo 5 de la Ley núm 407 dispone: *“En los contratos celebrados entre los mayoristas y los detallistas, no se podrá exigir la exclusividad de otros productos que no sean los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares”*. Es por ello que cuando el legislador regula la venta de gasolina, diesel oil, aceites, lubricantes y otros productos similares ha sido con la intención de disponer la obligación de que en entre los mayoristas y los detallistas exista una relación de exclusividad contractual en la distribución y venta de los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares, estableciendo como caso excepcional al cumplimiento de la referida obligación el hecho de que el objeto de la contratación verse sobre la distribución y venta de otros productos que no guarden relación con los insumos antes señalados.

13.4. En virtud de lo antes expuesto, la exigencia de la exclusividad contractual que establece el artículo 5 de la Ley núm. 407 debe ser vista como un mecanismo de protección del uso de marcas en los procesos de distribución y venta de los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares, así como un mecanismo que procura que el consumidor final disponga de esos bienes con la calidad y características que trae consigo una marca determinada.



13.5. Ese precepto legal se apegue al régimen de protección que está contenido en los artículos 52 y 53 de la Constitución de la República Dominicana [...]

14.5. En este orden de ideas, debe entenderse que una norma que establezca las condiciones contractuales que deben operar en determinados mercados en su finalidad propende, por un lado, a proteger el uso de una marca, y por el otro, a proteger a los consumidores finales para que en los lugares de expendio reciban los combustibles e hidrocarburos con la idoneidad y calidad que caracterice a la marca bajo la cual se están comercializando. De ahí que la referida resolución no conlleve la afectación o menoscabo de derecho subjetivos de los accionantes.

4. Libertad de empresa y derecho a la salud

a) Prohibición del uso de la *hookah* o pipa de agua en lugares públicos y privados

TC/0278/21, del 8 de septiembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 16-19, que prohíbe el uso de la *hookah* en lugares públicos y privados. Entre otras cosas, se descarta que, con esta medida, se establezca un monopolio o abuso de posición dominante en beneficio de comerciantes del tabaco por vía del cigarro o cigarrillo. Distinto sería si la ley atacada hubiera permitido el consumo de tabaco mediante la pipa de agua o *hookah*, a favor de un grupo de entidades comerciales y con exclusión de otras respecto de la prestación del mismo servicio.^{104 105}

10.2. En cuanto a la presunta violación al derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 39 de la Constitución dominicana) [...]

10.2.4 El problema jurídico que se nos presenta en la especie implica que este Tribunal Constitucional verifique si las regulaciones aplicables a los comerciantes y consumidores de tabaco por vía del cigarro o cigarrillo deben ser igualmente empleadas con relación a los oferentes y consumidores del tabaco a través de la pipa de agua o *hookah*; pues a partir de ahí se podrá verificar si con las disposiciones de la Ley núm. 16-19 se vulnera el principio de igualdad y se incurre en el trato discriminatorio denunciado. [...]

10.2.7. En la especie, a los fines de aplicar el citado *test de la igualdad*, se precisa determinar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar; es decir, como avanzábamos párrafos atrás, debemos despejar si los comerciantes y consumidores de tabaco por vía de la *hookah* o pipa de agua son comparables a los oferentes y consumidores de tabaco por vía del cigarro o cigarrillo. Esto con la intención de poder verificar si las denuncias de los accionantes en cuanto a la violación del principio de igualdad tienen méritos constitucionales y, por tanto, rebasan este primer aspecto del mencionado test. [...]

¹⁰⁴ «Artículo 1. Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto prohibir el uso del dispositivo que se emplea para fumar tabaco, denominado *hookah*, en lugares públicos y privados. (...) Artículo 3.- Prohibición de uso. Se prohíbe el uso de la *hookah* en: 1) Lugares cerrados bajo techo, de uso colectivo públicos y privados. 2) En vehículos destinados al transporte de pasajeros».

¹⁰⁵ Asimismo, el Tribunal descarta que la ley atacada vulnerara el principio de razonabilidad. Se determina que las limitaciones de derechos previstas en la norma impugnada son razonables y se encuentran justificadas en la protección del derecho fundamental a la salud (véase párr. 10.5).



10.2.10. Todos estos señalamientos evidencian que en el consumo y comercialización del tabaco por vía de la hookah y en el relativo al cigarro o cigarrillo se presentan escenarios disímiles respecto de la manipulación, graduación y uso del tabaco, así como la discordancia respecto de los efectos nocivos a la salud derivables de su consumo, tal y como, por ejemplo, se comprueba de los datos científicos recabados —y que constan en parte anterior de este fallo— por el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos de Norteamérica; desemejanzas que, en consecuencia, ameritan de regulaciones que se ajusten a la naturaleza de cada dispositivo mediante el cual las personas con la suficiencia requerida en la ley decidan ingerir el tabaco.

10.2.11. En efecto, conforme a los señalamientos previos vertidos en la hoja informativa de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los informes del Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos de Norteamérica, las disposiciones legales citadas y la resolución del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS), este Tribunal Constitucional estima que el hecho de que la Ley núm. 48-00, que prohíbe fumar cigarros y derivados del tabaco en lugares cerrados bajo techo, permita —en el párrafo II de su artículo 1— que los comercios puedan habilitar un espacio para fumadores y la Ley núm. 16-19, objeto de esta acción directa de inconstitucionalidad, no contemple una cláusula de tales dimensiones respecto de la pipa de agua o hookah, no puede ser visto como una violación al principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 39 constitucional.

10.2.12. Y es que, si se auscultan bien los datos obtenidos a partir de los informes levantados por las autoridades científicas en la materia consultadas por este Tribunal Constitucional, no es posible equiparar el consumo de tabaco mediante la pipa de agua o *hookah* al ingerido mediante el cigarro o cigarrillo; pues, tal y como indica el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos de Norteamérica: *“la cantidad de humo que se inhala durante una sesión típica de hookah es de aproximadamente **90.000 mililitros (ml)**, en comparación con los **500-600 mililitros (ml)** que se inhalan al fumar cigarrillos”*; lo cual deja constancia de una ostensible disparidad que impide la implementación racional de las mismas medidas regulatorias para la ingesta del tabaco a través de los recitados dispositivos de consumo, ya que no solo se trata de medidas tendentes al resguardo de la salud de aquellas personas que decidan utilizar la pipa de agua, sino también de todo tercero pasible de ingerir el humo expelido durante una o varias sesiones tras el uso de esta herramienta.

10.2.13. Lo anterior porque los sujetos ofertados para la comparación exigida en la primera condición del *test de la igualdad* —a saber: la pipa de agua o *hookah* y los cigarros o cigarrillos—, no son similares aun cuando ambos comportan canales para el consumo de tabaco; pues dicha práctica —fumar— en uno y otro supuesto se agota a través de dispositivos para aspirar y expeler humo que obedecen a una naturaleza y efectos con un impacto diferente en la salud, tanto de consumidores como de terceras personas; lo cual implica que, por consiguiente, las autoridades con facultad normativa produzcan regulaciones distintas dentro de cada rubro.

10.2.14. Lo anterior, en efecto, es muestra de que la especie analizada no cumple con el primer requisito del *test de la igualdad* al tratarse de diferentes herramientas para consumir tabaco. [...]



10.2.15. Por tanto, al quedar evidenciado que las regulaciones proferidas sobre el uso del tabaco mediante el cigarro o cigarrillo necesariamente no tienen que —ni pueden— ser extensibles a las vertidas en cuanto al consumo de tabaco mediante la *hookah*, pues obedecen a situaciones particulares con sujetos —o dispositivos de consumo— que no son similares y, en consecuencia, no generan una desigualdad entre los consumidores de un instrumento para consumir tabaco —cigarro o cigarrillo— frente al otro —*hookah*—; entendemos que procede desestimar el medio de inconstitucionalidad propuesto por los accionantes en cuanto a la supuesta violación del principio de igualdad previsto en el artículo 39 de nuestra Carta Política; ya que no se cumplió con el primer requisito del citado *test de la igualdad*. [...]

10.4. En cuanto a la presunta violación a la libertad de empresa (artículo 50 de la Constitución dominicana) [...]

10.4.6. Luego, en la Sentencia TC/0196/13, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), indicamos que “el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio sino incluso limitarlo”. Tal es la especie, pues si bien es cierto que los bares y los centros de recreación nocturna se encuentran amparados por esta libertad de empresa para llevar a cabo el intercambio de los bienes y servicios que ofertan a sus consumidores, no menos cierto es que las limitaciones consagradas en la norma atacada, sobre el uso del dispositivo *hookah* o pipa de agua para consumir tabaco en lugares cerrados bajo techo, sean estos públicos o privados, se encuentran avaladas por la necesidad de preservar la salud del colectivo concentrado en dichos espacios de recreación a través del acatamiento de medidas drásticas para prevenir los daños que provoca el expeler e inhalar su humo.

10.4.7. Asimismo, en cuanto al argumento de que la prohibición contenida en la norma impugnada crea un monopolio y abuso de posición dominante a favor de los comerciantes del tabaco que pueden brindar el servicio de fumar cigarros o cigarrillos en sus establecimientos, conforme a la Ley núm. 48-00, y en detrimento de los comerciantes que ofertaban su consumo a través de las pipas de agua o *hookah*, este Tribunal Constitucional considera que no se evidencia tal violación y consecuente contradicción con el texto constitucional; pues si bien es cierto que en ambos escenarios el servicio a prestar es el consumo de tabaco, para resolver este problema jurídico es imprescindible tomar en cuenta las características de los dispositivos habilitados para ese consumo, para unos el cigarro o cigarrillo y para otros las pipas de agua o *hookah*, ya que al ser estos manifiestamente diferentes no hay lugar a la habilitación de un monopolio y abuso de posición dominante en los términos planteados por los accionantes respecto de las posibilidades legalmente permitidas para comercializar uno u otro instrumento para fumar.

10.4.8. Lo antedicho, desde el punto de vista económico, se debe a que un monopolio “se caracteriza por la condición de exclusividad o clara ventaja o preponderancia que ostenta una persona, pública o privada, para realizar una actividad determinada y controlar el mercado”; es decir que para la ley atacada promover el monopolio y abuso de una posición dominante invocado por los accionantes debió permitir la realización de una actividad económica determinada, que para este



caso sería el consumo de tabaco mediante la pipa de agua o *hookah*, a favor de un grupo de entidades comerciales y con exclusión de otras respecto de la prestación del mismo servicio —que nada tiene que ver con el servicio de fumar tabaco mediante cigarro o cigarrillo—; pero con la prohibición vigente al uso de este dispositivo para fumar tabaco en todos los lugares públicos o privados que conglomeren, bajo techo, a colectivos de personas, sin discriminar entre los entes de comercio, no incurre el legislador en inobservancia alguna al derecho fundamental a la libertad de empresa preceptuado en el artículo 50 de la Constitución dominicana. Por tanto, ha lugar a desestimar el presente medio de inconstitucionalidad.

b) Negativa de compañía farmacéutica de renovar registro sanitario requerido para su distribución y comercialización

TC/0031/18, del 13 de marzo de 2018. Recurso de revisión de amparo. Se refiere a la negativa de una compañía farmacéutica de renovar el registro sanitario de importación de un medicamento, determinándose la no vulneración del derecho a la salud.¹⁰⁶

10. n. El recurrente, *prima facie*, alega haber solicitado por todos los medios extrajudiciales, a la entidad Pfizer Dominicana, S.R.L., la realización de las diligencias administrativas anteriormente descritas para lograr la asequibilidad local del producto. No obstante, la referida entidad recurrida alega que el producto no tiene un valor económico rentable dentro del mercado dominicano y que por tal motivo, amparado en su derecho de la libertad de empresa, carece de interés para diligenciar la renovación y eventual comercialización del mismo.

10. o. En este orden, el derecho a la libertad de empresa está reconocido en el artículo 50 de la Constitución [...]. De modo que este derecho otorga a las empresas privadas la libre decisión para que establezcan sus objetivos empresariales en atención a sus recursos y la situación del mercado, así como su decisión de dejar de operar o excluir productos dentro de la gama de su comercialización, sean estos productos destinados o no como medicamentos para el consumo humano [...]

10. w. En conclusión, no es posible atribuir a la sociedad comercial Pfizer Dominicana S.R.L., responsabilidad alguna que genere la vulneración del derecho a la salud del accionante, pues esta entidad no está obligada a renovar el permiso sanitario de un producto que no desea comercializar. De igual forma, el recurrente cuenta por parte del Estado, con todos los servicios de salud requeridos, incluyendo el acceso a medicamentos alternativos con cobertura del sistema de seguridad nacional para el tratamiento de su enfermedad. Por lo que, en efecto, no se configura el incumplimiento de la obligación de medio respecto al derecho de la salud.¹⁰⁷

106 Este caso tiene su origen en una acción de amparo, incoada por un particular, ante la negativa de una compañía farmacéutica de renovar el registro sanitario de importación de un medicamento que le había sido indicado para el tratamiento de una enfermedad crónica.

107 En esta decisión, el Tribunal aborda cuestiones vinculadas a los Acuerdos Comerciales Relacionados con los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) y la salud pública, así como a la normativa aplicable a la importación de medicamentos y a la renovación de registro.



5. Libertad de empresa y derecho a la educación

TC/0058/13, del 15 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. Se refiere a la iniciativa privada en la creación de instituciones y servicios de educación; a la intervención del Estado en la regulación de las tarifas de los colegios privados; a los límites de la libertad de empresa en materia de educación; y a la potestad del Estado de intervenir en la regulación del sistema educativo.¹⁰⁸

10.2.5. Es necesario acotar que, ciertamente, en el ámbito de la enseñanza privada, el constituyente dominicano, en el artículo 63.12 de la Carta Sustantiva ha reconocido la iniciativa privada en la creación de instituciones y servicios de educación, siendo consecuencia lógica de tal reconocimiento, que aquellos gocen de autonomía e independencia para organizar y dirigir los recursos humanos y financieros disponibles, así como gestionar y administrar los ingresos que reciben, con el objetivo de ofrecer y brindar una educación de calidad.

10.2.6. Sin duda alguna, de lo anterior se desprende que en este ámbito resultan implicados aspectos económicos que suelen mencionarse como parte del contenido de la libertad de empresa; empero, no debe perderse de vista que entre la citada libertad y la de crear, dirigir y administrar tales establecimientos, existe una diferencia trascendental que las separa, la cual radica en la naturaleza y los fines que se persiguen con la prestación del servicio de educación, esto es, la formación integral del ser humano a lo largo de toda su vida (artículo 63.1 de la Constitución), y con ello, el de la sociedad misma, dado que el derecho a la educación constituye un componente básico del derecho al desarrollo, en la medida en que resulta necesario para hacer efectivos otros derechos humanos, configurándose así como condición de todo desarrollo, tanto personal como social y cultural. Es por ello que la Constitución delega en el Estado velar por el cumplimiento de sus fines (artículo 63.4).

10.2.7. En ese orden de ideas, la educación representa un bien de interés general y colectivo, que cumple con una función social, a diferencia de los objetivos que se persiguen con las transacciones comerciales en el mercado económico, razón por la cual no puede pretenderse, tal como lo propone la parte accionante, trasladar y aplicar el contenido de la libertad de mercado o empresa al caso de la prestación del servicio de la educación privada con fines de lucro, aduciendo el ejercicio de una libertad exenta del control estatal.

10.2.8. En definitiva, el ámbito económico en el que se desenvuelve o se realiza la enseñanza privada con fines lucrativos debe ser regido por principios, reglas y criterios especiales y diferentes de aquellos que se aplican a las actividades empresariales, en atención a la naturaleza y fines que se persiguen con la educación. De ahí que la Ley No. 86-00, ha sido implementada con el objeto de moderar y regular la forma en que se practican los referidos aumentos, en atención al mandato

¹⁰⁸ Acción directa contra las disposiciones que prohíben la suspensión de la prestación de servicios educativos por falta de pago de los padres durante el transcurso del año escolar. Asimismo, se impugnó el artículo 1 de la Ley núm. 86-00, sobre la facultad de la Secretaría de Estado de Educación (hoy Ministerio de Educación) para fijar y regular las tarifas o cuotas mensuales y/o anuales de los colegios privados: «La Secretaría de Estado de Educación fijará y regulará las tarifas o cuotas mensuales y/o anuales que los colegios privados a quienes hacen uso de sus servicios lo que se hará a través del Departamento de Colegios Privados y para lo cual se tomará en cuenta un justo margen de beneficios acorde con la calidad de la enseñanza que oferta cada colegio privado, así como proteger el presupuesto de la familia dominicana».



del artículo 63 constitucional: *Toda persona tiene derecho a una educación de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones (...)*, razón por la cual corresponde al Estado reglar e inspeccionar el funcionamiento de los centros educativos, tanto públicos como privados, así como condicionar, como ocurre en la especie, el aumento de las tarifas que cobran los colegios privados por el servicio que ofrecen, con lo cual se garantiza un mayor acceso a educación de calidad.

10.2.9. Si observamos, el derecho a la educación se enmarca dentro de los derechos económicos y sociales; también es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, razón por la cual no debe verse desde la óptica comercial que aspira la accionante. De ahí que el Estado sí tiene la potestad de intervenir en la regulación de ese derecho fundamental, tal como puede intervenir en lo referente al derecho a la salud, al trabajo, a la familia, entre otros derechos de la misma jerarquía. Pensar lo contrario sería desconocer la dimensión del Estado regulador, por cuanto la regulación surge como un instrumento para impedir que los prestadores abusen de su posición y de esta manera proteger a los usuarios y a los propios prestadores de ellos mismos, y para lograrlo es necesario fortalecer el sistema regulatorio con autoridades fuertes, especializadas e independientes. [...]

10.2.12. La accionante, además acusa de inconstitucional las referidas disposiciones contenidas en la Resolución Especial dictada por el Consejo Nacional de Educación, en fecha seis (6) de julio de dos mil once (2011), que expresa, entre varios aspectos, lo siguiente: *La tarifa que cobran los colegios por los servicios que prestan a los estudiantes y la reiteración de los contenidos de los acápite f) y g) del artículo 48 de la Ley No. 136-03, del 7 de agosto del 2003.*

10.2.13. Como podemos evidenciar, la referida resolución especial fue dictada para la aplicación efectiva, tanto de los numerales f y g del artículo 48 de la Ley No. 136-03, como de la Ley 86-00, y por determinar en esta sentencia que estas disposiciones no son contrarias a la Constitución, por demás, la resolución tampoco lo es. Por esta razón, este argumento debe ser rechazado.

10.2.14. Finalmente, resta expresar, como consecuencia de las consideraciones que anteceden, que el Estado tiene la potestad de intervenir en la regulación del sistema educativo, tanto a nivel público como privado, y que dicha intervención no debe ser vista como una intromisión, sino como una regulación para que este derecho fundamental sea realmente un derecho efectivo, que no puede ser visto desde la óptica de un contrato de trabajo, como ha pretendido la accionante, de ahí que la presente acción directa debe ser rechazada.

6. Libertad de empresa y protección del fuero sindical

TC/0350/25,¹⁰⁹ del 2 de junio de 2025. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. Se refiere a la reducción de personal para salvar la sostenibilidad de una empresa frente a la protección de los trabajadores que se encuentran formando un sindicato.

109 Expediente núm. TC-04-2024-1115, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la razón social VMO Concretos, S.A. contra la Sentencia núm. SCJ-SR-24-00017, dictada por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, el veintisiete (27) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).



10.1. [...] la parte recurrente, razón social VMO Concretos S.A., alega vulneración a su derecho a la libertad de empresa, debido a que las Salas Reunidas dispusieron que el desahucio de los trabajadores que se encontraban en el comité gestor del sindicato en formación, fue realizado estando protegidos por el fuero sindical, realizando una interpretación errónea del disfrute del fuero sindical, atentando contra su derecho a la libre determinación de empresa, y violentando el precedente vinculante de la Sentencia TC/0340/18, que aborda la protección a los trabajadores en el plazo del fuero sindical mientras se encuentren en la formación del sindicato laboral. [...]

10.4. En lo relativo al motivo de revisión planteado, es decir, a la alegada violación a su derecho a la libertad de empresa sobre limitar su libre ejercicio de la actividad empresarial, la parte recurrente, razón social VMO S.A., alega *que los desahucios fueron realizados en un momento de ajuste económico donde no se le puede restringir la potestad de disponer de una reducción de personal para salvar la sostenibilidad de la empresa*. Esta sede constitucional reitera que la Constitución, en su artículo 50, establece que [...] Asimismo, reconoce en el artículo 62, que *el trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado*. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. Sin embargo, debemos tomar en consideración que el alegato de reducción de personal no puede ser justificada vulnerando el derecho al trabajo de los empleados, cuando se ejerce como represalia contra trabajadores que se encuentran formando un sindicato laboral.

10.5. El Código de Trabajo, en su artículo 389, establece: *La estabilidad consagrada en este Título se otorga para garantizar la defensa del interés colectivo y la autonomía en el ejercicio de las funciones sindicales*. A su vez, el artículo 393 de la referida disposición legal dispone que La duración del fuero sindical está sujeto a las siguientes reglas: *1. Para los miembros de un sindicato en formación, hasta tres meses después de su registro*.

10.6. Este colegiado considera que no se verifica vulneración al derecho de libre empresa de la razón social VMO Concretos, S.A., a través de la sentencia recurrida, debido a que las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia actuaron apegadas a su criterio reiterado consistente en que la protección del fuero sindical a los trabajadores se extiende hasta tres (3) meses después del registro del sindicato, aun cuando las autoridades de trabajo nieguen su registro, este plazo inicia con la notificación al empleador de la creación del comité laboral, sin importar si las razones de la empresa eran justificadas o no, como la disminución de empleados, máxime teniendo conocimiento de la conformación del sindicato y de los integrantes del comité gestor, que se encontraban protegidos por el fuero sindical. Por lo tanto, su despido sin el debido proceso legal constituye una violación al código laboral, por lo que se rechaza el presente motivo.

10.7. Este órgano constitucional también reitera que cuando una empresa atraviesa dificultades económicas y necesita reducir su personal, el numeral 5 del artículo 82, del Código de Trabajo, le permite hacerlo con la intervención de las autoridades laborales. En estos casos, se debe seguir el



procedimiento establecido en el artículo 141, del mismo código, y la protección del fuero sindical no puede ser invocada por el trabajador.¹¹⁰

7. Libertad de empresa, derecho de propiedad e impedimento y dificultad de acceso a área de playa

TC/0378/16¹¹¹, del 11 de agosto de 2016. Recurso de revisión de amparo. Se refiere a la colocación de garitas y controles de acceso por parte de una corporación propietaria de un condominio de apartamentos y de un hotel dentro de un proyecto turístico. Entre otras cosas, se estimó que, aunque no se había vulnerado la libertad de empresa, el impedimento o la dificultad de ingreso al área de playa produce una limitación del derecho a la libertad de tránsito, que afectaba la facultad de la empresa accionante de usar, disfrutar y disponer de su propiedad.¹¹²

11.2.h. En cuanto al alegato de la parte recurrente de que la actuación de la parte accionada le violenta su derecho a la libre empresa, este razonamiento carece de fundamento, ya que al Hotel Sunsea Place, L.T.D. no se le ha afectado el núcleo duro de este derecho, puesto que no ha sido impedido en ningún momento de “dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia”, tal y como dispone el artículo 50 de la Constitución, por lo que no ha sido demostrado que la actuación de la parte recurrida haya imposibilitado o paralizado el ejercicio a la actividad comercial a que se dedica la parte recurrente, prueba de lo cual lo constituye el hecho de que dicha razón social continúa operando en la actualidad. [...] **[Reiterado en la sentencia TC/0583/25 (párr. 14.h)].**

11.2.o. Si bien por razones lógicas de garantizar la seguridad integral de las personas alojadas en el complejo y la organización y desenvolvimiento interno de las instalaciones hoteleras, estas pueden, en correlación con la asociación que agrupe a los copropietarios, establecer controles de acceso, dichos controles no pueden traducirse en una limitación para que el público pueda acceder al disfrute pacífico de los recursos naturales que son bienes propiedad del Estado y, por ende, del dominio público, por lo que debe ser garantizado el disfrute de los mismos a la colectividad, tal y como lo dispone la parte *in fine* del párrafo del artículo 15 de la Constitución [...]

11.2.p. En virtud de lo anterior, debe garantizarse el acceso al área de playa, para que todos los inversionistas del complejo puedan cumplir con sus clientes a los cuales ofertan el paquete de “turismo de playa”, que es la modalidad de turismo ejecutada en las localidades costeras y que mayores flujos de viajeros aporta a escala internacional a las empresas turísticas.

110 Para otras consideraciones del Tribunal sobre la interpretación de la duración del plazo de protección del fuero sindical, nos remitimos a la sentencia. Por otra parte, esta decisión contiene un amplio desarrollo sobre la libertad sindical, incluyendo referencias a sentencias anteriores que desarrollan el tema. Es el caso, por ejemplo, de las sentencias TC/0340/18, TC/0563/15, TC/0007/22 y la TC/0023/22. Hemos incluido de manera puntual la TC/0350/25 por la referencia específica a la libertad de empresa.

111 Expediente núm. TC 05-2015- 0073, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Sunsea Place, L.T.D. y Frank Julio Ricardo Sánchez contra: (a) la Sentencia núm. 00183-2015, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata el treinta y uno (31) de marzo de dos mil quince (2015), y (b) la Sentencia núm. 00038-2015, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata el tres (3) de marzo de dos mil quince (2015).

112 Con la colocación de garitas y controles de acceso se pretendía verificar la identidad de quienes accedían a la playa que se encontraba frente al mismo. Otra empresa, propietaria de un condominio turístico y un hotel dentro del referido proyecto, se opuso a dichas acciones al considerar que ello le limitaba de forma injusta el acceso más cercano que tenían sus empleados y clientes a la playa y al club de playa de su propiedad, localizado al final de la calle.



11.2.q. Este tribunal considera que con el impedimento o dificultad de ingreso al área de playa se produce una limitación del derecho a la libertad de tránsito que afectaba la facultad de la empresa recurrente a ejercer el pleno uso, disfrute y disposición de su propiedad. Por ello, procede acoger el recurso presentado y, en consecuencia, revocar la sentencia impugnada, que declaró la acción de amparo incoada inadmisible por ser notoriamente improcedente.

11.2. r. Al analizar las pretensiones de la parte accionante, se puede establecer que la misma pretende que la parte accionada elimine la barra horizontal de control de acceso a la calle “A” del Proyecto Turístico Playa Dorada y cualquier otra barrera, objeto o instrumento que limite el libre tránsito de los agraviados, y que, así mismo, la accionada descontinúe la acción de apropiación de la calle “A” del proyecto.

11.2. s. En relación con estas pretensiones, este tribunal pudo comprobar que la instalación de la garita y la barra que controlan el acceso al tramo final de la calle “A” fue una iniciativa de la Asociación de Hoteles del Complejo Playa Dorada, y que esta entidad, a la cual ambas partes pertenecen, es la que ejerce el control del señalado punto de acceso, no obstante haberse comprobado que en ocasiones la parte accionada, Hotel Rivera Azul, ha reforzado la seguridad de dicho control con personal bajo su dirección, pero esto no significa que el establecimiento del mismo signifique una apropiación de la calle común por parte de la accionada, por lo que no puede ordenarse a la parte accionada la eliminación de dicho control de acceso, el cual fue establecido por la Asociación que los agrupa.

11.2. t. Sin embargo, visto y comprobado, de la forma anteriormente expresada, que la parte accionante ha experimentado, en ocasiones, limitación de acceso al área de playa, para realizar las actividades normales de sus clientes y personal, procede acoger parcialmente la acción de amparo y ordenar a los accionados, Corporación Antillana de Hoteles, S.R.L., al Condominio Riviera Azul y al señor Marco Antonio Villanueva Camps, abstenerse de limitar o restringir de forma alguna el libre acceso al área de playa del personal y clientes de la parte accionante, a través del control que funciona en la calle “A” del proyecto Playa Dorada, para que pueda realizar allí las actividades propias que conllevan su oferta turística, ya que dicha actuación violenta a la empresa accionante, su derecho al libre tránsito y, por consiguiente, afecta el pleno ejercicio del uso, disfrute y disposición de su derecho de propiedad.

TC/0583/25¹¹³, del 5 de agosto de 2025. Recurso de revisión de amparo. Alegado impedimento de acceso a playa. En este caso, se estima que no hay vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de empresa, a la libertad de tránsito y al acceso a la playa ¹¹⁴.

14.a. En la especie se trata de la acción de amparo promovida por las sociedades comerciales Quismar Dominicana, S.A., y Lifestyle Holiday Assets Holding, S.R.L., en contra de las sociedades comer-

113 Expediente núm. TC-05-2023-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Quismar Dominicana, S.A. y Lifestyle Holiday Assets Holding S.R.L. contra la Sentencia núm. 0269-19-00453, dictada por el Tribunal de Tie-rras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Puerto Plata el nueve (9) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

114 En esta decisión, el Tribunal estima que los supuestos de los casos decididos en las sentencias TC/0378/16 y TC/0106/19 son distintos. Al respecto, véanse especialmente los párrs. 14.m; 14.n; 14.o. Asimismo, sobre el derecho al libre acceso a playas, ríos y lagunas, nos remitimos a la sentencia TC/0485/15, párrs. 10.1.8; 10.1.11; 10.1.12; 10.2.4.



ciales Esmiralda S.R.L y Costa Esmiralda Village 1, S.R.L. Dicha acción persigue le sean garantizados sus derechos a la libertad de tránsito, a la libertad de empresa y al de propiedad, ya que según alegan las partes accionantes les está siendo impedido el acceso a la playa de Cofresí por parte de los accionados [...]

14.g. En cuanto al alegato de la parte recurrente sobre violación al derecho de libre empresa, este tribunal constitucional entiende que el mismo no está siendo afectado, ya que la parte accionante se encuentra operando de manera regular en sus instalaciones sin ningún perjuicio y realizando sus actividades comerciales sin oposición alguna. [...]

14.i. Por tanto, no ha demostrado la parte accionante de qué manera le está siendo impedido su derecho a la libre empresa, así que en cuanto a este alegato no lleva razón y, por tanto, no ha lugar en cuanto a este planteamiento. [...]

14.s. No obstante, de lo que estamos en presencia en esta acción es de la pretensión de una empresa privada que acusa a otra de no permitirle acceder a sus huéspedes y empleados, a través de una propiedad privada cuya determinación se está dilucidando en el Poder Judicial, el acceso a ese trozo específico de la amplia playa de Cofresí.

14.t. En virtud de los razonamientos previamente expuestos, podemos colegir que, en este caso no se encuentran afectados los derechos fundamentales de la libertad de empresa, libertad de tránsito y el acceso a la playa, en consecuencia, procede rechazar la presente acción de amparo.

8. Libertad de empresa y derecho de acceso al agua potable: suspensión o racionalización del servicio público de agua potable en el caso de locales comerciales por deudas en cuotas de mantenimiento

TC/1026/25¹¹⁵, del 21 de octubre de 2025. Recurso de revisión de amparo. Se establece una distinción en cuanto a la aplicación del criterio de protección reforzada en materia de acceso al agua potable en el caso de negocios y/o locales comerciales.

11.10. Siendo reiterado el criterio en el sentido de que la suspensión o racionalización del servicio público de agua potable se trata de una interferencia en este derecho que vulnera la dignidad humana y atenta contra el derecho a la salud, en tanto este recurso natural está investido de una protección reforzada a nivel constitucional (TC/0019/20).

11.11. En la especie, resulta importante hacer una distinción expresa al criterio jurisprudencial previamente señalado, específicamente, a los inmuebles destinados a locales comerciales, porque, a pesar de que el derecho al agua es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente; no obstante, en el caso del suministro de este recurso natural a los negocios y/o locales comerciales no puede ser considerado como un recurso esencial que requiera de la protección reforzada para

115 Expediente núm. TC-05- 2024-0135, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Cecilia Antonia Nereyda de Jesús Guzmán Polanco contra la Sentencia núm. 0314-2023-S-00258, dictada por la Cuarta Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional el primero (1) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).



considerar violatorio la suspensión al acceso por concepto de reclamo de pagos en el servicio o cuotas de mantenimiento.

11.12. Por tanto, este tribunal constitucional verifica, conforme a los alegatos de las partes, los documentos que constan depositados en el expediente, la jurisprudencia constitucional señalada y la diferencia expresa en el caso de suministro del agua a la viviendas y a los locales comerciales; por tal razón, se concluye que la parte accionada, Administración Diamond Plaza y la señora Delfina Taveras, al momento de suspender el acceso al suministro de agua por incumplimiento de pagos por concepto de mantenimiento del local comercial 45-B, no puede considerarse como una actuación arbitraria que vulnere derechos fundamentales, tales como el derecho al agua, a la salud, dignidad humana y a la tutela judicial efectiva de la señora Cecilia Antonia Nereyda de Jesús Guzmán Polanco.

9. Libertad de empresa, igualdad y no discriminación

TC/0001/14¹¹⁶, del 14 de enero de 2014. Acción directa en inconstitucionalidad. El artículo 217 de la Constitución consagra la noción de igualdad aplicada a la libre empresa.

9.1.1. Sobre el derecho a la igualdad, debemos cuestionarnos si la disposición impugnada despliega algún trato discriminatorio entre los sujetos. En caso de la especie, la norma plantea la prohibición de concesión de nuevas licencias de operación con efecto general, es decir, aplicable a todas las personas sin distinción por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal, situación que se apoya en la previsión del artículo 217 de la Carta Magna, que consagra la noción de igualdad aplicada a la libre empresa como orientación y fundamento del régimen económico. [...] ¹¹⁷

TC/0049/13, del 9 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 70, del 4 de abril de 2003, emitida por la entonces Secretaría de Industria y Comercio, que autoriza la concesión de licencias a personas físicas o morales para la venta y transporte al por mayor, a domicilio, de combustibles a industrias, corporaciones o empresas, hoteles y residencias que utilizaran tales productos para el consumo exclusivo de sus industrias o instalaciones. Lo anterior estaba sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en la misma. Se determina, además, la no vulneración del principio de igualdad.

9.1.1. La accionante aduce que la resolución impugnada en inconstitucionalidad quebranta al principio de igualdad, al otorgar al licenciatario del servicio de venta de combustible al por mayor y a domicilio un trato preferencial distinto al que se dispensa a los detallistas de gasolina. [...]

9.1.3. En cuanto al primer elemento del juicio o test de igualdad (existencia de casos o supuestos fácticos semejantes), el Tribunal ha podido constatar que los licenciatarios de permisos para vender combustibles al por mayor y a domicilio intervienen en el mismo sector comercial que los detallistas o vendedores en estaciones o bombas al por menor. Se trata, sin embargo, de activi-

116 Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ányelo Omar González y Basilio Victoriano Taveras, contra el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).

117 Adicionalmente, nos remitimos a las sentencias relacionadas con la aplicación del artículo 221 de la Constitución, sobre la igualdad de tratamiento entre la actividad empresarial pública y privada.



dades comerciales diferentes, pues los detallistas, de conformidad con el artículo 1 de la Ley No. 407, de fecha dos (2) de mayo de mil novecientos setenta y dos (1972), son aquellas personas que venden hidrocarburos directamente al consumidor en estaciones o bombas debidamente autorizadas, mientras que la Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), regula el negocio de la venta de combustible al por mayor –no al detalle, como las bombas o estaciones- y a domicilio, por lo que se trata de situaciones comerciales diferentes y como tal requieren una regulación jurídica distinta. **[En lo relativo a la libertad de empresa e igualdad, nos remitimos, a título enunciativo, a las siguientes sentencias incluidas en el presente cuadernillo: TC/100/13 (Igualdad en las cargas públicas y servicio de comercialización y distribución de electricidad, párrs. 13.19-13.20); TC/0172/13 (servicio de energía eléctrica: diferencia de tratamiento entre usuarios regulados y no regulados, párrs.8.3-8.6); TC/0267/13, párr. 9.1) TC/0001/14 (bancas de apuestas: prohibición de nuevas instalaciones, párrs. 9.1-9.2.8); TC/0244/14 (sociedades de gestión colectiva, párrs. 11.14-11.15); TC/0334/14 (propiedad intelectual, párrs. 9.3.1-9.3.3); TC/002/15 (cámaras de comercio y producción y requisitos de acceso: discriminación incompatible con el derecho a la igualdad, párrs.10.B.a-10.B.K); TC/0387/15 (Cooperativas y mercado de seguros, párrs. 10.j); TC/0435/15 (exclusión de los trabajadores del sector público de la libre elección de Administradora de Riesgo de Salud, párr. 10.a); TC/ 0411/18 (diferencia entre empresa privada y ente o entidad del sector público, párrs. 12.2-12.4, 12.10); TC/0672/18 (Régimen de contrataciones públicas: caso de proveedor único y MIPYMES lideradas por mujeres, párrs. 11.n, 11.p, 11.q, 11.z, 11.aa); TC/0847/18 (obligaciones de los concesionarios de servicios de difusión por cable, párr. 9.4); TC/0368/19 (distinción entre la función notarial y actividades de carácter empresarial, párr. 10.5); TC/0573/19 (prohibición de importación de vehículos livianos con más de cinco años de uso, párr. 9.2); TC/0278/21 (prohibición del uso de la hookah o pipa de agua en lugares públicos y privados, párr. 10.2); TC/0317/21 (Exigencia de etiquetado de productos importados en idioma español, párrs. 10.59-10.51); TC/0471/21 (juegos de azar, párrs. 10.25-10.27); TC/0185/22 (párrs. 11.8-11.17); TC/0546/23 (imposición de aranceles al azúcar líquida y protección de la producción local, párrs. 12.11-12.14); TC/0944/23 (sociedades comerciales de intermediación financiera: el caso de Banreservas, párrs. 11.1.18-11.1.20, 11.2.2.16); TC/0607/24 (Ley núm. 66-23, que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, párrs. 10.13-10.14); TC/1091/24, párrs. 11.42,11.13).]**

10. Libertad de empresa, libertad de tránsito y medidas de seguridad adoptadas por juntas de vecinos

TC/0349/15¹¹⁸, del 13 de octubre de 2015. Recurso de revisión de amparo. Sobre medidas de seguridad adoptadas por juntas de vecinos para procurar y garantizar todas aquellas iniciativas que interesan al bien de la comunidad en general.

118 Expediente núm. TC-08- 2012-0114, relativo al recurso de casación incoado por el señor Eckhard Stuckmann contra la Sentencia núm. 00280-2011, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del distrito judicial de Puerto Plata el veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).



10.m. De conformidad con los hechos denunciados por el recurrente, la Junta de Vecinos “Home & Property Owners Association Playa Laguna II & Escondido Bay” ha transgredido en reiteradas ocasiones los derechos fundamentales al libre tránsito (libre circulación) y a la libertad de empresa al señor Eckard Stuckmann toda vez que las medidas de seguridad empleadas por la directiva como, lo son v.gr., detener a los visitantes transeúntes y exigir documentos que les identifiquen, limitar el acceso en motocicletas a mensajeros, igualmente en bicicletas, requerir que dejen los indicados medios de transporte en la caseta de los vigilantes y entrar “a pies”, recibir la correspondencia de las facturas por concepto de los servicios públicos y privados en la denominada “garita” del cuerpo de seguridad o vigilantes al servicio del Complejo Inmobiliario, entre otros. [...]

10.o. Nos parece que los argumentos planteados por el recurrente resultan insuficientes e incompatibles para configurar un supuesto de violación a los derechos fundamentales que invoca le han sido alegadamente transgredidos por la parte recurrida. De igual modo, no hay una relación de causa y efecto entre las violaciones acusadas y los hechos que denuncia el señor Eckard Stuckmann; tampoco elementos probatorios que revelen visos de arbitrariedad por las medidas ejecutadas en el residencial, razón por la cual la acción de amparo debe ser desestimada.

10.p. En efecto, las medidas de seguridad adoptadas por las Juntas de Vecinos debidamente organizadas, convergen en procurar y garantizar todas aquellas iniciativas que interesan al bien de la comunidad en general; de ahí que discrepancias en torno a ella por uno de los habitantes del conglomerado frente a la mayoría no configura, en modo alguno, un matiz injusto o conculcatorio de los derechos y garantías fundamentales. Además, el accionante no ha podido probar que los accionados violaron los indicados procedimientos. Las referidas medidas son adoptadas en torno a la celebración de asambleas y reuniones, debidamente convocadas, con *quórum* establecido en sus estatutos, y armonizadas por la comunidad, entre otras reglas.

B. LIBERTAD DE EMPRESA, SECTORES ECONÓMICOS REGULADOS Y RÉGIMENES JURÍDICOS ESPECIALES

1. Combustibles

a) Regulación de las actividades comerciales entre distribuidores y detallistas

TC/0027/12, del 5 de julio de 2012. Acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 64-95, emitida por la Secretaría de Industria y Comercio (Ministerio de Industria y Comercio) que, entre otras cosas, establece algunas medidas para compensar a los detallistas de combustibles por las pérdidas que se producen en las descargas en los depósitos de las estaciones de servicios. Además, condiciona las ventas directas de combustibles a particulares no detallistas a la autorización de dicho Ministerio (entonces Secretaría), con excepción de los recintos militares y gubernamentales. Además, el Tribunal se refiere a la potestad de este órgano para intervenir en estas actividades y determina la no vulneración del derecho a la libertad de empresa y a la prohibición de monopolios, incluyendo la no



vulneración del derecho a la privacidad de la empresa y de la correspondencia. Finalmente, se declara la resolución impugnada conforme con la Constitución.¹¹⁹

9.5 Partiendo de lo anterior y haciendo la subsunción con lo dispuesto en el artículo 219 de la actual Constitución, es evidente que el Estado tiene la potestad de fomentar la iniciativa privada y tal impulso puede hacerse por los departamentos u organismos que el propio Estado considere pertinentes para el desarrollo económico de los individuos. Dicho esto, y si observamos la resolución 64-95, muy específicamente su artículo [sic] tercero, es apreciable que el Estado ha intervenido a través de la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio y ha regulado la economía en ese aspecto de forma equitativa y justa, ordenando la recompensa por el desgaste del producto en los almacenes de los detallistas.¹²⁰

9.6. Respecto del alegato de violación a la libertad de empresa y a la prohibición de monopolios, es el criterio de este tribunal que no se evidencia tal violación, por cuanto a nadie se le ha impedido realizar la actividad económica de que se trata, sino que el Estado, a través de la resolución de marras, entre otras cosas lo que ha hecho es condicionar la venta directa de combustibles a particulares no detallistas, esto es, regular las actividades comerciales entre los detallistas de combustible y los distribuidores. Tal accionar tiene su sustento jurídico en las disposiciones del artículo 221 de la Constitución y en el artículo 2B letra g) de la Ley No. 290-66 de fecha 30 de junio de 1966 y su reglamento de aplicación No. 186-66 del 26 de octubre del año 1966, pues las facultades reglamentarias de la administración pública autorizan al Estado a intervenir, incluso dictando normas que garanticen la libre competencia y los niveles de precio, sin que ello implique violación a la libertad de empresa.

9.7. El segundo punto a analizar es el relativo a la alegada violación al inciso quinto de los artículos 8 y 47 de la Constitución del 1994 (artículos 74.1 y 110 de la actual Constitución), que versan sobre la razonabilidad y la seguridad jurídica, sustentándose los accionantes en el hecho de que la venta de combustible al detallista por la compañía distribuidora está regulada por contratos pactados con anterioridad a la resolución atacada en inconstitucionalidad y que, además, constituyen la ley vigente en esta materia, alegando también que dicha resolución genera obligaciones, prohibiciones y limitaciones, y que por no provenir de una autoridad con competencia no puede generar las obligaciones señaladas;

9.8. Para llegar a una conclusión sobre la segunda cuestión habrá que determinar si la entidad que emitió la resolución atacada en inconstitucionalidad tenía competencia para ello. Dicha resolución ha emanado de la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio que entre sus funciones se encontraba la de trazar la política industrial, comercial, minera y de competencia en el mercado; definir y aplicar las estrategias de fomento y desarrollo de tales sectores, de acuerdo con la políti-

119 Numeral segundo del dispositivo de la sentencia: «Rechazar, en cuanto al fondo, la acción en inconstitucionalidad de que se trata y declarar, conforme con la Constitución de la República, la Resolución No. 64-95 de fecha 17 de abril de 1995 dictada por la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio».

120 El Tribunal realiza esta afirmación tras asegurar que el régimen económico dominicano es el de una economía social de mercado, después de referirse a la importancia de la intervención pública.



ca económica y planes generales del gobierno central. También promueve la libre, efectiva y leal competencia, velando por la preservación de los intereses de los diferentes agentes económicos que intervienen en el mercado, por lo cual dicho órgano tiene calidad para regular las actividades comerciales tanto del Estado como de los particulares.

9.9. Por lo precedentemente expuesto, la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio (hoy Ministerio de Industria y Comercio) tiene potestad para intervenir en estas actividades, máxime cuando el artículo 50, numeral segundo de la Constitución establece que el Estado podrá dictar las medidas necesarias para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país. En el caso de la especie, mediante la Resolución No. 64-95 el Estado lo que ha hecho es garantizar su régimen económico, el cual debe estar por encima del interés particular. [...] ¹²¹

9.12. Respecto a la alegada violación al derecho de la privacidad de la empresa y de la correspondencia, la primera se corresponde con lo que ha desarrollado la teoría española como un derecho a la fidelidad empresarial que firman las partes para no divulgar cuestiones propias de una empresa y, en el caso de la especie, ni siquiera puede ser aplicado este principio de fidelidad, porque no está en juego ninguna formula [sic] o procedimiento que atente contra el desarrollo de una de las empresas; la segunda, privacidad de la correspondencia, por haberse dispuesto en la resolución que en un un [sic] plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la fecha de publicación de esta, las compañías distribuidoras remitan a la Secretaría de Estado, copia del contrato suscrito con cada detallista, pues tal exigencia persigue controlar el cumplimiento de la política de comercio interno que ha sido instaurada por la autoridad competente. En cambio, la privacidad de la correspondencia está destinada a resguardar esencialmente los siguientes bienes jurídicos: 1) la libertad de toda persona para comunicarse con otras, sin que se produzcan interrupciones o interferencias ilegales o arbitrarias; 2) la reserva o el secreto de aquello que se escribe o habla entre quienes se hayan comunicado; y 3) el derecho a la intimidad o privacidad.

121 Con relación a los alegatos de los accionantes acerca de que la Resolución impugnada no tenía carácter de ley: « 9.10. También se imputa a la indicada resolución de no tener el carácter de ley, y por vía de consecuencia, carecer de las condiciones necesarias para poder generar obligaciones o limitaciones, y al decir de los exponentes viola el principio de razonabilidad. Si lo anterior fuere una premisa válida, es decir, que sólo la ley en sentido estricto puede generar obligaciones y compromisos, tendríamos que desmontar una buena parte de todo el aparato normativo y de legalidad que rige al Estado dominicano. Además, cabe recordar que ha sido uno de los poderes del Estado con calidad para ello, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 7 del texto constitucional que ha diseñado la arquitectura del cumplimiento del sistema económico dominicano, para dar aplicación a lo señalado en el artículo 50 de la Carta Sustantiva; de ahí que es evidente que la resolución emitida por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio adquiere un carácter de legalidad por haber sido dictada por una autoridad con competencia para ello, con lo cual se configura la capacidad reglamentaria de la administración pública».

Con relación a la alegada vulneración al principio de seguridad jurídica debido a que los contratos entre distribuidores y detallistas habían sido concertados con anterioridad a la Resolución impugnada, el Tribunal dispone lo siguiente: «9.11. [...] el hecho de que la venta de combustible había sido regulada por contratos no impedía a la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio resolver respecto de la necesaria y justa compensación por las pérdidas generadas a los detallistas como consecuencia de cualquier faltante que se produzca en la descarga de los combustibles, todo lo cual fue realizado para garantizar el interés general que debe estar por encima de los intereses particulares regulados por contratos. De ahí que dicha Resolución no solo respeta la seguridad jurídica, sino que por vía de consecuencia fue concebida dentro de un marco de razonabilidad».



b) Concesión de licencias para la venta y transporte de combustible al por mayor a domicilio.

TC/0049/13, del 9 de abril de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad contra resolución núm. 70, del 4 de abril de 2003, emitida por la entonces Secretaría de Industria y Comercio, que autoriza la concesión de licencias a personas físicas o morales para la venta y transporte al por mayor a domicilio de combustibles a industrias, corporaciones o empresas, hoteles y residencias que utilizaran tales productos para el consumo exclusivo de sus industrias o instalaciones. Lo anterior estaba sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en la misma. El Tribunal descartó la existencia de una vulneración a los principios de igualdad, razonabilidad y a la libertad de empresa.¹²²

9.2.1. La accionante alega que mediante la aludida Resolución No. 70, se transgrede el derecho a la libertad de empresa, pues sólo exige al licenciatario del servicio de venta de combustibles al por mayor y a domicilio el pago de una tasa para proveerse de la licencia correspondiente, mientras que los detallistas que deseen incursionar en dicho negocio, al ostentar la calidad de empresas, no están exentos del pago del impuesto sobre la renta (ISR); y además, deben incurrir en costos operacionales, lo que produce una competencia desigual y desleal. [...]

9.2.3. En la especie, el hecho de que el Ministerio de Industria y Comercio, disponga la regulación del mercado de venta de combustibles al por mayor y a domicilio, disponiendo el pago de tasas para la concesión de las licencias de operación en dicho negocio, en nada afecta el derecho a la libertad de empresa de los detallistas, pues no les impide su plena incursión al mercado regulado mediante la Resolución No. 70. Además, la circunstancia de que los detallistas de combustible requieran de un determinado nivel de inversión para operar en el negocio de venta de hidrocarburos al detalle y en las estaciones de gas o gasolina (mercado distinto al regulado por la referida Resolución No. 70), no puede interpretarse como un obstáculo a la libre competencia, pues la prealudida resolución no les impide a los detallistas concurrir al mercado, ofrecer condiciones y ventajas comerciales que consideren oportunas, ni la posibilidad de contratar con cualquier consumidor y usuario; condiciones que configuran la libre competencia, de conformidad con la jurisprudencia constitucional comparada (*Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia*). [...]

9.3.3. En cuanto al primer criterio del test de razonabilidad, (el análisis del fin buscado), advertimos que la aludida Resolución No. 70 procura regular el mercado relativo a la venta de combustibles al por mayor y a domicilio a las grandes industrias, edificios comerciales, condominios, restaurantes, colegios y hoteles; estableciéndose una regulación para la concesión de la licencia para operar en dicho negocio, así como la cantidad mínima de galones de combustible que se puede comercializar, con lo que se procura un fin constitucionalmente legítimo, pues satisface la gran demanda de combustibles que requieren estos establecimientos. Con ello se les permite el acceso a bienes y servicios básicos, como resulta el uso de los combustibles para el desarrollo económico (artículo 219 de la Constitución dominicana).

122 Sobre la alegada vulneración al principio de igualdad, véase el acápite correspondiente a «Libertad de empresa, igualdad y no discriminación».



9.3.4. En relación con el segundo criterio (análisis de medio), la prealudida Resolución No. 70, al exigirles a los solicitantes de licencia, para operar en el negocio de venta de combustibles al por mayor y a domicilio, una serie de requerimientos a los fines de calificar si merecen ser titulares de una licencia, resguarda los derechos de los consumidores (artículo 53; Constitución de la República), en cuanto a la exigencia de determinados estándares de calidad que deben ser observados por las personas físicas o morales solicitantes de la licencia. Además de garantizar un marco de libre competencia e igualdad de oportunidades al exigirles a todos los solicitantes de licencia los mismos requisitos (Art. 217; Constitución de la República).

9.3.5. En cuanto al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), el fin perseguido por la norma impugnada es el acceso de ciertos establecimientos comerciales o residenciales de alto consumo de combustible (industrias, hoteles, condominios, etc.) a un producto básico y de calidad; mientras que el medio para asegurar dicho propósito es la concesión de una licencia, previa constatación de ciertos estándares que garanticen la calidad del servicio (solventía económica, garantía financiera, cumplimiento de las normas de calidad oficiales, propiedad de camiones de transporte, etc.) en condiciones de acceso de igualdad para todas las personas físicas y morales interesadas en intervenir en dicho negocio. Dichas razones son suficientes para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la norma; por lo que el presente medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado.¹²³

c) Exclusividad contractual entre mayoristas y detallistas de combustibles

TC/0010/15¹²⁴, del 20 de febrero de 2015. Acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 22, del 11 de febrero de 2013, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio que, entre otras cosas, sujeta la comercialización de combustibles derivados del petróleo, incluyendo gas natural, entre los distribuidores mayoritarios y los detallistas, a la existencia de un contrato exclusivo de suministro. El Tribunal declaró conforme a la Constitución la referida resolución, tras considerar que la exigencia de exclusividad contractual es una medida protectora del uso de marcas y de los derechos de los consumidores. De igual manera, estimó que no se vulnera la libertad contractual al mantenerse inalterable la libertad que tienen los mayoristas y detallistas de establecer una relación contractual con la empresa que estos elijan.

13.1. En el contexto de su instancia, la accionante sostiene que la Resolución núm. 22, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio en fecha once (11) de febrero del 2013, al disponer en su artículo [sic] tercero que las empresas autorizadas a la distribución al por mayor de combustibles derivados del petróleo, incluyendo gas natural, solo podrán distribuir o comercializar combustibles a detallistas con los que tengan un contrato de suministro exclusivo vigente de sus productos; y a

123 Además, el Tribunal determina que la Resolución impugnada no vulnera el principio de irretroactividad de las normas jurídicas. Al respecto, véanse los párrs. 9.4.1 y 9.4.2.

124 Expediente núm. TC-01- 2013-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Combustibles, INC., (ANADEGAS) contra la Resolución núm. 22, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio el once (11) de febrero de dos mil trece (2013).



la vez establecer en su artículo cuarto que los detallistas solo podrán comercializar los combustibles de aquellos distribuidores mayoritarios autorizados por el Ministerio de Industria y Comercio con los cuales tengan un contrato exclusivo de suministro, se les vulnera el principio de libertad de empresa y libre competencia dispuesto en el artículo 50 de la Constitución, al obligárseles a tener que suscribir contratos de exclusividad para poder comercializar los combustibles, lo cual limita su capacidad de poder adquirir los mismos a través de otros distribuidores.

13.2. Cabe destacar que el fundamento bajo el cual en el ámbito regulatorio del mercado de distribución y venta de combustibles e hidrocarburos se exige la existencia de una exclusividad contractual, se debe al hecho de que a través de ese requerimiento el Estado procura, por un lado, proteger el uso de una marca, sirviendo esa exigencia como una medida que está destinada evitar que en el mercado se proceda a la comercialización de insumos que no guarden relación o no se correspondan con la idoneidad que en términos de características y calidad representa la misma; y por el otro lado, proteger a los consumidores finales para que en los lugares de expendio reciban los combustibles e hidrocarburos con la idoneidad y calidad que caracterice a la marca bajo la cual se están comercializando.

13.3. En efecto, el artículo 5 de la Ley núm. 407 dispone: *“En los contratos celebrados entre los mayoristas y los detallistas, no se podrá exigir la exclusividad de otros productos que no sean los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares”*. Es por ello que cuando el legislador regula la venta de gasolina, diesel oil, aceites, lubricantes y otros productos similares ha sido con la intención de disponer la obligación de que en entre los mayoristas y los detallistas exista una relación de exclusividad contractual en la distribución y venta de los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares, estableciendo como caso excepcional al cumplimiento de la referida obligación el hecho de que el objeto de la contratación verse sobre la distribución y venta de otros productos que no guarden relación con los insumos antes señalados.

13.4. En virtud de lo antes expuesto, la exigencia de la exclusividad contractual que establece el artículo 5 de la Ley núm. 407 debe ser vista como un mecanismo de protección del uso de marcas en los procesos de distribución y venta de los combustibles, aceites, lubricantes y demás productos similares, así como un mecanismo que procura que el consumidor final disponga de esos bienes con la calidad y características que trae consigo una marca determinada.

13.5. Ese precepto legal se apega al régimen de protección que está contenido en los artículos 52 y 53 de la Constitución de la República Dominicana [...]

13.6. Por otro parte, cabe señalar que el texto legal dispuesto en el artículo 5 de la Ley núm. 407, que regula la venta de gasolina, diesel oil, aceites, lubricantes y otros productos similares, en aras de procurar la subsistencia del derecho de libertad de empresa dispuesto en el artículo 50 de la Constitución de la República Dominicana, ha dejado intacta la libertad contractual, la cual se materializa en el hecho de que se mantiene inalterable la libertad que tienen los mayoristas y detallistas de establecer una relación contractual con la empresa que estos elijan.



13.7. Además, el hecho de que el Ministerio de Industria y Comercio disponga en los artículos tercero y cuarto de la Resolución núm. 22, la existencia de una relación de exclusividad contractual entre mayoristas y detallistas, no les impide a estos últimos la plena incursión en el mercado, ni tampoco les restringe su derecho de realizar contrataciones con los consumidores y usuario de los servicios que estos ofertan, por lo que esas disposiciones no pueden interpretarse como un obstáculo al derecho de libertad de empresa dispuesto en el artículo 50 de la Constitución [...]

13.9. En lo atinente a la facultad que tiene el Ministerio de Industria y Comercio para regular la configuración de los procesos contractuales entre mayoristas y detallistas, para la distribución y comercialización de gasolina, diesel oil, aceites, lubricantes y otros productos en similares procesos, debemos indicar, tal y como fue establecido en la sentencia TC/0049/13, del 9 de abril de 2013, que *“la regulación por parte de una agencia del Estado, de un determinado sector de la economía nacional no implica, en modo alguno, violación al derecho fundamental a la libertad de empresa.”* [...]

13.11. En vista de las consideraciones antes expuestas, este tribunal ha podido verificar que los artículos tercero y cuarto de la Resolución núm. 22, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio, no contravienen el derecho de libertad de empresa dispuesto en el artículo 50 de la Constitución de la República Dominicana, por lo que procede rechazar el presente medio de inconstitucionalidad.¹²⁵

2. Servicio público de electricidad

a) Naturaleza jurídica de las entidades de distribución y comercialización de energía eléctrica que operan en el país (Edenorte, Edesur y Edeeste)

TC/0736/18¹²⁶, del 10 de diciembre de 2018. Recurso de revisión de amparo. Naturaleza jurídica de Edenorte, Edesur y Edeeste.

¹²⁵ Otro de los medios alegados por el accionante era la vulneración del debido proceso administrativo, por no haberse cumplido con la publicación previa de la Resolución, de conformidad con el artículo 23 de la Ley núm. 200-04. Al respecto, el Tribunal establece lo siguiente: «14.4. En el caso que ocupa la atención de este Tribunal Constitucional, debemos precisar que al tener por objeto la Resolución núm. 22, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio, el de establecer los parámetros y reglas bajo los cuales deben realizarse los procesos contractuales entre mayoristas y detallistas para la distribución y comercialización de gasolina, diesel oil, aceites, lubricantes y otros productos, la misma no puede ser considerada como un acto administrativo que tenga por objeto la afectación, pérdida o menoscabo de derechos subjetivos entre los entes participantes en esos tipos de procesos. 14.5. En este orden de ideas, debe entenderse que una norma que establezca las condiciones contractuales que deben operar en determinados mercados, en su finalidad, propende, por un lado, a proteger el uso de una marca y, por el otro, a proteger a los consumidores finales, para que en los lugares de expendio reciban los combustibles e hidrocarburos con la idoneidad y calidad que caracterice a la marca bajo la cual se están comercializando. De ahí que la referida resolución no conlleva la afectación o menoscabo de derechos subjetivos de los accionantes. 14.6. Finalmente, si en la producción de la resolución de que se trata no se cumpliera con algunas normas establecidas por las leyes que rigen la forma de producción de tal acto, necesariamente estaríamos hablando de actos o resoluciones ilegales y no inconstitucionales. En el presente caso, la alegada violación al debido proceso, tal como hemos establecido, por la inobservancia de la publicación previa antes de la emisión de la resolución, constituiría una violación a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, y es la jurisdicción contenciosa administrativa la que tendría que decidir sobre la alegada ilegalidad que pudiera plantearse».

¹²⁶ Expediente núm. TC-05- 2018-0250, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ayuntamiento Municipal de La Romana contra la Sentencia núm. 030-03-2018-SSEN-00180 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de junio de dos mil dieciocho (2018).



3. f. En ese sentido, debemos señalar que previo al proceso de capitalización que fue realizado en el año 1997 al sector eléctrico, la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE) era la institución estatal que tenía la facultad de establecer la política energética de República Dominicana, y por demás, tenía bajo su cargo los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica a escala nacional.

3.g. Como consecuencia del proceso de capitalización de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), el sector eléctrico dominicano quedó estructurado en tres empresas de generación (EgeHaina, Egeitabo y Egehid); tres empresas de distribución (Edenorte, Edesur y Edeeste) y una (1) empresa de transmisión (ETED).

3.h. En ese orden, cabe precisar que en el momento en que fue efectuado el referido proceso, se viabilizó la intervención del sector privado en la capitalización del sistema eléctrico dominicano, estructurándose lo que se conoce como una alianza público-privada para el desarrollo del referido sector, trayendo esto como consecuencia que las tres empresas de distribución y generación térmica fueran de capital mixto, es decir, constituidas por capitales públicos y privados; quedando como empresa de capital netamente público o estatal las empresas de transmisión y las hidroeléctricas.

3.i. En vista de ello, las empresas de distribución y comercialización eléctricas han resultado conformadas como entidades mixtas, estando estructuradas en el organigrama del Estado dominicano como empresas públicas comerciales no financieras de capital mixto, las cuales están bajo la supervisión y fiscalización de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales, CDEEE, la cual, a su vez, está adscrita al Ministerio de Energía y Minas.¹²⁷

3. j. Es por esa razón que al poseer estas empresas de distribución y comercialización eléctricas una naturaleza híbrida, no escapan al carácter público, por cuanto las mismas deben sujetarse a regulaciones tales como las contenidas en Ley núm. 340-16, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones; Ley núm. 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública, derivándose de esta norma la exigencia de tener un portal de transparencia; así como de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, baja el espectro de la cual la propia EDEESTE ha creado una comisión de ética pública a lo interno de ella.

3. k. De otro lado se hace necesario resaltar que desde el punto de vista de las actividades contratadas por EDEESTE con personas físicas o jurídicas, los cuales devienen en servicios públicos que se sirven a través de contratos de comercialización de electricidad, lo cual genera deberes y obligaciones para ambas partes, por lo que el vínculo jurídico existente entre estas está sujeto a un régimen contractual, de lo cual se deriva su carácter civil y comercial, estando sometida esa actividad y las que se produzcan como consecuencia de ella al derecho privado.

127 Mediante el Decreto núm. 342-20, del 1 de septiembre de 2020, se declaró de alto interés la liquidación de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE). Además, entre otras cosas, se transfieren al Ministerio de Energía y Minas las funciones, atribuciones y facultades desempeñadas por la CDEEE, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 100-13, modificado por la Ley 142-13 de fecha 25 de septiembre de 2013.



b) Contrato de concesión para explotar el servicio de distribución y comercialización de energía: obligación principal y obligaciones accesorias

TC/0100/13, del 20 de junio de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad contra la segunda disposición de la parte capital del artículo 134 de la Ley General de Electricidad, núm. 125-01. Entre otras cosas, se refiere a la obligación accesoria a cargo de las empresas concesionarias de distribución, suministro, diseño, instalación y mantenimiento del alumbrado público municipal, incluyendo las limitaciones en cuanto a la aplicación del pago del arbitrio dispuesto en el referido artículo.¹²⁸

13.3. La relación existente entre el Consorcio Energético Punta Cana-Macao S.A. y el Estado dominicano deriva de la existencia de un contrato de concesión el cual fue otorgado cumpliendo con las disposiciones contenidas en la Ley General de Electricidad No. 125-01, para la prestación del servicio de distribución y comercialización de electricidad en la localidad de Bávaro, Cabeza de Toro, Punta Cana, Verón, el Cortesito, Macao y los hoteles de la zona de la provincia de La Altagracia. [...]

13.5. En el caso que ocupa nuestra atención, el Estado ha conferido al Consorcio Energético Punta Cana-Macao S.A., a través de ese contrato de concesión, el derecho de explotar el servicio de distribución y comercialización de energía dentro de unos límites territoriales preestablecidos, y bajo las condiciones dispuestas en la norma reguladora de los procesos de concesiones del sector eléctrico, Ley General de Electricidad No. 125-01.

13.6. Además de establecerse la obligación principal de distribución y comercialización de energía que se le ha conferido al Consorcio Energético Punta Cana Macao S.A. en virtud de la aplicación de la referida ley, la misma ha creado en la primera parte del párrafo inicial del artículo 134, una obligación accesoria a cargo de las empresas concesionarias del servicio de distribución, suministro, diseño, instalación y mantenimiento del alumbrado público de cada municipio y distrito municipal.

13.7. La materialización de esa obligación accesoria, en el contexto del artículo 134 de la Ley No. 125-01, está condicionada al hecho de que el ayuntamiento no ejerza su derecho de arrogarse la facultad de servir por sus propios medios o contratando con terceros la prestación del servicio de alumbrado público dentro de su municipio o distrito municipal.

13.8. Al quedar configurado en el artículo 134 de la Ley No. 125-01, ese derecho de reserva a favor de los ayuntamientos, la naturaleza de esa obligación accesoria en el contexto de ese tipo de concesiones hace que esta sea una especie de actividad de explotación complementaria atribuible a las concesiones de distribución y comercialización del sector eléctrico, cuyo componente de contraprestación económica y régimen tarifario debe ser regulado de forma distinta a la concesión original.

128 El referido artículo señala lo siguiente: «Las empresas distribuidoras tendrán la obligación de suministrar el diseño, materiales, instalación y el mantenimiento del alumbrado público de cada municipio y sus distritos municipales, reservándose los ayuntamientos la facultad, si así lo decidieran, de servir ya sea por sus propios medios o contratando con terceros la prestación de dichos servicios. Las empresas de distribución pagarán mensualmente a cada municipio un tres por ciento (3%) de la facturación corriente recaudada dentro de la jurisdicción de cada municipio y sus distritos municipales. Este pago se hará mensualmente. Por su parte, los municipios y sus distritos municipales pagarán el consumo eléctrico mensual del alumbrado público y demás instalaciones».



13.9. En virtud de que en el ámbito de la concesión de distribución de electricidad, el suministro, el diseño, materiales, instalación y el mantenimiento del alumbrado público de cada municipio y sus distritos es una actividad de explotación complementaria, por estar subordinada su ejecución al hecho de que el ayuntamiento ejerza o no su facultad de prestar esos servicios por sí mismo o a través de un tercero, habilita un régimen de contraprestación y tarifario diferente a la concesión principal de distribución de energía eléctrica, lo cual hace que sea una concesión suplementaria a esta. Por ello se establece en el segundo párrafo de la parte inicial del artículo 134, de la Ley No. 125-01, la obligación de que las empresas que tengan un contrato de concesión principal de distribución de energía eléctrica deban pagar mensualmente a cada municipio o distrito municipal un tres por ciento de la factura corriente recaudada dentro de la jurisdicción de la misma.

13.10. En ese sentido, no debe escapar al ámbito de ponderación sobre el presente caso, el hecho de que por la naturaleza misma de ese tipo de concesiones entran en juego dos elementos de explotación diferentes, cuyas facultades administrativas están en manos de dos entidades diferentes. Por un lado, el servicio de distribución y comercialización de energía, el cual está dentro de la esfera de la competencia administrativa del Poder Ejecutivo, y por el otro lado, la utilización y explotación del espacio perteneciente a los bienes públicos municipales, cuya administración, conservación y vigilancia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y 1os Municipios, les es conferida a los ayuntamientos, los cuales son entidades autónomas, descentralizadas, que no están bajo la dependencia del Poder Ejecutivo.

13.11. En ese sentido, el pago del 3% establecido en el segundo párrafo de la disposición inicial del artículo 134 de la Ley No. 125-01, además de provenir de una concesión suplementaria, deviene en una tasa de contraprestación por la utilización y aprovechamiento del dominio público municipal, la cual no aplicaría en el caso de que los ayuntamientos se arroguen la facultad que les ha sido conferida en el primer párrafo de la disposición inicial del artículo antes indicado. De ahí que no se verifica la alegada violación al principio de legalidad tributaria, ni a ningún otro principio del régimen tributario de los consagrados en el artículo 243 de la Constitución. **[Primera parte del párrafo reiterado en la sentencia TC/0736/18, párr. 3.t]**¹²⁹

13.12. Por tener el importe del 3% un carácter de tasa compensatoria, que tiene como hecho generador el que el concesionario utilice y explote un bien público municipal, no puede ser considerado como un impuesto, sino como un arbitrio municipal establecido por una ley especial, ya que para su imposición se toma en cuenta la materialización de un beneficio especial, directo o inmediato,

129 En relación a esta limitación, en la TC/0736/18, párr. 3.r., del 10 de diciembre, se establece lo siguiente: «En ese orden, debemos precisar que si bien es cierto que el legislador ha establecido un arbitrio del 3% a favor de los ayuntamientos sobre la facturación corriente recaudada por las empresas distribuidoras dentro de la jurisdicción de cada municipio y sus distritos municipales, como una tasa de contraprestación a la utilización y aprovechamiento del dominio público municipal, no menos cierto es que la aplicación de la misma está condicionada a que los ayuntamientos no se hayan atribuido la facultad de suministrar el diseño, materiales, instalación y el mantenimiento del alumbrado público de sus municipios o distritos municipales, o bien contrataren con terceros la prestación de dichos servicios lo cual fue establecido mediante la sentencia del Tribunal Constitucional que más adelante referimos». Asimismo, en el párr. 3.u se establece lo siguiente: «Del análisis de lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley núm. 125-01 queda comprobado que su ejecución está condicionada a la demostración por parte del Ayuntamiento Municipal de La Romana de que no se ha atribuido la facultad de suministrar, instalar y mantener el alumbrado público de su municipio y que la misma está siendo realizada por la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este (EDEESTE)».



otorgado a la empresa concesionaria de distribución de energía eléctrica, mas no encierra, en sí mismo, un carácter de obligatoriedad impositiva que esté relacionado con el ejercicio recaudatorio para cubrir gastos públicos que deben cumplir las personas físicas y morales sin que deba proporcionársele alguna contraprestación o beneficio especial, lo cual caracteriza a todo impuesto. Sobre la base de lo anterior, no queda verificada tampoco la alegada violación a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad que alega la accionante.

13.13. En ese sentido, en el tenor del segundo párrafo de la disposición inicial del artículo 134 de la Ley No. 125-01, ha quedado establecida, la potestad a favor de los ayuntamientos de aplicar un arbitrio municipal por el hecho de utilizar un bien público perteneciente a la administración de los ayuntamientos, el cual es totalmente ajeno a la administración de la entidad que originalmente ha otorgado la concesión principal de distribución de energía eléctrica, cuya obligatoriedad queda condicionada a que los ayuntamientos no ejerzan la facultad de prestar por si misma o a través de un tercero, el suministro, el diseño, materiales, instalación y el mantenimiento del alumbrado público de cada municipio y sus distritos.

13.14. La contribución proveniente del artículo 134 de la Ley No. 125-01 tiene el carácter de una tasa compensatoria establecida a favor de los ayuntamientos por una ley especial, lo cual se enmarca dentro de una de las formas de ingresos económicos que el artículo 271 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, les atribuye a los ayuntamientos para la constitución de las finanzas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, cuyo destino de inversión es regulado por el artículo 21 de la referida ley, por lo que contrario a lo argüido por la accionante sí cumple con el principio de legalidad tributaria dispuesto en el artículo 93.1.a, al quedar definido en el contexto de la indicada Ley No. 176-07, la forma de recaudación e inversión de esos fondos.

13.15. Por otro lado, y para mantener la equidad económica que debe garantizarse en toda concesión de bienes y servicios públicos, en la parte final de la disposición del artículo 134 de la Ley General de Electricidad No. 125-01, se ha dispuesto que los ayuntamientos tengan la obligación de pagar el consumo eléctrico del alumbrado público y demás instalaciones eléctricas, entendiéndose estas últimas como cualquier equipo, instrumento u objeto eléctrico que fuera del alumbrado eléctrico estén instalados en sus bienes públicos y se suplan a través del sistema de distribución de la entidad concesionaria, como meros usuarios de los servicios que estas entidades ofrecen.

13.16. En sintonía con el párrafo anterior, y contrario a lo alegado por la accionante, tampoco se incurre en violación al derecho de propiedad y no expropiación, dado que los ayuntamientos tienen la obligación de pagar a la distribuidora de energía el consumo eléctrico del alumbrado público, lo que impide que la entidad Consorcio Energético Punta Cana-Macao S.A. “resulte afectada por un proceso de reducción de una parte importante de su renta y por tanto, de su patrimonio”. En esta misma línea de pensamiento cabe destacar también que no puede asimilarse la imposición de esta carga tributaria como una expropiación, toda vez que surge de la utilización de un bien público; así que se trata de una contraprestación que debe pagar la accionante por el uso de los bienes municipales que están bajo la administración de los ayuntamientos.



13.17. Al haber quedado establecido en el contexto del artículo 134 de la Ley General de Electricidad No. 125-01, una obligación accesoria que tiene un carácter de previsibilidad frente a los entes actuantes en los procesos de concesiones del sector de la distribución y comercialización de energía que se desarrollen en la República Dominicana, en la cual se delimitan las facultades, deberes y derechos que estos tienen en el contexto de sus acciones, hace que esta disposición de carácter obligatorio, conforme lo dispone el artículo 109 de la Constitución deba ser observada por todos aquellos que se encuentren bajo el ámbito de este tipo de concesiones del sector eléctrico de distribución, máxime cuando el propio accionante expresa en su instancia que en el año 2001 “inició por ante las entidades gubernamentales correspondientes, el proceso de adecuación de su concesión como sistema aislado...” y tal adecuación implicó someterse a la vigente ley de electricidad. [...]

13.19. En lo relativo al principio de igualdad en las cargas públicas, los accionantes sostienen que al momento de vincular el cargo del 3% sobre facturación a la obligación de instalar y mantener el alumbrado público a cargo de las empresas distribuidoras de electricidad, conlleva a una doble contribución con un mismo objeto.

13.20. Sobre este punto cabe destacar que el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias; de ahí que la segunda disposición de la parte capital del artículo 134 de la Ley General de Electricidad No. 125-01, es aplicada por igual a todas las empresas de distribución de energía que operan bajo estas circunstancias, con lo cual tampoco se estaría generando una doble contribución, por cuanto el cargo del 3% de que se trata no es un impuesto sino una tasa, tal y como hemos indicado en las consideraciones que anteceden. Además, el Código Tributario en el artículo 287, literal b), permite deducir de las rentas brutas los impuestos y tasas que gravan los bienes que producen rentas gravadas.¹³⁰

c) Sistema de precios de la electricidad. Regulación de tarifas. Usuarios regulados y no regulados

TC/0172/13¹³¹, del 27 de septiembre de 2013. Acción directa en inconstitucionalidad. Acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley General de Electricidad núm. 125-01, modificado por el artículo 5 de la Ley núm. 186-07. Se refiere a las diferencias de tratamiento entre usuarios regulados y no regulados, y determina que no existe vulneración de los artículos 39 ni 221 de la Constitución.

8.2. El artículo 108 de la Ley General de Electricidad núm. 125-01, del veintiséis (26) de julio de dos mil uno (2001), modificado por el artículo 5 de la Ley núm. 186-07, del seis (6) de agosto de dos mil

130 Posteriormente, el Consorcio Energético Punta Cana Macao, S. A. (CEPM), interpuso nueva vez una acción directa de inconstitucionalidad contra la segunda disposición de la parte capital del artículo 134 de la Ley núm. 125-01, General de Electricidad. Mediante la sentencia TC/1206/24, el Tribunal declaró inadmisibile la acción, al configurarse un caso de cosa juzgada relativa.

131 Expediente núm. TC-01- 2013-0014 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Producciones Canada, S.R.L., contra el artículo 108 de la Ley General de Electricidad núm. 125-01, de fecha veintiséis (26) de julio de dos mil uno (2001), modificado por el artículo 5 de la Ley núm. 186-07, de fecha seis (6) de agosto de dos mil siete (2007).



siete (2007), que es objeto de impugnación en la presente acción directa de inconstitucionalidad, establece la categoría de usuarios no regulados, que son aquellos cuya compra de energía alcanza o está por encima de la cuota de potencia que establece la ley. Los usuarios no regulados, a diferencia de los que se encuentran regulados, no están sometidos a regulaciones de precios.

8.3. Lo primero que podemos deducir del análisis de la desigualdad que supuestamente genera el artículo 108 de la Ley General de Electricidad núm. 125-01, del veintiséis (26) de julio de dos mil uno (2001), modificado por el artículo 5 de la Ley núm. 186-07, del seis (6) de agosto de dos mil siete (2007), es que las diferencias de tratamiento entre los usuarios no regulados y los regulados, como por ejemplo, la mejoría de precios del servicio de energía eléctrica de que puedan disfrutar los primeros por el hecho de que los mismos son fijados libremente, no son instauradas arbitrariamente por la ley. Por el contrario, esas diferencias que la norma impugnada instituye tienen correlación con diferencias económicas que existen entre los que pueden optar por ser usuarios no regulados. Dichas diferencias económicas son el fruto de un mayor o menor éxito en la vida productiva, generado, entre otros factores, por las capacidades o talentos que puedan ser desplegados por cada uno en sus actividades.

8.4. Pero esas diferencias de tratamiento entre usuarios no regulados y usuarios regulados que la disposición impugnada prevé no violentan el principio de igualdad que el artículo 39 de la Constitución consagra, puesto que en modo alguno la disposición impugnada impide que la accionante, o cualquier otro usuario regulado, como consecuencia de un crecimiento de su empresa que le demande un mayor consumo de electricidad, pueda convertirse en usuario no regulado.

8.5. En definitiva, de lo expresado precedentemente debe descartarse que estemos en presencia, frente a la diferencia de trato que crea la norma entre los usuarios no regulados y los usuarios regulados, de una violación al artículo 39 de la Constitución, puesto que disfrutar de una condición u otra, solo dependerá de la capacidad de consumo que tenga el usuario. Esa capacidad de consumo se encuentra determinada por la mayor o menor superación que se haya alcanzado en la vida productiva, ya sea por sus talentos u otros factores sociales y económicos, y la disposición constitucional que consagra el principio de la igualdad considera que no se violenta la misma cuando las diferencias resultan de los talentos y de las virtudes.

8.6. La demostración de que la norma impugnada no viola el principio de igualdad sirve también para descartar la alegada violación del artículo 221 de la Constitución, referido a la igualdad de tratamiento que debe primar entre la actividad empresarial pública o privada y la igualdad de condiciones de la inversión nacional y extranjera. Pero también se descarta, porque la disposición impugnada se aplica sin distinción, tanto a empresas públicas como privadas, así como a sociedades nacionales o de capital extranjero.



3. Juegos de azar

a) Concepto

TC/0471/21¹³², del 13 de diciembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Concepto de juegos de azar.

10.9. Es preciso señalar que son considerados como “juegos de azar” todos aquellos juegos en los que el resultado depende de la eventualidad o suerte y no de las habilidades o destrezas de los jugadores, en los que el jugador realiza apuestas pudiendo tener como retorno pagos por estas, generando ganancias económicas para sus operadores y los usuarios. De ahí que, al tratarse de una actividad lucrativa en términos económicos, esta puede estar sujeta a regulación por parte del Estado para sus operaciones y, razonablemente, sujeta al pago de impuestos.

b) Restricciones a la instalación de nuevas bancas de apuestas deportivas y de lotería

TC/0001/14, del 14 de enero de 2014. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, que prohibió la instalación de nuevas bancas de apuestas por un período de diez años. Se determinó la no vulneración de los derechos a la igualdad, al consumidor, al trabajo, a la libertad de empresa y al deber de tributar.¹³³

9.1. Derecho a la igualdad (Art. 39); Deber de tributar (Art. 75.6); Derecho del consumidor (53); Derecho al trabajo (Art. 62).

9.1.1. Sobre el derecho a la igualdad, debemos cuestionarnos si la disposición impugnada despliega algún trato discriminatorio entre los sujetos. En caso de la especie, la norma plantea la prohibición de concesión de nuevas licencias de operación con efecto general, es decir, aplicable a todas las personas sin distinción por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal, situación que se apoya en la previsión del artículo 217 de la Carta Magna, que consagra la noción de igualdad aplicada a la libre empresa como orientación y fundamento del régimen económico. De modo que, en la especie, este alegato de violación al artículo 39 no procede y debe ser desestimado.

132 Expediente núm. TC-01-2021-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la sociedad Betcris Banca de Apuestas, S. R. L. (BETCRIS-RD) y el señor Edinson Ureña Gómez contra las siguientes normas: a) el artículo 3 de la Ley núm. 139-11, en su parte capital, y el párrafo V [que modifica el artículo 4 de la Ley núm.80-99, del veintinueve (29) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999)], modificado por el artículo 1 de la Ley núm. 140-02, que modifica la Ley sobre Bancas de Apuestas al Deporte Profesional, del veinticinco (25) de julio de dos mil dos (2002) y su párrafo, todos de la Ley núm.139-11, sobre Reforma Tributaria con el propósito de aumentar los ingresos tributarios y destinar mayores recursos a la educación, del veintiocho (28) de junio de dos mil once (2011); b) el artículo 50 de la Ley núm. 253- 12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, del trece (13) de noviembre de dos mil doce (2012) y c) el artículo 3, numeral 29, de la Ley núm. 494-06, sobre la Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, del veintisiete (27) de diciembre de dos mil seis (2006).

133 Art. 8 de la Ley 139-11: «El Estado dominicano, durante un período de diez (10) años, no autorizará la instalación de nuevas bancas de apuestas en deportes ni de lotería, a partir de la promulgación de la presente ley».



9.1.2. En igual sentido, tampoco se vulneran los artículos 75.6, 53, y 62, de la Constitución, que tratan sobre el deber de tributar, el derecho del consumidor y el derecho al trabajo. Esto se desprende del hecho de que, al no haberse instaurado formalmente la banca de apuestas deportivas pretendida por los accionantes, en el presente caso no puede invocarse un impedimento a tributar, así como tampoco el derecho que tienen los consumidores a beneficiarse de un producto que no ha sido ofertado. Lo mismo ocurre con el derecho al trabajo, puesto que los empleados no forman parte de un negocio constituido, tal como sucede en el presente caso.

9.2. Derecho a la libre empresa [...]

9.2.6. [...]En la especie, contrario al planteamiento del accionante, el hecho de que la disposición contenida en el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, prohíba temporalmente la concesión de nuevas licencias a las bancas de lotería y apuesta deportivas, no impide necesariamente la incursión de nuevos comerciantes en este negocio, toda vez que les será posible adquirir licencias que han estado operando con anterioridad a la ley impugnada, más bien se trata de una restricción transitoria, justificada en un interés general como es la necesidad de un incremento recaudatorio del Estado para una mayor inversión en el sector educativo, que es uno de los componentes estratégicos del desarrollo económico y social. De modo que la medida está en consonancia con la noción de justicia social y de igualdad aplicada a la libertad de empresa que inspira los principios rectores del régimen económico previsto en el artículo 217 de la Constitución que señala [...]

9.2.7. Con base en ello, los considerandos quinto y sexto de la referida ley señalan que las contribuciones tributarias derivadas de las apuestas y juegos de azar no corresponden con los ingresos generados por ese sector, y, por lo tanto, se debe establecer un sistema impositivo igualitario que garantice el aprovechamiento de la recaudación del Estado. De este modo, podemos inferir que la prohibición establecida en la disposición impugnada reconoce la capacidad deficiente del Estado para controlar una mayor cantidad de bancas de lotería y apuestas a las existentes a la fecha de la promulgación de Ley núm. 139-11.

9.2.8. En efecto, es posible constatar que el derecho de libre empresa del cual gozan las personas que decidan incursionar en este tipo de negocios, no ha sido vulnerado, pues se impide formalmente la instalación de nuevas bancas a todas las personas que decidan incursionar en estos negocios, una medida de carácter general y sin discriminación. Por tanto, la limitación temporal resulta en un mecanismo idóneo y necesario, justificado constitucionalmente en un interés público que busca el redimensionamiento del erario al sector de la educación.¹³⁴ **[Aplicación de criterios establecidos en la TC/0001/14 en la TC/0280/14].**

c) Regulación de los juegos de azar y aplicación de requisitos para operar en cualquiera de sus modalidades

TC/0471/21, del 13 de diciembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Con base en las normas impugnadas, se refiere a la regulación de los juegos de azar, incluyendo los impuestos anuales por

¹³⁴ Finalmente, se rechaza la acción. Al respecto, véanse especialmente los párrafos 9.1.1 y 9.1.2. así como el dispositivo de la sentencia.



operación a cargo de las bancas de apuestas radicadas en el país y la aplicabilidad del marco regulatorio a los juegos de azar realizados a través de internet. Asimismo, se determina la ausencia de omisión legislativa en la fijación del cobro de los impuestos a los operadores de los juegos de azar realizados vía organización telefónica y por internet, así como en relación con el requisito de obtener una licencia para operar juegos de azar en sus distintas manifestaciones. Se reconoce que las operaciones de los juegos de azar están sujetas a una licencia que debe ser solicitada al Ministerio de Hacienda. Finalmente, se establece que las normas impugnadas procuran el efectivo funcionamiento, control y operación de los juegos de azar, rechazándose la acción directa de inconstitucionalidad.¹³⁵

10.9. Es preciso señalar que son considerados como “juegos de azar” todos aquellos juegos en los que el resultado depende de la eventualidad o suerte y no de las habilidades o destrezas de los jugadores, en los que el jugador realiza apuestas pudiendo tener como retorno pagos por estas, generando ganancias económicas para sus operadores y los usuarios. De ahí que, al tratarse de una actividad lucrativa en términos económicos, esta puede estar sujeta a regulación por parte del Estado para sus operaciones y, razonablemente, sujeta al pago de impuestos.

10.10. Del estudio de las disposiciones cuestionadas se concluye que el legislador, contrario a lo indicado por los accionantes, sí establece regulaciones y el pago de impuestos para las operaciones y ventas brutas provenientes de los juegos de azar que se realicen a través del internet. Esas operaciones deben estar autorizadas por el Ministerio de Hacienda, como lo dispone el citado artículo 7 de la norma cuestionada [...] ¹³⁶

10.14. En el análisis a la Ley núm. 139-11, se determina que el legislador no hace una omisión en la fijación del cobro de los impuestos a los operadores de los juegos de azar realizados vía organización telefónica y por internet (web) frente a los operadores de juegos de azar ubicados en locales comerciales dentro de la geografía nacional, es decir, radicadas en el país, puesto que, en todo caso, para sus operaciones, estos deben contar con la autorización del Ministerio de Hacienda. Además, las operaciones correspondientes a esos juegos están afectadas por el pago de los impuestos previstos en la norma. De modo que, en cualquiera de las modalidades que se lleve a cabo el juego de azar el legislador ha previsto que sus operadores estén regulados y sujetos al pago de los impuestos correspondientes.

B. En cuanto al artículo 50 de la Ley núm. 253-12

10.15. Este texto dispone:

Los juegos de azar, las loterías, los sorteos, rifas benéficas, casinos y establecimientos de juegos de azar, máquinas tragamonedas y otros juegos electrónicos, bingos y cualquier

135 Párr. 10.53. «En definitiva, del juicio a las normas impugnadas, este órgano constitucional determina que dichas normas procuran el efectivo funcionamiento, control y operación de los juegos de azar. En consecuencia, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Betcris Banca de Apuestas, S. R. L. (BETCRIS-RD) y el señor Edinson Ureña Gómez en contra de las normas de referencia. En razón de ello, procede, por igual, declarar que las normas cuestionadas son conformes con la Constitución».

136 El Tribunal cita con carácter previo los artículos 3-7 de la Ley núm. 139-11 (párrafos 10.4 y 10.8).



otra manifestación de los mismos para operar en el país, deberán solicitar una licencia en el Ministerio de Hacienda.

10.16. Del análisis de dicho artículo se desprende que para operar en el país las actividades relativas a los juegos de azar a que ese texto se refiere se requiere de una licencia. Esta deberá ser solicitada al Ministerio de Hacienda. Por tanto, en el cuestionado artículo 50 de la Ley núm. 253-12 tampoco se verifica la existencia de una omisión legislativa con respecto a las operaciones de juegos de azar y su regulación, debido a que en dicha norma se hace referencia a la solicitud de licencia que requieren, para realizar sus operaciones, los operadores de juegos de azar electrónicos.

TC/0471/21, del 13 de diciembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. En cuanto a la atribución de la Secretaría de Estado de Hacienda (Ministerio de Hacienda) de ordenar y otorgar las licencias respectivas a todos los juegos de azar e inspeccionar el cumplimiento de las normativas relativas a dichas actividades, establecida por el artículo 3 de la Ley núm. 494-06¹³⁷.

10.18. En la lectura del artículo 3 de la Ley núm. 494-06 tampoco se comprueba la existencia de una omisión legislativa con relación a la respecto a la obligación de contar con licencia para las operaciones de los juegos de azar. Como se puede apreciar, esa licencia la otorga, por igual, el ahora Ministerio de Hacienda, al que, además, el señalado texto le reconoce el derecho de inspeccionar el cumplimiento de las normas que regulan dichas actividades.

10.19. Luego del análisis de los referidos textos [artículo 3 de la Ley núm. 139-11, en su parte capital y el párrafo V, (modifica el artículo 4 de la Ley núm. 80-99, del veintinueve (29) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999), modificado por el artículo 1, de la Ley núm. 140-02]; el artículo 50 de la Ley núm. 253-12; y el artículo 3 de la Ley núm. 494-06, damos por establecido que en ninguno de esos textos se configura la omisión legislativa alegada por los accionantes. Ello se debe a que en cada caso el legislador sí reguló lo relativo al otorgamiento de la licencia requerida y al pago de impuestos para operar los juegos de azar realizados por internet, lo mismo que para los juegos telefónicos, las bancas de apuestas deportivas y las máquinas tragamonedas en operación e instaladas legalmente, sin importar la ubicación geográfica. Por consiguiente, procede rechazar las pretensiones que sobre este aspecto ha presentado la parte accionante.

TC/0471/21, del 13 de diciembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Se determina la no vulneración a la libertad de empresa ni a los artículos 75.6, 93.1 y 243 de la Constitución, sobre los principios del régimen tributario.

10.42. Los accionantes alegan, respecto de esta libertad fundamental, que la carencia legislativa de la norma afecta de manera grave el derecho a la libertad de empresas. Sin embargo, los operadores de juegos de azar están resguardados en cuanto a su derecho a la libertad de empresa, puesto que

137 Art. 3, Ley núm. 494-06: «La Secretaría de Estado de Hacienda tendrá las siguientes atribuciones y funciones: [...] 29. Ordenar y otorgar las licencias respectivas a todos los juegos de azar, tales como la Lotería Nacional, sorteos, rifas benéficas, casinos y establecimientos de juegos de azar, máquinas tragamonedas y otros juegos electrónicos, bingos y cualquier otra manifestación de los mismos e inspeccionar el cumplimiento de las normativas relativas a dichas actividades».



las normas cuestionadas no contemplan mayores limitaciones para quienes pretendan emprender este tipo de actividad comercial, ya que las que imponen son las propias de la materia que regulan. Además, las sanciones previstas han sido establecidas bajo los criterios de los principios de igualdad y legalidad tributaria. Asimismo, el legislador tampoco ha omitido contemplar regulaciones dependiendo el tipo de empresa y las operaciones de juegos de azar que estas puedan desarrollar. [...]

10.47. Es oportuno subrayar que los impuestos fijados por la Ley núm. 139-11 y que deben ser pagados por los operadores de los juegos de azar, han sido contemplados por el legislador como una contribución al Estado, siendo exigidos a toda persona que pretenda operar este tipo de actividad comercial, debiendo cumplir con dicho pago de forma obligatoria para la aprobación de la licencia que les permita sus operaciones como tal y el desarrollo de la actividad misma, tomando como parámetro la ubicación geográfica de la empresa.

10.48. De lo anteriormente indicado se concluye que los impuestos fijados en los artículos 3, 5, 6 y 7 de la Ley núm. 139-11 se corresponden con la consagración y el deber fundamentar [sic] de tributar, el principio de legalidad tributaria y los principios del régimen tributario consagrados en la Constitución. Por tanto, no se verifica la alegada violación a los artículos 75.6, 93.1 y 243 de la Constitución, puesto que, ante la configuración legal del impuesto y las sanciones previstas en caso de incumplimiento, resulta evidente que, en la especie, fueron observados los mandatos constitucionales establecidos en ésta.¹³⁸

TC/0471/21, del 13 de diciembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Se determinó que las normas impugnadas no vulneraban el principio de igualdad, y estimó que los operadores de juegos de azar son tratados en las mismas condiciones.

10.25. En el caso que nos ocupa, este órgano ha constatado que todos los operadores de juegos de azar a que nos hemos referido son tratados por la ley en condiciones similares. En efecto, tanto las operadoras de juegos de azar por internet como los demás operadores radicados en el territorio dominicano físicamente, bajo cualquier modalidad legal en que realicen sus actividades, deben obtener licencias para llevar a cabo esas operaciones. Además, la Ley núm. 139-11 contempla el pago de los impuestos que deben realizarse por las operaciones de juegos de azar. También prevé igual trato en caso de incumplimiento. Por tanto, no se verifica que el legislador haya dado un trato desigual a esas empresas, puesto que a estas les son exigidos iguales requisitos para su funcionamiento, en igualdad de condiciones.

10.26. De ahí que no puede invocarse válidamente la vulneración al principio y al derecho fundamental a la igualdad en el presente caso.

10.27. Conforme a lo señalado, este órgano constitucional concluye, en el sentido indicado, que las normas impugnadas satisfacen los requisitos y parámetros del test de igualdad, ya que estas son adecuadas e idóneas en el trato dado a los operadores de juegos de azar, al tiempo que contempla

¹³⁸ Asimismo, el Tribunal concluye que las normas impugnadas son conformes con los artículos 40.13, 40.17, 69.7 y 69.10 de la Constitución. Al respecto, véanse párrs. 10.28 y ss. Por otra parte, para un mayor desarrollo de los aspectos relativos a la alegada vulneración a los artículos 75.6, 93.1 y 243 de la Constitución, nos remitimos a los párrs. 10.45 y ss.



los medios adecuados para su aplicación y la relación entre medio y fin. Por consiguiente, debe ser desestimada la invocación que hiciera la parte accionante en cuanto a la vulneración al principio constitucional y derecho fundamental a la igualdad.

4. Servicios de telecomunicaciones

a) Potestad reglamentaria del INDOTEL

TC/0847/18, del 10 de diciembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. Potestad del INDOTEL para intervenir en el mercado de las telecomunicaciones y fijar las tarifas de los servicios.

9.1.3. En la especie, se advierte que la Ley núm. 153-98, reconoce en su artículo 40.1, la potestad reglamentaria del INDOTEL para regular las tarifas por los servicios de telecomunicaciones, por lo que se cumple con la dimensión material del principio de legalidad: una actuación de un órgano de la administración amparada en un texto legal.

9.1.4. Además, este Tribunal arriba a estas conclusiones al observar que es la propia Ley núm. 153-98 la que con claridad establece que “los servicios de difusión se regirán esencialmente por la presente Ley y por los reglamentos que apruebe el órgano regulador” (artículo 70), así como que “el órgano regulador aprobará los correspondientes reglamentos de Prestación del Servicio para cada modalidad de servicio de difusión” (artículo 72). Respecto al contenido de los mismos, el propio artículo 72 establece, entre otros aspectos que versarán sobre su naturaleza y régimen jurídico, así como sobre los servicios portadores. Finalmente, no es ocioso recordar que en el artículo 30 se sujeta a los concesionarios a determinadas “obligaciones generales”, entre las que se encuentra la sujeción a tales reglamentos y resoluciones, de modo que es la propia Ley la que remite al órgano regulador el deber de organizar estos aspectos. **[Reiterado en la sentencia TC/0700/25, párr.11.1.t].**

9.1.5. Finalmente, en lo relativo a la dimensión formal del principio de legalidad, es decir, si al dictarse el reglamento impugnado, el INDOTEL infringió la Ley núm. 153-98, al impedirse el cobro de un monto mayor al que señala la resolución impugnada, este Tribunal ha podido constatar en ese sentido que el artículo 40.1 de la referida Ley núm. 153-98, le otorga al INDOTEL la potestad legal de fijar una tarifa específica por los servicios que brindan las prestadoras de servicio de telecomunicaciones en el país. En efecto, dicho texto legal señala: “En los casos en que el órgano regulador deba intervenir en la fijación de tarifas por las causas previstas en el artículo anterior, dichas tarifas se fijarán tomando como parámetro los costos, incluyendo una remuneración razonable de la inversión, calculados de acuerdo a lo que establezca el “Reglamento de tarifas y costos de servicios”. Como se observa, INDOTEL posee la potestad de intervenir en el mercado de las telecomunicaciones y fijar las tarifas de los servicios, por lo que el ejercicio de dicha potestad se sustenta precisamente en la existencia de una norma jurídica que le faculta a fijar topes máximos y mínimos conforme al criterio del propio INDOTEL como órgano rector del sistema de las telecomunicaciones, tomando como parámetro los costos de inversión. Por ende, no puede configurarse en modo alguno violación al principio de legalidad al ejercer INDOTEL dicha facultad derivada de la Ley núm. 153-98. Razón por la cual se rechaza el presente medio de inconstitucionalidad.



TC/1091/24,¹³⁹ del 30 de diciembre de 2024. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) del seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023), que dicta el Reglamento del Servicio de Itinerencia (*Roaming*) Automático Nacional. Sobre la alegada vulneración del principio de legalidad. Facultad del INDOTEL de elaborar reglamentos de alcance general que tengan por objeto la regulación de los servicios de telecomunicaciones.

11.7. En la especie, se advierte que la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, reconoce la potestad del INDOTEL para *[e]laborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, dentro de las pautas de la presente ley*. En ese mismo sentido, la referida legislación reconoce entre las funciones del Consejo Directivo de dicha institución la de *[d]ictar reglamentos de alcance general y normas de alcance particular, dentro de las reglas y competencias fijadas por la presente ley y manteniendo el criterio consultivo de las empresas prestadoras de los diversos servicios públicos regulados y de sus usuarios*, por lo que al dictarse la resolución ahora impugnada se cumple con la dimensión material del principio de legalidad: una actuación de un órgano de la administración amparada en un texto legal.

11.8. En cuanto a la dimensión formal del principio, es decir, si al emitirse la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) infringió la Ley núm. 153-98, se ha podido constatar que es la referida normativa la que con claridad dispone su finalidad de constituirse en,

...el marco regulatorio básico que se ha de aplicar en todo el territorio nacional, para regular la instalación, mantenimiento y operación de redes, la prestación de servicios y la provisión de equipos de telecomunicaciones. La misma deberá ser interpretada de conformidad con los convenios internacionales ratificados por la República Dominicana y se complementará con los reglamentos dictados por las autoridades competentes,

estableciendo entre sus objetivos centrales el de [p]romover la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta de telecomunicaciones en términos de precios, calidad de servicio e innovación tecnológica.

11.9. A tales fines, entre las obligaciones generales que se les imponen a los concesionarios de servicios de telecomunicaciones están los de *[p]ermidir el libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, en condiciones reglamentarias y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información, así como el de consentir en [l]a interconexión de las redes de los*

139 Expediente núm. TC01-2023-0041 interpuesto por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesto por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023).



distintos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones y ...celebrar acuerdos entre sí para compartir edificios, sistemas, facilidades y equipos, los que previamente a su implementación deberán ser comunicados al órgano regulador, por ser los bienes garantizados por medio de las telecomunicaciones de interés público y social para el Estado dominicano.

11.10. Como se puede apreciar, el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) goza de la potestad de intervenir en el mercado y regular la forma en que los concesionarios brindan los servicios públicos de telecomunicaciones a los usuarios. Por tanto, el ejercicio de dicha potestad se sustenta precisamente en la existencia de una disposición jurídica que le faculta para dictar reglamentos de alcance general conforme al criterio del propio órgano rector del sistema de las telecomunicaciones, tomando como parámetro los principios de efectividad de la administración, la libre competencia, así como el interés público y social. En tal virtud, contrario a los alegatos de la parte accionante, no puede configurarse en modo alguno violación al principio de legalidad al ejercer esta institución del Estado dicha facultad derivada de la Ley núm. 153-98, en plena observancia a lo dispuesto por la Constitución en su artículo 74.2.

11.11. Debido a la conexidad de lo abordado, es necesario indicar que la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), tuvo a bien aducir que la resolución ahora impugnada en inconstitucionalidad contraviene el artículo 128,1.b de la norma normarum. Para sustentar esto, el referido accionante expuso lo siguiente:

De lo anterior resulta, para el dictado de reglamentos normativos o del denominado “Reglamento Ejecutivo” como el aprobado por el INDOTEL se requiere de una habilitación legal concreta, que no basta como vemos, que el legislador haya dicho o reconocido que una órgano o ente de la Administración dispone de potestad reglamentaria, sino que el ejercicio de dicha potestad debe realizarse conforme a los lineamientos y habilitaciones expresamente señalados por la ley.

Por tanto, que el INDOTEL tenga potestad reglamentaria. no quiere decir que al igual que el Presidente de la República puede dictar reglamentos normativos “cuando fuere necesario”. Como tampoco y por las mismas razones, puede derivarse que como el INDOTEL ha sido creado como órgano regulador de las telecomunicaciones, encargado de velar por el cumplimiento de la ley 153-98, pueda colegirse que se tenga potestad reglamentaria para cualquier ámbito vinculado a las telecomunicaciones. El poder reglamentario y el fundamento de la potestad reglamentaria deniegan tal posibilidad [...].

Como colofón de todo lo antes expuesto y que en síntesis puede resumirse en que para el caso que estamos examinando no existe en la Ley 153-98 una habilitación concreta para ejercer facultad reglamentaria sobre la obligación de ofrecer el servicio de itinerancia; pues para el ejercicio de esta potestad privilegiada es necesario contar con una delegación legislativa expresa [...].

11.12. Como más arriba se ha señalado, el INDOTEL ostenta la facultad normativa para elaborar reglamentos de alcance general que tengan por objeto la regulación de los servicios de teleco-



municaciones, ello sobre la base de la habilitación recibida por la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones. Por lo tanto, contrario a los alegatos de la parte accionante, la emisión de la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, no deviene en una vulneración a la potestad reglamentaria reconocida por la Constitución a la Administración. En tal virtud, se rechazan los presentes medios de inconstitucionalidad al no verificarse vulneración de disposición constitucional alguna.

TC/0700/25¹⁴⁰, del 28 de agosto de 2025. Acción directa de inconstitucionalidad contra las siguientes resoluciones del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL): (1) la Resolución núm. 039-13, del 11 de octubre de 2013, que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (2) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, que aprueba las modificaciones al Reglamento General del Servicio Telefónico, del 9 de agosto de 2012, y (3) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, que aprueba la norma que regula la contratación y activación de los servicios públicos de telecomunicaciones, del 11 de septiembre de 2019, modificada mediante la Resolución núm. 054-2023, del 15 de junio de 2023. No existe vulneración del principio de legalidad ni del de seguridad jurídica.

11.1.e. Como se observa, la parte accionante indica que el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), al dictar las resoluciones objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, incurrió en violación al principio de legalidad y al de seguridad jurídica consagrados en nuestra carta magna. [...]

11.1.r. Vemos, entonces, como la Ley núm. 153-98 reconoce la potestad reglamentaria del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) en relación con la reglamentación y regulación de las prestadoras de servicios y los usuarios de los mismos, lo cual incluye la regulación de los contratos celebrados entre los clientes y las entidades de telecomunicación. No podemos dejar de citar, en torno a esta facultad, las disposiciones de los artículos 101.1 y 101.2 de dicha ley:

101.1. El órgano regulador dictará un Reglamento general del servicio telefónico que regule las relaciones entre los concesionarios de ese servicio y sus clientes y usuarios, garantizando sus derechos y estableciendo sus obligaciones.

101.2. El órgano regulador podrá dictar otros reglamentos para otros servicios.

11.1. s. En ese sentido, un contrato implica —necesariamente— la identificación de las partes contratantes, máxime cuando se refiere a la concesión de un servicio público. Además, destacamos

140 Expediente núm. TC-01- 2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110- 12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



aquí, que le sería imposible a la entidad reguladora cumplir con su obligación de defender o hacer cumplir las obligaciones de las partes, si estas no están correctamente identificadas. [...] ¹⁴¹

11.1.u. Como se observa, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) posee la potestad de dictar las reglamentaciones pertinentes a los aspectos vinculados a los contratos de prestación de servicios, la cual se vincula con su obligación de defender o hacer cumplir las obligaciones de las partes, incluyendo las obligaciones generales de las concesionarias y la identificación de los usuarios del servicio.

11.1.v. Lo anterior implica que las normas objeto de inconstitucionalidad no incurrieron en violación al principio de legalidad ni al de seguridad jurídico consagrados por nuestra carta magna, ya que no se pueden configurar dichas vulneraciones cuando la entidad reguladora se encuentra facultada por el propio legislador para dictar las reglamentaciones pertinentes al caso, como ocurre en la especie, mediante la Ley núm. 153-98.

b) Sobre la obligación de los concesionarios de servicios de difusión por cable de retransmitir las señales de los prestadores de servicios de radiodifusión televisiva y previsiones para su implementación

TC/0847/18, del 10 de diciembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. Se refiere a la Resolución núm. 160-05, dictada por el Consejo Directivo del INDOTEL, sobre la obligación de los concesionarios de servicios de difusión por cable de retransmitir las señales de los prestadores de servicios de radiodifusión televisiva y previsiones para su implementación. Se determinó la no vulneración de la libertad de empresa, ni de los principios de razonabilidad ni igualdad ¹⁴².

9.2. En lo concerniente a la alegada violación al derecho de libertad de empresa, establecido en el artículo 50 de la Constitución

9.2.1. En torno a la alegada violación al derecho de libertad de empresa, la entidad accionante sostiene que mediante la resolución impugnada el regulador ha querido imponer a los sistemas de difusión por cable una regulación y control de precios, de manera ilegal e injusta debido a que, conforme argumentan, la misma Ley núm. 153-98, General de las Telecomunicaciones, solamente prohíbe cobrar menos del costo de los servicios, y bajo ningún precepto permite al INDOTEL prefiar e imponer el establecimiento de un “máximo” que se traduce en la prohibición de cobrar más allá del costo de un servicio. Agregan que dicho derecho también se ve conculcado por la reserva que la resolución hace de mantener disponible el 30% de las redes de difusión a favor de los canales UHF y VHF lo que les impide disfrutar de la libertad de venta, la libertad de competencia y la libertad de contratar.

9.2.2. En torno a este punto, es preciso distinguir claramente cuál es el alcance la libertad de empresa respecto a un servicio de índole privada y un servicio estatal público como el que ofrece el

141 Sobre el carácter de servicio público de las telecomunicaciones, véase el párr. 11.1.m.

142 En cuanto al principio de razonabilidad, nos remitimos a los párrafos 9.3.4.y 9.3.6.



Estado por medio de la concesionaria y accionante: en principio, y en un sentido amplio, la libertad de empresa es la prerrogativa que cada persona tiene a participar de manera libre en el mercado, dedicándose a la actividad económica de su elección, produciendo todo lo que sus medios le permitan y consumiendo todo lo que pueda y quiera adquirir. Como señaló este Tribunal en su Sentencia TC/0049/13, del nueve (9) de abril del año dos mil trece (2013), comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Sin embargo, esta libertad absoluta no es la que se otorga a las concesionarias, pues en razón de la naturaleza pública del servicio estatal que prestan, así como de las condiciones previstas en el contrato administrativo (y la naturaleza también especial de ese tipo de contrato), su actividad está sujeta, no simplemente a la voluntad de la entidad, sino también al diseño previo que haga el Estado al momento de otorgar la concesión, así como a las variaciones que, en aplicación de sus potestades exorbitantes y basado siempre en la protección del interés general, pueda disponer, como ocurre en la especie. **[Reiterado en la sentencia TC/1091/24, párr. 11.17]**

9.2.3. En tal sentido, como ha reconocido previamente este Tribunal, “el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio sino incluso limitarlo” [Sentencia TC/0196/13, del treinta y uno (31) de octubre del año dos mil trece (2013)], como ocurre en la especie, pues, como ha dicho la doctrina para casos como los de la especie, este es un derecho en cuyo ejercicio no prima el principio de libertad, pues la Administración tiene amplias facultades para controlar, supervisar y modular la iniciativa privada a través de las potestades que dimanan del contrato de concesión, en razón de lo cual el Tribunal Constitucional no constata la violación invocada, y rechaza el presente medio. [...]

9.4. En cuanto a la alegada violación al principio de igualdad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución

9.4.1. En su escrito introductivo de la presente acción, la entidad accionante alega la violación al principio de igualdad, en razón de que por medio de la resolución impugnada se vulnera el principio de igualdad, en razón de que se procura beneficiar a un sector más que a otro. Respecto a esta parte, el Tribunal debe hacer observaciones en dos escenarios, a saber, en la igualdad de la accionante frente a las demás empresas de transmisión de televisión por cable, así como frente a los concesionarios de servicios de radiodifusión televisiva y/o propietarios de canales UHF y VHF.

9.4.2. En el primer caso, el Tribunal constata que todas las entidades de transmisión televisiva por cable están sujetas a la misma norma, de modo que no hay un trato distinto para con TCN Dominicana frente a las demás concesionarias del mismo servicio público. En el segundo caso, esto es, frente a los concesionarios de servicios de radiodifusión televisiva y/o propietarios de canales UHF y VHF, el Tribunal ve preciso acudir a al test de igualdad [...]. Sin embargo, el Tribunal observa también que los supuestos fácticos descritos no representan una situación semejante entre estas en-



tidades (de transmisión por cable) y los concesionarios de servicios de radiodifusión televisiva y/o propietarios de canales UHF y VHF, pues prestan un servicio distinto, bajo parámetros, requisitos, circunstancias y consecuencias igualmente disímiles, por lo que, no existiendo un trato diferenciado entre las primeras ni una situación semejante entre las segundas, no existe tampoco un escenario de desigualdad, por lo que el caso no supera el primer paso del test y amerita, en consecuencia, el rechazo del medio planteado.

c) **Servicio de Itinerancia (*Roaming*) Automático Nacional**

TC/1091/24, del 30 de diciembre de 2024. Acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) del seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023), que dicta el Reglamento del Servicio de Itinerancia (*Roaming*) Automático Nacional. Entre otras cosas, se determina la no vulneración de la libertad de empresa.

11.13. Respecto a la vulneración del artículo 50 de la Constitución, alegada por los accionantes, Altice Dominicana S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), el Tribunal Constitucional externa los razonamientos que siguen:

11.14. Mediante sus instancias de inconstitucionalidad, la parte accionante, alega que la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, impugnada en inconstitucionalidad, vulnera el artículo 50 de la Constitución. Este criterio se fundamenta, a juicio del accionante, en que las disposiciones reglamentarias cuestionadas en inconstitucionalidad —en específico las correspondientes a los artículos 5.2, 7.1, 9, 12 y 14— pretenden tocar el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa.

11.15. Pues, de acuerdo al accionante, *...el Núcleo Duro de la Libertad de Empresa no se agota con la facultad de iniciar y/o emprender una actividad económica, sino que comprende todo un haz de facultades que se desarrollan expost al inicio de operaciones del negocio de que se trate», las cuales consisten en (i) libertad contractual y (ii) libertad de comercializar. En este sentido, el aludido accionante aduce que ...las libertades de contratar y comercializar son parte nuclear del derecho a la libre empresa, es evidente que en el caso que nos ocupa el reglamento aprobado mediante la resolución impugnada ha pretendido regular dicho núcleo duro, lo cual evidentemente desborda la consistencia jurídica que puede abordar el reglamento como figura jurídica. [...]*

11.17. Sobre la base de estas premisas, es preciso distinguir claramente cuál es el alcance de la libertad de empresa respecto a un servicio de índole privada y un servicio estatal público como el que ofrece el Estado por medio de la concesionaria y accionante. Como ha estatuido esta corporación de justicia constitucional en otro caso en el que también se procuraba la impugnación de una resolución del INDOTEL,

...esta libertad absoluta no es la que se otorga a las concesionarias, pues en razón de la naturaleza pública del servicio estatal que prestan, así como de las condiciones previstas en el contrato administrativo (y la naturaleza también especial de ese tipo de contrato), su



actividad está sujeta, no simplemente a la voluntad de la entidad, sino también al diseño previo que haga el Estado al momento de otorgar la concesión, así como a las variaciones que, en aplicación de sus potestades exorbitantes y basado siempre en la protección del interés general, pueda disponer, como ocurre en la especie. [...]

11.19. Aunado a todo lo anterior, es necesario traer a colación que la prestación de los servicios relacionados a las telecomunicaciones —como es el caso del roaming— solo es posible mediante la explotación del espectro radioeléctrico, el cual,

*...es parte de aquellos bienes intangibles, de dominio público, natural, escaso e inalienable, que forma parte del patrimonio del Estado y que por su función social están sometidos a una regulación especial cuya utilización y otorgamiento de derecho de uso se harán de conformidad con la ley, garantizando los servicios de telecomunicaciones en todo el territorio, conforme a los principios del servicio universal sujeto a las normas y recomendaciones internacionales emanadas de los organismos internacionales de los que forma parte República Dominicana.*¹⁴³

11.20. Tomando en consideración lo previamente señalado, este tribunal constitucional tiene a bien constatar que, las disposiciones de la resolución ahora impugnada que regulan las condiciones para el servicio de roaming automático nacional, las obligaciones y derechos de la prestadora de red visita, los cargos de acceso de roaming automático nacional, el plazo para la firma del acuerdo de roaming automático nacional y la intervención del INDOTEL, contrario a lo aducido por la parte accionante, no configuran una conculcación al núcleo duro del derecho a la libertad de empresa. Ello debido a que el sector comercial de las telecomunicaciones no goza, de ninguna forma, de una libertad absoluta, toda vez que este constituye un servicio general de interés público.

11.21. Lo anterior, máxime, cuando es la misma Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones —que habilita al Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) para emitir la resolución objeto de impugnación—, la cual, desde un principio, ordena el libre acceso a las redes y los servicios por parte tanto de los proveedores y usuarios, así como incluso permitir la interconexión de las redes entre los distintos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones y llegar a acuerdos de cooperación susceptibles de ser supervisados por el órgano regulador, todo ello con el fin de incentivar la competencia leal y efectiva en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones.

11.22. En suma, la actividad económica de los concesionarios se encuentra supeditada a la consecución de los fines trazados por las autoridades competentes. Al ser el medio en virtud del cual se prestan los servicios de telecomunicaciones —el espectro radioeléctrico— un bien no susceptible de propiedad privada, y su utilización el resultado de una concesión condicionada por parte del Estado dominicano, entonces, la imposición de obligaciones por parte de este último en procura de garantizar la efectividad y universalización del acceso a los referidos servicios constituye una potestad que no contraviene, de manera alguna, el derecho fundamental a la libertad de empresa. [...]

143 En referencia a la TC/0351/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014).



11.27. [...] como ya se ha tenido la oportunidad de precisar, la Ley núm. 153- 98, General de Telecomunicaciones —que constituye el fundamento legal de la resolución ahora impugnada—, reconoce entre sus principales objetivos de interés público y social el de 1) garantizar el servicio universal, 2) promover la prestación de servicios de telecomunicaciones con características de calidad y precio, 3) asegurar el derecho del usuario a elegir el prestador del servicio de telecomunicaciones que a su criterio le convenga, 4) ratificar el principio de la libertad de la prestación, por parte de titulares de concesiones obtenidas de acuerdo a la ley, 5) promover la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia leal, efectiva y sostenible en el tiempo, 6) asegurar el ejercicio, por parte del Estado, de su función de regulación y fiscalización de las modalidades de prestación, y 7) garantizar la administración y el uso eficiente del dominio público del espectro radioeléctrico.

11.28. Con base en estos principios y las obligaciones impuestas a las concesionarias es que INDO-TEL, mediante Resolución núm. 070-2023, ordena a las prestadoras de servicios a llegar a acuerdos de cooperación para facilitar la interconexión y compartimiento de sus infraestructuras, todo ello con la posibilidad de que la autoridad en telecomunicaciones pueda intervenir para garantizar, en última instancia, la función social de las telecomunicaciones y el acceso universal al roaming en el territorio nacional. Aunado a ello, se ha de traer a colación que el aludido servicio es prestado mediante el uso del espectro radioeléctrico, bien de dominio público no susceptible de propiedad privada cuya explotación ha de ser llevada a cabo según lo ordenado por la Constitución y la ley, así como bajo la vigilancia y regulación del INDOTEL.¹⁴⁴

144 Los párrs. 11.27 y 11.28 se encuentran como parte de la respuesta que da el TC ante la alegada vulneración del derecho de propiedad. Por otra parte, se determina el cumplimiento de los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad: «11.39. La parte accionante invoca como infracción constitucional el hecho de que la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023), viola el principio de razonabilidad, pues dicha norma obliga a los proveedores mayoritarios a compartir coactivamente sus redes por el precio que la autoridad de telecomunicaciones diga, lo cual a su parecer resulta totalmente irrazonable y desproporcionado. 11.40. Para poder determinar la razonabilidad de una norma se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la disposición cuestionada a un test de razonabilidad [...] 11.41. En cuanto al primer criterio del test de razonabilidad, (el análisis del fin buscado), advertimos que la aludida resolución núm. 070-2023, procura disponer los principios y condiciones generales para la prestación del servicio de Itinerancia (*Roaming*) Automático Nacional, estableciendo una regulación que permita a los usuarios continuar usando los servicios móviles de voz y de datos en sus equipos terminales cuando se encuentren fuera del área de cobertura de su prestadora de servicios de telecomunicaciones y acceden a la de otras prestadoras con las cuales la suya haya suscrito previamente un acuerdo de *roaming*. Con ello se pretende permitir el acceso al mercado a nuevas concesionarias o prestadoras emergentes de servicios, así como facilitar los referidos servicios a las personas que viven en comunidades o sectores que presentan poco interés económico. 11.42. En relación con el segundo criterio (análisis de medio), la referida resolución núm. 070-2023, al exigirles a los concesionarios para operar en el negocio de las telecomunicaciones permitir la interconexión de las redes entre los distintos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones y llegar a acuerdos de cooperación susceptibles de ser supervisados por el órgano regulador para facilitar el servicio de Itinerancia (*Roaming*) Automático Nacional, resguarda la dignidad de los usuarios, así como su igualdad de oportunidades para acceder a los servicios brindados por las telecomunicaciones (artículos 39 y 40 CRD), y los derechos de los concesionarios o prestadores emergentes de servicios (Art. 50 CRD). Además, garantiza un marco de libre competencia e igualdad de oportunidades en el mercado de las telecomunicaciones (artículo 217 CRD). 11.43. En cuanto al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), el fin perseguido por la norma impugnada es el de garantizar el servicio de Itinerancia (*Roaming*) Automático Nacional para que los usuarios puedan disponer de estas prestaciones cuando se encuentren fuera del área de cobertura de su prestadora de servicios de telecomunicaciones móviles, o en una zona con poco interés económico; mientras que el medio para asegurar dicho propósito es propiciando acuerdos de cooperación que faciliten las interconexiones en condiciones de igualdad entre las nuevas concesionarias y prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones ya asentadas en el mercado, todo esto bajo la supervisión del INDOTEL para evitar cualquier distorsión o impedimento no justificable que comporte un óbice a la universalización del servicio de roaming a nivel nacional. Dichas razones son suficientes para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la norma, por lo que el presente medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado. 11.44.



d) Mecanismo de inscripción y validación de la identidad de los usuarios de los servicios telefónicos

TC/0700/25, del 28 de agosto de 2025. Acción directa de inconstitucionalidad contra las siguientes resoluciones del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL): (1) la Resolución núm. 039-13, del 11 de octubre de 2013, que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (2) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, que aprueba las modificaciones al Reglamento General del Servicio Telefónico, del 9 de agosto de 2012, y (3) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, que aprueba la norma que regula la contratación y activación de los servicios públicos de telecomunicaciones, del 11 de septiembre de 2019, modificada mediante la Resolución núm. 054-2023, del 15 de junio de 2023. No existe vulneración de la libertad de empresa.

11.2.g. Este tribunal constitucional considera que en el presente caso no se observa de qué manera el texto cuestionado impide que las empresas o prestadoras de servicio realicen sus actividades comerciales en relación a entrar, permanecer o salir del mercado, ya que el hecho de que se implementen normas en torno a la contratación de dicho servicio se encuentra justificado —precisamente— en la obligación de defender y hacer efectivos los derechos de los clientes (artículo 77 de la indicada Ley núm. 153-98), así como en la de controlar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones (artículo 78 de la misma ley).

11.2.h. En este sentido, la prestadora o empresa va a contribuir al uso debido de las telecomunicaciones y al hecho de que los usuarios se encuentren protegidos ante la solicitud indebida y no autorizadas de servicios de telecomunicaciones sin consentimiento.

11.2.i. En definitiva, el requerimiento de registro no impide la realización de las actividades empresariales. De hecho, las cargas colocadas no sirven sino para garantizar la transparencia del ejercicio del comercio y poder ser responsables ante los usuarios.

11.2.j. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar este aspecto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.¹⁴⁵

5. Sociedades comerciales de intermediación financiera: el caso de Banreservas

TC/0185/22, del 21 de julio de 2022. Recurso de revisión de amparo. Solicitud de entrega de información sobre el cambio de imagen de Banreservas. Entre otras cosas, el Tribunal se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de Banreservas y la aplicabilidad de la Ley núm. 200-04. El criterio fue posteriormente variado por la sentencia TC/0944/23.

En definitiva, al haber sido desestimados cada uno de los alegatos aducidos por la parte accionante, este Tribunal Constitucional procede a rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad».

145 Para los aspectos relativos a la alegada vulneración del principio de razonabilidad, nos remitimos al párr. 11.3 de la referida sentencia. Sobre este aspecto, el Tribunal concluye lo siguiente: 11.3.n. «En este sentido, este tribunal constitucional reconoce que la normativa objeto de inconstitucionalidad implica —en principio— una problemática para las empresas concesionarias del servicio, en la medida en que deberán implementar los mecanismos idóneos en la identificación de la persona física o jurídica que contrate el servicio; sin embargo, dicha limitación —como explicamos anteriormente— se encuentra ampliamente justificada».



11.13. Ahora bien, atendiendo a la naturaleza de la empresa, es la propia Ley Orgánica del BANRESERVAS, Ley núm. 6133, el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos sesenta y dos (1962), la que le da la forma jurídica de entidad autónoma del Estado y, por tanto, bajo esta configuración debe comportarse conforme a las características que nuestro ordenamiento jurídico precisa para este tipo de entidades del Estado. En este sentido, hay que tener en cuenta que la incursión del Estado en la actividad comercial responde a la satisfacción de servicios de interés general a diferencia de la visión principalmente lucrativa de la empresa privada y los dineros que impulsan estas actividades, como su nombre lo indica, son públicos, es decir, de todos, por lo que, cualquier persona tendría derecho a pedir información sobre su disposición con las limitaciones que establecen las leyes. Para el caso concreto, ni la Ley núm. 183-02, ni la Ley núm. 200-04 y, ni su ley orgánica, establecen limitaciones en este sentido.

11.14. Es así que, al versar el presente caso en la solicitud de información conforme establece la Ley núm. 200-04, es decir, que se solicita en función de la naturaleza pública de la entidad bancaria, la jurisdicción competente para conocer del conflicto suscitado frente a la negativa de aportación de la documentación es la contencioso-administrativa. En ese orden, otros conflictos que podrían tener lugar en el desarrollo de las actividades económicas de la entidad bancaria BANRESERVAS, son conocidos por otras jurisdicciones, la que sea más a fin a la controversia que en cada caso se suscite.

11.15. Todas las entidades de intermediación financiera -públicas y privadas están sujetas a la regulación y supervisión de la Autoridad Monetaria y Financiera. Ahora bien, BANRESERVAS al tratarse de una entidad autónoma del Estado está sometida, además, al régimen de control y supervisión aplicable a las entidades públicas, que se inspira en los principios que rigen la Administración pública, que de acuerdo al artículo 138 de la Constitución son los de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado (artículo 138 CD).

11.16. Asimismo, por mandato del artículo 246 de la *Constitución el control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes*. En este sentido, es justamente la Ley núm. 200-04 uno de esos mecanismos de supervisión que el ordenamiento jurídico ha puesto a disposición de las personas a los fines de poder conocer, controlar y fiscalizar el uso de los recursos que nos pertenecen a todos. [...]

11.17. Es así, que, este tribunal considera que en el presente caso no se vulnera el principio de igualdad al que alude la parte recurrente, ya que de lo que se trata, tal como señalara la Sentencia núm. 0030-2017-00133 es que, BANRESERVAS en virtud de su naturaleza de organismo autónomo del Estado está sometido a una serie de controles estatales y sociales, que garantiza nuestro Estado democrático de Derecho.

TC/0185/22, del 21 de julio de 2022. Recurso de revisión de amparo. Solicitud de entrega de información sobre el cambio de imagen de Banreservas. Sobre la presunta vulneración del secreto comercial.



11.22. El secreto comercial consiste en una información que se esconde de la competencia para evitar que sea copiado y, generalmente radica en un listado de clientes, un plan comercial o proceso de fabricación. En el caso concreto, la información cuya entrega fue ordenada por el juez de la acción consiste en lo siguiente:

- a. *Actas certificadas del consejo directivo del banco, en cuya reunión se decidió el cambio de imagen corporativa de la referida entidad estatal, con esta solicitud se busca determinar si el consejo de administración autorizó el cambio de imagen;*
- b. *Proceso de licitación para contratación de compañías o compañías encargadas del cambio de imagen;*
- c. *Certificación que establezca los criterios sobre la base que sustenta la inversión en el cambio de imagen del banco de reservas;*
- d. *Certificación que haga constar la inversión para el cambio de imagen corporativa tanto a nivel global como con detalles pormenorizados por sucursales, así como por cada uno de los productos mercadológicos de la entidad con los respectivos soportes justificativos de dicha inversión;*
- e. *Certificación que haga constar las empresas seleccionadas, con la debida identificación tributaria y accionaria para el cambio de imagen corporativa;*
- f. *Certificación que establezca los beneficios que obtendría el banco del estado con el cambio de imagen (tasa de retorno).*

11.23. Este tribunal comparte el criterio asumido por el juez de la acción de amparo al considerar que la información solicitada no versa sobre las estrategias que utilicen para competir en el mercado con los demás Bancos sino algunas de las informaciones correspondientes *al proceso de cambio de imagen por ser esta (sic) un Banco propiedad del Estado Dominicano, que maneja fondos públicos, derivados de las ganancias obtenidas de la actividad del Banco.*

11.24. Con respecto a la información solicitada contenida en el literal a) este tribunal considera que se trata de una información de libre acceso que se enmarca en el artículo 3.a) de la Ley núm. 200-04 relativa *presupuestos y cálculos de recursos y gastos aprobados, su evolución y estado de ejecución.* Tal como señala la parte recurrente, con dicha información se pretende conocer si el cambio de imagen de BANRESERVAS fue autorizado por el órgano competente.

11.25. En relación con la información contenida en el literal b) es preciso señalar que de acuerdo con el artículo 3, literal c) de la Ley núm. 200-04 los procesos de contratación de las entidades públicas están sometidos al principio de publicidad y, por tanto, las informaciones que se generen a partir de estos procesos de contratación deben estar disponibles a la ciudadanía.

11.26. En cuanto a la información solicitada en el literal c) este tribunal también entiende que se trata de una información de libre acceso de acuerdo con el literal b) del artículo 3 de la Ley núm.



200-04. De manera que, en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, se debe cumplir con todas las normas procedimentales de contratación pública que exige la ley, de manera que se garantice el principio de transparencia.

11.27. En este caso concreto, la solicitud de información realizada por el CONACCO se enmarca justamente en este literal y la misma no podría considerarse como un secreto comercial, ya que no consiste en suministrar un listado de clientes, no se refiere a ningún proceso de fabricación ni constituye en sí mismo un plan comercial: la información se limita al cambio de imagen de un banco.

11.28. En relación con la negativa de la Administración pública de facilitar información de libre acceso se ha pronunciado este tribunal. En este sentido, por ejemplo, en la Sentencia TC/0438/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), con motivo de la solicitud de información presentaba al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) sobre la relación de proyectos de localización, monto de la tasación y promotor, de las edificaciones aprobadas acogiendo a los incentivos otorgados por la Ley de Fideicomiso núm. 189-11, del once (11) de mayo de dos mil once (2011) y su reglamento; este tribunal tuvo a bien señalar que las mismas *no son informaciones reservadas y que violenten el secreto comercial o industrial de los beneficiados, ya que estas no exponen de forma detallada los mecanismos técnicos de los proyectos, sino que se refieren al mínimo requerido para su aprobación*. Procediendo, en consecuencia, a la confirmación de la sentencia que ordenaba la entrega de la información requerida tras considerar que la misma no constituía un secreto bancario o comercial ni se enmarcaba en ninguna de las excepciones establecidas en la Ley núm. 200-04 sobre libre acceso a la información pública. [...]

11.30. En el presente caso a diferencia del decidido por este tribunal mediante la Sentencia TC/0129/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), y al igual que el juzgado por la Sentencia TC/0438/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), la información solicitada no se refiere a informaciones de clientes ni a ningún aspecto de producción o plan estratégico que no pueda ser facilitado por la empresa pública BANRESERVAS en virtud de los principios constitucionales que rigen la actuación administración así como de los controles constitucionales y legales que establece nuestro ordenamiento jurídico a los poderes del Estado en manos de los ciudadanos, entro los cuales destaca la Ley núm. 200-04.

TC/0944/23, del 27 de diciembre de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad. Naturaleza de la actividad empresarial desempeñada por entidades de intermediación financiera. El caso de Banreservas. Cambio del precedente sentado en la TC/0185/22. Se establece que Banreservas, como sociedad comercial de capital accionario público dedicada a la intermediación financiera, que no recibe fondos públicos para el desarrollo de sus actividades mercantiles, se encuentra sometida al régimen jurídico especial del sistema monetario y financiero, por lo que no le resultan aplicables las leyes núms. 200-04, sobre Libre Acceso a la Información Pública, y 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas.

11.2.1.1. Resulta evidente que, con la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el Banco de Reservas, dicha institución pretende que por la vía del control directo y abstracto este Tribu-



nal o bien declare no conforme con la Constitución las normas impugnadas —artículo 1, literales d) y e) de la Ley núm. 200-04 y artículo 2, numeral 5), de la Ley núm. 340-06 —, o bien establezca —mediante una de las modalidades de sentencias atípicas permitidas en la Ley núm. 137-11— que tales normas no aplican para el caso de órganos y entidades autónomas ni para las sociedades comerciales públicas regidas por el derecho privado que constituyen entidades de intermediación financiera en ejercicio de actividades privadas y sin ostentar potestades públicas ni recibir fondos públicos; o siempre que no se traten de sociedades comerciales de intermediación financiera que no ejercen funciones públicas ni reciben fondos públicos.

11.2.1.2. Conviene iniciar por recuperar los términos del precedente asentado en la Sentencia TC/0185/22 (páginas 42 y 43, numeral 11.13), allí, este colegio constitucional estableció el criterio de que la Ley núm. 200-04 resultaba aplicable para el Banco de Reservas, esencialmente, en virtud de la calidad de entidad autónoma del Estado contenida en su ley orgánica núm. 6133 de 1962, para lo cual estableció lo siguiente [...] ¹⁴⁶

11.2.1.3. Sin embargo, por los motivos que presentamos a continuación, esta corporación procederá a variar este precedente y, en efecto, cambiar su criterio respecto del sometimiento del Banco de Reservas al régimen de transparencia y publicidad de la información recogido en la Ley núm. 200-04 por tratarse de una entidad pública de intermediación financiera que no recibe fondos públicos. Lo anterior, en cumplimiento con lo establecido lo mismo en el artículo 31 que en su párrafo I, ambos de la Ley núm. 137-11[...]

11.2.1.6. En efecto, cuando este tribunal estableció que al Banco de Reservas le eran aplicables las disposiciones de la Ley núm. 200-04 lo hizo únicamente considerando su carácter de *entidad autónoma del Estado* que le da a esta institución su ley orgánica núm. 6133. Sin embargo, para forjar tal criterio el Tribunal no tomó en cuenta ni las disposiciones contenidas en el artículo 141 de la Constitución de la República ni las disposiciones de la Ley núm. 247-12, Orgánica de Organización de la Administración Pública, que son las que establecen los parámetros y las condiciones que determinan si un ente público o de patrimonio público tiene o no la forma jurídica de entidad autónoma del Estado, lo cual atiende no sólo a la simple categorización dada por la ley, sino a una serie de factores, que —como veremos— resultan indispensables para que tal forma jurídica se consolide.

11.2.1.7. Por otro lado, en lo que atañe a la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, en la parte motiva de la aludida sentencia TC/0185/22, se hace referencia a sus postulados de manera lacónica en dos ocasiones, a saber: a) en el apartado 11.12 de la página 42, para decir que: ...todas las entidades financieras, públicas y privadas están reguladas por esa normativa y sometidas a la Administración Monetaria y Financiera del Estado Dominicano; y b) en el apartado 11.13, transcrito en parte anterior, para decir que la aludida ley núm. 183-02 no establece limitaciones al derecho de información consagrado por la Ley núm. 200-04.

11.2.1.8. La Sentencia TC/0185/22 da por sentado, sin ahondar en el contenido abstracto de la normativa aplicable a la especie bajo estudio, que la Ley núm. 183-02 no establece limitaciones al dere-

146 Se reitera el párrafo 11.13 de la TC/185/22, citado *ut supra*.



cho de información contenido en la Ley núm. 200-04. Tal afirmación obedece a que, ciertamente, la Ley núm. 183-02 no contiene ninguna disposición expresa en el sentido de que la Ley núm. 200-04 resulta inaplicable a las entidades públicas de intermediación financiera, obviando que tal impedimento es el resultado lógico del contenido de varias de las normas de la Ley núm. 183-02 y el sector que esta regula, tal como se explicará más adelante.

11.2.1.9. Y no es que las sociedades comerciales con capital accionarial exclusivamente público, como sucede con el accionante, Banco de Reservas, no estén sujetos a normas de transparencia y publicidad, sino que, en su calidad de entidad de intermediación financiera, esas normas están sometidas a un régimen distinto y especial contenido en las normas y regulaciones del sistema monetario y financiero, cuyo control es ejercido por la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, como autoridades rectoras de ese sector. De ahí, pues, que todas las regulaciones, controles y supervisiones necesarias a las que deben estar atadas las empresas públicas de intermediación financiera en aras de garantizar un estándar verídico de transparencia y publicidad quedan debidamente cubiertas.

11.2.1.10. Es preciso señalar que si bien el artículo 2 de la Ley núm. 6133, como el artículo 6.III de la Ley núm. 494-06, del veintisiete (27) de diciembre del dos mil seis (2006), de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, establecen que esta institución es una entidad autónoma del Estado, con patrimonio propio e investida de personalidad jurídica; tal disposición legal no puede ser leída e interpretada de forma aislada a la Constitución, su ley orgánica y las normas que regulan la intermediación financiera en el mercado local a los fines de hacer oponible a instituciones de esta naturaleza un régimen de transparencia que le es incompatible de acuerdo a su propensión.

11.2.1.11. En ese tenor, es importante tomar en cuenta, que con posterioridad a las aludidas leyes se han promulgado otras legislaciones que inciden directamente en el carácter de entidad autónoma del Estado que le atribuyen las referidas leyes al Banco de Reservas. A saber:

- Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública promulgada el nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y
- La Ley núm. 183-02 Monetaria y Financiera promulgada el veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

11.2.1.12. En lo atinente a la Ley núm. 247-12, resulta oportuno examinar el contenido de sus artículos 6, 42, 50, 51 y 52, que son los que se encargan de establecer el concepto y las características que deben tener los entes y organismos autónomos y descentralizados del Estado para ser considerados como tales [...]

11.2.1.13. Oportuna es la ocasión para dejar constancia de que tales preceptos de la Ley núm. 247-12 comportan la materialización de la reserva legal prevista en la cláusula contenida en el artículo 141 de la Constitución dominicana [...]

11.2.1.14. En efecto, a partir de lo anterior es ostensible que uno de los elementos cardinales exigidos por el legislador a los fines de que una institución sea considerada ente público es que, confor-



me el artículo 6 de la Ley núm. 247-12, ostente personería jurídica y, además, sea titular de competencias y prerrogativas públicas; es decir, que ostente facultades que le son inmanentes a los entes y órganos públicos a los cuales les corresponde ejercer potestades estatales.

11.2.1.15. Desde este punto de vista, el Banco de Reservas, a la luz del régimen de derecho público no debe ser considerado como un ente público, ya que no tiene ninguna competencia ni prerrogativa pública ni realiza acciones que constituyan, propiamente, una función de la Administración Pública, sino que se trata de una sociedad comercial con capital accionario estatal dedicada a la prestación del servicio privado de intermediación financiera bajo el canon del sistema monetario y financiero vigente. Dicho de otro modo, la actividad a la que se dedica el Banco de Reservas —en tanto entidad pública de intermediación financiera— es de tipo esencialmente comercial y lucrativo, y, por tanto, incompatible con los rasgos que esboza la personalidad de derecho público desprendida del artículo 42 de la Ley núm. 247-12.

11.2.1.16. De la lectura sistemática del artículo 51 de la Ley núm. 247-12, la misión del Banco de Reservas y un vistazo paralelo a las actividades a que se dedica, las prerrogativas que tiene, la forma en que está integrado su patrimonio, sus fuentes ordinarias de ingreso —que no se nutren del presupuesto nacional—, su estructura orgánica interna a nivel superior, los órganos encargados de su administración y, sobre todo, los mecanismos particulares de control de tutela a que dicha entidad de intermediación financiera se encuentra sometida, salta a la vista que no podemos —ni debemos— concebirla ni como un ente ni como un organismo autónomo del Estado, en los términos y condiciones establecidos por la Constitución en su artículo 141 y por la Ley núm. 247-12, en sus artículos 6, 42, 51 y 52. Por el contrario, a partir de la promulgación de la citada ley, el Banco de Reservas debe asimilarse a una sociedad comercial de capital accionario público dedicada a la intermediación financiera, más que a un ente u órgano autónomo del Estado en los términos que lo concibe el derecho público; es decir, debemos categorizarle como una entidad pública de intermediación financiera que no recibe fondos públicos para el desarrollo de sus actividades mercantiles, que es lo que en efecto es.

11.2.1.17. Además, aunado a lo anterior está el hecho de que el Banco de Reservas no cumple con las condiciones propias de los entes y órganos públicos que ejercen u ostentan potestades administrativas, dictando actos administrativos y gozando de los privilegios o prerrogativas comunes a estos sujetos de derecho público, como habitualmente son la autotutela y la inembargabilidad, entre otros.

11.2.1.18. Adicionalmente, en los términos exigidos por el artículo 52 de la Ley núm. 247-12, el Banco de Reservas, en su condición de entidad de intermediación financiera, no se encuentra subordinado a ningún ministerio que rijan las políticas públicas afines a su misión y competencias, ya que todo lo inherente a su fuero lo rigen su ley orgánica núm. 6133 y la Ley núm. 183-02, al tiempo que su actividad queda bajo la supervisión y control de la autoridad monetaria y financiera que es totalmente independiente de la administración del Estado, en tanto que no es ni pertenece a ninguno de los ministerios existentes. [...]



11.2.1.20. Conforme lo establece el artículo 86.b) de la Ley núm. 183-02, el Banco de Reservas, en su innegable condición de entidad pública de intermediación financiera, contó con un plazo de cinco (5) años para adaptarse a las disposiciones de la referida ley. Lo cual implica el cumplimiento de las previsiones del artículo 38.c) de la misma norma que ordena a todos los bancos múltiples y las entidades de crédito se constituyan, necesariamente en forma de compañías por acciones. Así, pues, la Ley Orgánica núm. 6133, hoy en día, únicamente vale para concederle personería jurídica y establecer los mecanismos concernientes a la conformación de su organización interna. Es decir que dicha normativa —en tanto regula una entidad de intermediación financiera de capital accionario público— se asimila a lo que serían los estatutos de cualquier entidad de intermediación financiera que, al tiempo de otorgarle esa personería jurídica, disponen la manera y forma como se conforman sus órganos de dirección y su capital accionario y todo otro aspecto de su vida social, los que —en cualquier caso— deberán ceñirse a las disposiciones contenidas en la normativa monetaria y financiera.

11.2.1.21. La Ley Orgánica núm. 6133 ha pasado, en consecuencia, a ser uno de los mecanismos de control interno a los que se refiere el artículo 55.c) de la Ley núm. 183-02, antes transcrito.

11.2.1.22. Por último, cuando el artículo 73 de la Ley núm. 183-02 ordena que la regulación y supervisión de las entidades públicas de intermediación financiera, como el Banco de Reservas, se llevará a cabo por la Administración Monetaria y Financiera, está concibiendo un modelo que es ajeno y distinto al diseñado para los entes, órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado de cuya vigilancia se encarga a los ministerios más afines al sector de su competencia conforme al artículo 141 constitucional; pues el régimen monetario y financiero compuesto y administrado por la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, no es —ni pertenece a— ningún ministerio, sino que se trata de entes constitucionales autónomos que responden a una fisonomía y dinámica distinta.

11.2.1.23. Es preciso señalar, además, que la regulación del sistema monetario y financiero ha sido colocada, por nuestra Constitución, en manos de la Junta Monetaria como órgano constitucional autónomo y extra poder, según lo prevé el artículo 223 [...]

11.2.1.24. De ahí, pues, que es a la Junta Monetaria a quien competen estos asuntos como máximo organismo de la regulación del sector bancario, monetario y financiero, en el que se incluye, por supuesto, a las entidades públicas de intermediación financiera. Teniendo presente que este ámbito los bienes jurídicos que se salvaguardan son el crecimiento, el desarrollo y la estabilidad económica y financiera; todo, en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado, y la protección de los derechos de los consumidores.

11.2.1.25. En adición a lo anterior, cuando el artículo 73 de la Ley núm. 183-02, dispone que *tales entidades quedarán sujetas a la aplicación de esta Ley y sus respectivas leyes orgánicas en aquellos asuntos propios de su naturaleza pública* se está consagrando, de una parte, que las entidades públicas de intermediación financiera, renglón dentro del cual cae el Banco de Reservas, están sometidos al orden y fiscalización establecido en esa ley especial y que sus leyes orgánicas aplican únicamente para la regulación de control interno de esa entidad en particular.



11.2.1.26. Por otro lado, en este punto de la argumentación resulta relevante evidenciar que la Ley núm. 183-02 contiene disposiciones especiales que procuran asegurar el funcionamiento eficiente del sistema monetario y financiero. Basta, como muestra, echar una mirada a su artículo 56.b), [...]

11.2.1.27 Así las cosas, lo ordenado por la anterior disposición implica que las entidades públicas de intermediación financiera —renglón dentro del cual, reiteramos, se encuentran el Banco de Reservas—, en tanto entidades sometidas a las normas rectoras del Sistema Monetario y Financiero no están sujetas, en las mismas condiciones que las demás empresas propiedad del Estado, lo mismo a las disposiciones de la Ley núm. 200-04 que de la Ley núm. 340-06, estando obligadas, pues, únicamente a hacer de conocimiento público todas las cuestiones que la propia Ley núm. 183-02 obliga a publicitar a todas las entidades de intermediación financiera —privadas o públicas— y, en consecuencia, guardando bajo reserva todo lo que ella así ordena.

11.2.1.28 En adición y conforme a las precisiones anteriores, este tribunal constitucional concluye que, dada su condición de entidad pública de intermediación financiera, el Banco de Reservas por un lado debe ser asimilado a una sociedad comercial con capital público, de esas que también se denominan como sociedades comerciales propiedad del Estado o con participación accionarial estatal acorde al artículo 1, literales d) y e) de la Ley núm. 200-04, pero exento del cumplimiento de su régimen puesto que, como señala la doctrina, este tipo de entidades,

no realiza acciones que constituyan propiamente una función administrativa, no obstante, la intermediación financiera ser una actividad privada en un régimen de autorización y regulación, dado su relación con el interés general. Su objeto, más bien, es netamente de tipo comercial y, por ende, lucrativo (intermediación financiera), que no involucra per se la realización, como se ha dicho, de una función administrativa o la prestación de un servicio público.

11.2.1.29. Es decir que, aunque las entidades públicas de intermediación financiera puedan ser propiedad del Estado dominicano o este último sea su principal o único accionista, estas, cuando no perciben fondos del Estado, por su rol dentro del sistema monetario y financiero, se encuentran sometidas al régimen de publicidad, fiscalización y transparencia que recoge la Ley núm. 183-02, no así al régimen previsto por la Ley núm. 200-04.

11.2.1.30. Por otro lado, y en torno a las disposiciones de la Ley núm. 340-06 tampoco rigen para las entidades públicas de intermediación financiera que no se nutren de las arcas públicas —como el Banco de Reservas—, ya que como vimos anteriormente estas empresas públicas no califican dentro del ramo de entes, órganos y organismos autónomos descentralizados que forman parte del aparato estatal; sino que son sociedades comerciales de derecho público que se dedican a la actividad de intermediación financiera bajo el amparo y regulación del sistema monetario y financiero de la nación. De hecho, dentro de ese ámbito rigen principios que hacen inaplicables para estas entidades disposiciones como las impugnadas en inconstitucionalidad, como es, por ejemplo, el establecido por artículo 2.b) de la Ley núm. 183-02, que dispone [...]



11.2.1.32. Por mejor decir, las entidades públicas de intermediación financiera —como lo es el Banco de Reservas— encuentran regulación en materia de fiscalización, transparencia y publicidad lo mismo en las distintas secciones del Título III que en el Título IV de la Ley núm. 183-02, como en las reservas reglamentarias hechas en los artículos 35 y 73 del indicado cuerpo normativo, y en la potestad reglamentaria otorgada por el artículo 223 de la Constitución a la Junta Monetaria; por lo que dada su actividad comercial, amén de su vínculo con el Estado, el tratamiento de sus bases de datos no está expuesto al despliegue de la Ley núm. 200-04.

11.2.1.33. En ese sentido las entidades públicas de intermediación financiera que no perciben fondos del Estado para el desarrollo de su actividad mercantil, como el Banco de Reservas, en tanto entidades de intermediación financiera, deben recibir el mismo tratamiento que reciben las demás entidades que a partir de una iniciativa privada conforman el mercado financiero. Lo anterior conforme a lo previsto en nuestra carta magna en su artículo 221, que establece lo siguiente [...]

11.2.1.34. De ahí, pues, que a partir del ejercicio anterior este tribunal constitucional precisa que las entidades públicas de intermediación financiera bajo las condiciones anteriores —como es el Banco de Reservas— están sujetas a los mismos controles de transparencia y fiscalización que rigen para las demás entidades de intermediación financiera que pertenecen al sistema monetario y financiero dominicano, en los que nada tienen que ver las disposiciones legales objeto del presente control de constitucionalidad.

TC/0944/23, del 27 de diciembre de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad. Sobre el alcance de la aplicación de las leyes núm. 340-06 y 200-04 a las empresas públicas y sociedades comerciales con participación accionarial estatal.

11.2.2.13. Retornando al caso concreto, constatamos que ambas regulaciones impugnadas en inconstitucionalidad se han materializado por ley y somos de criterio que ambas respetan el contenido esencial de la libertad de empresa y de la iniciativa privada. Esto porque, como ya hemos explicado, ninguna influye sobre la actividad comercial o empresarial en sí, de las empresas públicas y sociedades comerciales con participación accionarial estatal en particular, de tal manera que no hay una prohibición o limitación alguna para que dichas manifestaciones del empresariado público puedan ejercer su actividad económica libremente.

11.2.2.14. Dicho de otra manera, ninguna de las normas impugnadas limita la actividad económica de las sociedades comerciales de derecho público listadas allí. El hecho de que a las empresas públicas la ley, en general, les exija que cumplan con las normas de transparencia contenidas en las leyes núm. 200-04 y núm. 340-06, no hace que la libertad de empresa se difumine ni la hacen irreconocible ni impracticable. La libre actividad empresarial persiste.

11.2.2.15. Ahora bien, como también pudimos constatar en parte anterior, cuando se trata de empresas públicas que por la actividad comercial que desempeñan se deben a un régimen normativo especial, como es el caso de las entidades públicas de intermediación financiera reguladas por el



sistema monetario y financiero, no tiene aplicación el régimen general de publicidad, transparencia y fiscalización provisto por las leyes de núm. 200-04 y de núm. 340-06, cuando para llevar a cabo su actividad mercantil estas no utilizan ni manipulan fondos del Estado.

11.2.2.16. Este tribunal constitucional, basado en lo que se ha expuesto anteriormente, estima procedente rechazar la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el Banco de Reservas de la República Dominicana contra el artículo 1 de la Ley núm. 200-04 y el artículo 2, numeral 5), de la Ley núm. 340-06 y, en consecuencia, declarar su conformidad con la Constitución dominicana, toda vez que las mismas son normas razonables que resguardan intereses públicos de alta trascendencia social y política y, por tanto, no transgreden los derechos y principios de igualdad e igualdad de tratamiento en la actividad empresarial, ni la libertad fundamental a la empresa ni a la iniciativa privada, consagrados en los artículos 39, 50, 219 y 221 de la carta sustantiva; por cuanto las mismas no aplican al Banco de Reservas de la República Dominicana, pues en su condición de entidad de intermediación financiera queda regulada exclusivamente por la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, y por tanto salen de su esfera de aplicación —de las leyes atacadas— todas sus operaciones tanto de intermediación financiera como operativas, de ventas y compra de activos.

6. Sector construcción. Sobre la objeción de la DGPU a la solicitud de modificación de construcción por superar una altura superior a la permitida

TC/0169/16¹⁴⁷, del 12 de mayo de 2016. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. Se refiere a la objeción de la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) ante una solicitud de modificación de proyecto por superar la altura permitida. Se estimó que no se vulneró la libertad de empresa y se establece que las limitaciones en materia de urbanismo son de orden público y responden a cuestiones de interés general.¹⁴⁸

10.38. En este caso concreto la limitación que impide a Constructora Rosario, S.R.L. el desarrollo del proyecto del residencial modificado consiste en que el organismo del Ayuntamiento legalmente

147 Expediente núm. TC-04- 2013-0028, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 791, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012).

148 Para un análisis detallado de la competencia de los distintos estamentos gubernamentales para el otorgamiento de permisos con ocasión de una construcción, puede consultarse la sentencia TC/1373/25. Entre otras cosas, en esta decisión se hace un análisis de la normativa aplicable en la materia y de las sentencias emitidas al respecto por el Tribunal, concluyendo que la competencia para otorgar los permisos de uso de suelo es una atribución de carácter ejecutiva que recae en la alcaldía, a través de la Oficina de Planeamiento Urbano: «12.94. De todo lo anterior, resulta muy claro que no era posible concluir -como lo hizo reiteradamente este colegio constitucional- que la disposición contenida en el literal c) del artículo 52 de la Ley núm. 176-07 se trata del otorgamiento de la competencia al concejo de regidores para que emita directamente los permisos de uso de suelos, límites de su altura, control de la densidad ocupacional o número de habitaciones por metros cuadrados y el control de los linderos con los colindantes y con las aceras y vías públicas. Una lectura en clave constitucional revela que tal es una atribución de carácter ejecutiva que, por idénticas razones, no puede recaer en el órgano edilicio normativo (legislativo); y, en el caso específico de tales permisos, debe recaer en la alcaldía, a través de la Oficina de Planeamiento Urbano, con la única excepción de los distritos municipales donde no exista una Oficina de Planeamiento Urbano en los que estos permisos son concedidos por la oficina de planeamiento urbano del ayuntamiento del municipio al que pertenecen estos distritos, mediante convenios de gestión debidamente suscritos con el ayuntamiento del municipio del cual forman parte, en los cuales la Liga Municipal fungirá como espacio de mediación en caso de conflicto entre el ayuntamiento y la junta del distrito municipal; y en aquellos gobiernos locales donde no existe una oficina de planeamiento urbano las autorizaciones de uso de suelo se realizan a través de la Liga Municipal Dominicana, conforme lo establecido con la Ley de Planeamiento Urbano, de mil novecientos sesenta y tres (1963)».



competente para la aprobación del proyecto de construcción y aprobación de uso de suelo –de acuerdo con el artículo 8 de la Ley núm. 6232–, Dirección General de Planeamiento Urbano, ha determinado que dicho proyecto no cumple con los criterios técnicos urbanísticos aplicables en dicho sector.

10.39. Al respecto, este tribunal considera que las circunstancias alegadas por Constructora Rosario, S.R.L. no constituyen vulneración al derecho a la libertad de empresa. Ha de considerarse que a la Constructora Rosario, S.R.L. no se le está impidiendo el ejercicio de su actividad de comercio consistente en la construcción de residenciales destinados a viviendas (como sería en este caso concreto), sino que se le han establecido determinadas limitaciones al ejercicio de ese derecho. Es así que con respecto a la solicitud de autorización inicial –aprobada por el Concejo de Regidores a través de la Resolución núm. 566-2005– la Dirección General de Planeamiento Urbano declaró su no objeción al proyecto, de manera que, una vez obtenido el permiso de construcción emitido por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), este proyecto podía ser ejecutado. La objeción de la Dirección General de Planeamiento Urbano surge cuando se solicita la modificación del proyecto inicial para establecer una altura superior a la que podía autorizarse en ese momento, en virtud de los criterios aplicados por dicha dirección.

10.40. Téngase en cuenta [sic] que las limitaciones en materia de urbanismo son de orden público y responden siempre a cuestiones de interés general. En efecto, los ayuntamientos son responsables de aplicar las normas y disposiciones que en virtud de una ley tengan competencia para hacer cumplir, ya que es sobre estas entidades que fundamentalmente recae la responsabilidad de organizar las ciudades y su crecimiento de forma sostenible, de manera que se adoptan normas que toman en cuenta la ordenación y protección del territorio, el medio ambiente y la conservación de los cascos históricos. Gazcue, en concreto, representa uno de los sectores más antiguos de la ciudad capital, que para su conservación y crecimiento ordenado ha gozado de especial protección normativa y administrativa. En este sentido, tal como ha sido apuntado previamente, tanto desde el punto de vista de los criterios urbanísticos aplicados por la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) en el dos mil nueve (2009) como de los criterios actualmente aplicables de conformidad con la Ordenanza Municipal núm. 5/2013, en la parcela donde Constructora Rosario, S.R.L. quiere ejecutar el proyecto, está prohibida la construcción de edificios con una altura superior a los catorce (14) niveles por encima del nivel del terreno.

7. Sector farmacéutico: composición y funciones de la Junta de Farmacias. Existencia de conflicto de interés

TC/0188/20, del 14 de diciembre de 2020. Acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 4.18 y 8.5.1.1 de las Normas Particulares para la Habilitación de los Establecimientos Farmacéuticos, dictadas por el Ministerio de Salud Pública en agosto de 2012, y el párrafo del artículo 177 del Decreto núm. 246-06, del 9 de junio de 2006, que instituye el reglamento de medicamentos para la aplicación de la Ley núm. 42- 02, General de Salud. Se aborda la composición y las funciones de la Junta de Far-



macias, y se determina la existencia de un conflicto de interés en la conformación de la misma y las funciones que se le atribuyen.¹⁴⁹

7.1.6. Expuesto lo anterior, procederemos al análisis del texto cuestionado, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 4.18. Junta de Farmacias: Es el nombre del organismo integrado por la Asociación Farmacéutica Dominicana, Unión de Farmacias Inc., Asociación Nacional de Dueños de Farmacias Inc., bajo la coordinación del Director General de Drogas y Farmacias, con la función de asesorar, tanto a esta Dirección como a la de Habilitación y Acreditación en todo lo relativo a la instalación, renovación, traslado y otros asuntos relacionados a las actividades de farmacias.

7.1.7. De la exégesis del texto transcrito se advierte que en él se instituye el órgano denominado “Junta de Farmacias”, cuya función es es [sic] asesorar a la Dirección General [sic] de Drogas y Farmacias, así como a la Dirección de Habilitación y Acreditación de todo lo relativo a instalación, renovación, traslado y otros asuntos relacionados a las actividades de farmacia. Hasta este punto el texto objeto de análisis no colide con el derecho a la libertad de empresa. Sin embargo, donde sí se advierte una dificultad grave es en la composición o integración de la indicada junta.

7.1.8. En efecto, de la referida junta formá [sic] parte la Asociación Farmacéutica Dominicana, Unión Farmacéutica Dominicana, INC. y Asociación Dominicana de Dueños de Farmacias, INC., y resulta que la asesoría que estas entidades debe ser concierne a todos los asuntos vinculados al negocio de las farmacias y, en particular, en lo relativo a la instalación, renovación y traslados de farmacia. En este orden, se advierte un incuestionable conflicto de intereses, en la medida en que las personas morales que tienen la facultad de asosorar [sic] aglutinan a empresarios del negocio farmacéutico.

7.1.9. Ciertamente, el conflicto de intereses es evidente porque a los dueños de las farmacias no les conviene que, por ejemplo, se instalen nuevas farmacias, pues estas entrarían a competir en el negocio, dado el hecho de que es natural y comercialmente normal que quien explota un determinado negocio trate de evitar la proliferación de otros comercios de la misma naturaleza y, de esta manera, reducir la competencia para garantizar un dominio del mercado.

7.1.10. Con respecto al argumento invocado por el Ministerio de Salud Pública, relativo a que las entidades asesoras tienen la condición de asociaciones sin fines de lucro, este tribunal constitucional considera que, si bien dicha afirmación es cierta, no menos cierto, es que fueron creadas para defender los intereses de sus asociados, los cuales -como hemos indicado- son personas morales que se dedican al negocio de medicamentos. En este sentido, queda claro que los asesores de referencia no persiguen un lucro para ellos, pero sí lo persiguen para sus asociaciados [sic], cuestión esta que es la que plantea el conflicto de intereses.

149 El Tribunal advirtió la existencia de un conflicto de interés en la conformación de la Junta de Farmacias y en sus funciones de asesoría en asuntos vinculados al negocio de las farmacias (incluyendo instalación, renovación y traslados de las mismas). En este sentido, estimó que no estaba en condiciones de ejercer las potestades que le conferían estas normas de manera objetiva e imparcial.



7.1.11. En virtud de lo anterior, el Tribunal considera que la referida junta de farmacias no está en condiciones de ejercer objetiva e imparcialmente la potestad que se le atribuye mediante el artículo 8.5.1.1 de las Normas Particulares para la Habilitación de los Establecimientos de Farmacias y el párrafo del artículo 177 del Decreto núm. 246-06, textos que procederemos a analizar en los párrafos que siguen.

7.1.12. En efecto, en el artículo 8.5.1.1 de las Normas Particulares para la Habilitación de los Establecimientos Farmacéuticos se establece lo siguiente:

La Dirección General de Drogas y Farmacias procede a la evaluación de medida de distancia con relación a las farmacias más cercanas, luego el expediente es presentado y validado por la Junta de Farmacias, y se otorgará la Certificación de Medida de Distancia si cumple con la distancia establecida en el marco legal vigente. Si no es aprobado por la Junta de Farmacias, no se podrá presentar la solicitud formal de habilitación a la Dirección General de Habilitación y Acreditación de los Servicios de Salud, hasta que cumpla con el requisito de medida de distancia establecido, en cualquier caso, la decisión de la Junta de Farmacias deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor de 30 días.

7.1.13. Como se aprecia, la Junta de Farmacias tiene facultad para para [sic] impedir la instalación de nuevas farmacias, a pesar de que no está en condiciones de decidir de manera imparcial y objetiva, dado el conflicto de intereses que se configura, según se explicó anteriormente.

7.1.14. Si bien este tribunal constitucional considera que el texto impugnado viola el derecho a la libertad de empresa en los términos indicados, también entiende que una parte del mismo es constitucionalmente válida, particularmente, la facultad que se le otorga a la Dirección General de Drogas y Farmacias relativa a la determinación de la distancia que debe existir entre dos farmacias, dato este que es objetivo y no sujeto a discrecionalidad.

7.1.15. En virtud de las motivaciones anteriores procede dictar una sentencia interpretativa con respecto al texto objeto de análisis, con la finalidad de adecuarlo a la Constitución, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11 [...]

7.1.17. De acuerdo con las motivaciones y principios expuestos, para el Tribunal Constitucional, la interpretación conforme a la Constitución del artículo 8.5.1.1 de las Normas Particulares para la Habilitación de los Establecimientos Farmacéuticos, dictadas por el Ministerio de Salud Pública en agosto dos mil doce (2012), es la que sigue: “La Dirección General de Drogas y Farmacias procede a la evaluación de medida de distancia con relación a las farmacias más cercanas y se otorgará la Certificación de Medida de Distancia si cumple con la distancia establecida en el marco legal vigente”.

7.1.18. En lo que respecta al párrafo del artículo 177 del Decreto núm. 246-06, en el cual se establece que “para que una farmacia pueda apertura [sic] por vez primera deberá contar con la anuencia y aprobación de la Junta de Farmacias”, el Tribunal considera que debe ser declarado inconstitucional, en la medida de que adolece del mismo vicio constitucional atribuido al texto anteriormente analizado.



8. Bebidas alcohólicas

a) Industria del ron. Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL). NORDOM 477

TC/0255/18¹⁵⁰, del 30 de julio de 2018. Recurso de revisión de sentencia de amparo. Entre otras cosas, se realizan algunas consideraciones sobre el régimen para la producción del alcohol y se descarta la existencia de una vulneración a la libertad de empresa.¹⁵¹

11.c. Conforme las piezas que reposan en el expediente, este tribunal advierte que las pretensiones de los accionantes y actuales recurrentes están dirigidas a que el tribunal de amparo dejara sin efecto lo acordado en la reunión del diecisiete (17) de julio del año dos mil quince (2015), bajo el alegato de que, no se les notificó sobre la convocatoria a dicha reunión, dicha actuación deviene en una clara vulneración a los derechos fundamentales, al debido proceso y de participación, y por constituir una amenaza al derecho a la libertad de empresa de los miembros de la Asociación de Roneros Dominicanos (ARDO) que fueron arbitrariamente excluidos de la reunión y de Bodegas Pedro Oliver.

11. d. Para este tribunal constitucional, contrario a lo planteado en el párrafo anterior, se ha comprobado que tanto la empresa Bodegas Pedro Oliver, S.A, la Asociación de Roneros Dominicanos (ARDO), empresa Ronos del Caribe, Srl., mediante comunicaciones separadas el dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), confirmaron su asistencia a la reunión pautada para el viernes diecisiete (17) de julio del año dos mil quince (2015) para la revisión de la NORDOM 477, señalando además, quienes serían sus representantes; de lo que se infiere que lo planteado por los accionantes y hoy recurrentes respecto a que no fueron debidamente citados para dicha reunión. Carece de veracidad y de sustento legal, toda vez que, al haber confirmado su asistencia, se evidencia que ambos tenían pleno conocimiento de la existencia de dicha reunión.

11. e. En otro orden, y, con relación a la amenaza en contra de la libertad de empresa, este tribunal no evidencia la existencia de tal vulneración, toda vez, que las definiciones de “ron” y “ron dominicano” se encuentran contempladas en la vigente NORDOM 477 desde años anteriores, siendo compatibles con la Norma General 03-2012 de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) relativo al manejo del alcohol en las licorerías y en la Ley General de Alcoholes núm. 243 del diez (10) de enero de mil novecientos sesenta y ocho (1968), que establecen los requisitos para la producción del ron desde años anteriores, por lo que las compañías que comercializan ron en el país siempre se han regido por dicha norma.

11. f. Para corroborar lo anterior, este tribunal hace suyos los razonamientos esgrimidos por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince

150 Expediente núm. TC-05- 2016-0157, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Bodegas Pedro Oliver; Asociación de Roneros Dominicanos (ARDO), en representación de las Empresas J&J Spirits, Bodegas Punta Cana, Ronos del Caribe, Alebrands Dominicana, Blac Global, RSL Blunt Productions y Spirits Imports en contra de la Sentencia núm. 00443-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015).

151 El caso tiene su origen en una acción de amparo interpuesta contra el Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL), a raíz de una reunión llevada a cabo por su Comité Técnico, «en la que alegadamente se aprobaron unas definiciones de ron y de añejamiento que no responden a la tradición ni a la costumbre de la producción del ron, ni en el ámbito local, ni internacional».



(2015), relativos a que “los argumentos invocados y la valoración de las pruebas al proceso no revela ninguna infracción a la ley o acto administrativo, que el juez de amparo esté llamado a restituir, (...)”, cuestión que ha quedado comprobada por los documentos que reposan en el expediente y en la decisión objeto del presente recurso. En la especie no se advierte la vulneración al debido proceso, ni a la libertad de empresa, al quedar comprobado que los hoy recurrentes estaban debidamente citados para la reunión celebrada el diecisiete (17) de julio de dos mil quince (2015), con lo cual no se le vulneró su derecho de defensa.

b) Restricciones horarias al expendio de bebidas alcohólicas

TC/0689/26¹⁵², del 28 de julio de 2026. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa de inconstitucionalidad contra el decreto que limita el horario para el expendio de bebidas alcohólicas en colmados, discotecas, bares, casinos y centros de diversión, y que establece sanciones por su incumplimiento, entre ellas el cierre temporal o definitivo de los establecimientos y la cancelación de licencias o permisos. Aunque el decreto fue declarado no conforme con la Constitución, con diferimiento de los efectos de la declaratoria por el término de dos años a partir de la notificación de la sentencia. Se determinó que no vulnera la libertad de empresa, pues no impide a ninguna persona realizar la actividad comercial de su preferencia, sino que regula el expendio de bebidas alcohólicas en determinados días y horarios.

13.5. Ahora bien, en cuanto a la violación del derecho a la libertad de empresa contenido en el artículo 50 de la Constitución, el accionante alega que el mismo se lesiona concomitantemente con el derecho al consumidor, puesto que el decreto atacado constriñe un derecho fundamental que afecta toda la población.

13.6. Como respuesta a este planteamiento de violación, este tribunal considera que el accionante no posee la razón, ya que el derecho a la libertad de empresa consagra que las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en la Constitución y las leyes.

13.7. En ese sentido, el decreto atacado no está privando a ninguna persona de realizar la actividad comercial de su preferencia, sino que lo que regula es el expendio de bebidas alcohólicas en determinados días y a determinadas horas, lo que en modo alguno configura violación al derecho a la libre empresa ni al consumidor, pues a este no se le está impidiendo obtener los productos que desea, sino que se trata de una simple regulación de horarios y días con relación al expendio de bebidas alcohólicas. Por lo que se rechaza el planteamiento.

152 Expediente núm. TC-01- 2025-0050, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Víctor Eddy Mateo Vásquez contra el Decreto núm. 308-06, emitido por el Poder Ejecutivo el veinticuatro (24) de julio del año dos mil seis (2006).



9. Transporte de pasajeros y de carga

a) Naturaleza y características del servicio de transporte colectivo

TC/0349/16¹⁵³, del 28 de julio de 2016. Recurso de revisión de amparo. Entre otras cosas, se refiere a la naturaleza y características del servicio de transporte colectivo, incluyendo las obligaciones y prerrogativas del Estado.

10.n. De igual manera, el artículo 147 de la Constitución faculta al legislador, de manera exclusiva, a regular los servicios públicos, los cuales están destinados a satisfacer necesidades de interés colectivo, lo que obliga al Estado a garantizar su acceso, respondiendo además a los principios de universalidad, calidad, razonabilidad, responsabilidad, equidad, eficiencia y continuidad.

10.o. Estos servicios pueden ser prestados por el Estado directamente, o por entidades privadas, mediante el otorgamiento de concesiones dadas de conformidad con la ley, en las que se asegure la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público.

10.p. El servicio de transporte colectivo es, sin lugar a dudas, un servicio público, sinónimo de crecimiento económico y progreso de una sociedad, lo que obliga al Estado a garantizar su acceso, y a tomar cualesquiera medidas sean necesarias para garantizar su acceso, así como la calidad y la eficiencia del mismo, a los fines de que prevalezca el interés general. **[Reiterado en la sentencia TC/0589/18, párr. 10.4.hh.]**

10.q. Es por ello que el constituyente no sólo facultó al Poder Ejecutivo para que tome las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento regular de los servicios públicos, a cargo de organismos creados a tales fines; sino que el legislador, además, facultó a los ayuntamientos, órganos que constituyen las bases del sistema político administrativo local, para que ordenen y reglamenten el transporte público urbano.

10.r. Esto confiere a las autoridades correspondientes una serie de prerrogativas, cuyo fin último es satisfacer las necesidades y el bienestar general de las personas, pudiendo así tomar las medidas necesarias y hacer las modificaciones correspondientes, tendentes a organizar y ofrecer un servicio de transporte eficiente, lo que podría implicar la necesidad de que los concesionarios del mismo se adapten a los cambios y conveniencias de sus usuarios.

10.s. De lo anterior resulta que, cuando los concesionarios no estén conformes o de acuerdo con los actos administrativos o actuaciones de la administración correspondiente, tomando en consideración que la regulación eficiente del servicio de transporte es prioridad del Estado, los conflictos que surjan ameritan un análisis exhaustivo de las normas que regulan el sistema de transporte municipal, regional y hasta nacional, sin que ello necesariamente involucre violación a derechos fundamentales.

153 Expediente núm. TC-05- 2014-0060, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Asociación de Transportistas de Pasajeros del Valle de San Juan de la Maguana, Inc. (ASOTRAPAVASAN), Transporte del Valle, contra la Ordenanza núm. 322-14- 01, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Juan el veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014).



b) Deber del Estado de ofrecer un servicio de calidad

TC/0589/18¹⁵⁴, del 10 de diciembre de 2018. Recurso de revisión de amparo. Deber del Estado de ser proactivo en la planificación y estructuración de un servicio de transporte de calidad.

10.4. II. Es evidente que el servicio de transporte público de pasajeros y de carga, constituye una necesidad creciente, pues los usuarios requieren cada vez más contar con un servicio que sea asequible y digno. De ahí viene que el Estado, como garante de los derechos fundamentales y responsable de poner a disposición de los ciudadanos y ciudadanas servicios que realmente satisfagan sus necesidades, debe ser proactivo en la planificación y estructuración de un servicio de transporte que se ajuste a las exigencias que la propia modernidad dicta, así como también cumplir con los mandatos constitucionales y legales de ofrecer a la ciudadanía servicios de calidad, que como en el caso del transporte público facilitan la conectividad entre territorios y personas que dependen o se auxilian de este servicio para ejercer otros derechos fundamentales como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la cultura y al deporte, entre otros; y por ende, tienen un impacto determinante en el alcance del progreso nacional.

c) Legitimación del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)

TC/0380/18¹⁵⁵, del 10 de octubre de 2018. Recurso de revisión de amparo. Este caso tiene su origen en una acción de amparo de cumplimiento y en una acción de amparo ordinaria, interpuestas por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) contra varias instituciones del Estado, ante el alegado incumplimiento de un conjunto de normas aplicables al transporte de cargas y pasajeros. Sobre la legitimación del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), se indica lo siguiente:

154 Expediente núm. TC-05-2018-0049, relativo al recurso de revisión constitucional de amparo incoado por la Federación Nacional de Trabajadores del Transporte Social Cristiana (FENATTRANSC) y sus sindicatos afiliados: Sindicato Nacional de Choferes Dominicanos (SINACHOD), Sindicato Nacional de Choferes Demócratas Cristianos (SINCHODEMODC), Sindicato de Choferes Social Cristianos de Manoguayabo (SICHOSOCMAN), Sindicato de Choferes Social Cristianos de Herrera (SICHOSOCRIH), Sindicato de Choferes Social Cristianos de Santiago (SIPROCHOSOL), Sindicato de Choferes Social Cristianos de San Pedro de Macorís, Sindicato de Choferes Social Cristianos de San Francisco de Macorís, Sindicato de Choferes Social Cristianos de Boca Chica, Sindicato de Choferes Social Cristianos de Haina y Sindicato de Choferes Social Cristianos de Villa Altagracia contra la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00074, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

155 A) Expediente núm. TC-05-2017-0151, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT); B) Expediente núm. TC-05-2017-0152, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Confederación Nacional de Organizaciones del Transporte (CONATRA); C) Expediente núm. TC-05-2017-0153, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Federación Nacional de Transporte Dominicano (FENATRADO); D) Expediente núm. TC-05-2017-0154, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el Sindicato de Transporte Higüey –Seibo –Hato Mayor (ASOTRAHIS); la Asociación de Taxistas Turísticos Berón –Punta Cana y Zonas Aledañas (BERÓN TAXI); el Sindicato de Transporte Interurbano Higüey –La Romana (SITRAHIR); la Asociación de Propietarios de Autobuses del Transporte Interurbano Higüey –Miches (SITRAHIMI); el Sindicato de Transporte Interurbano Higüey –Bávaro –Punta Cana –Cabeza de Toro (SITRABAPU); el Sindicato de Choferes y Afines de Cabo San Rafael del Yuma (SICOAYU); el Sindicato de Transporte Boca de Yuma –La Romana (SICHOAYURO); Transporte Empresarial Carines, S.R.L.; el Sindicato de Transporte de Higüey –Maragua (SITRAHIMARA); e Higüey Taxi, C. por A.; y, E) Expediente núm. TC-07-2017-0035, relativo a la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuesta por la Confederación Nacional de Organizaciones de Transporte (CONATRA), todos contra la Sentencia núm. 00416-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



12. II. En consecuencia, conforme con todo lo antes señalado, en relación con la calidad y legitimación para actuar en la acción de amparo de cumplimiento que ahora nos ocupa, configurada en el referido artículo 105 de la Ley núm. 137-11, la accionante, Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), cumple con dichos requisitos, ya que en sus Estatutos, entre sus disposiciones se encuentra el de defender a sus miembros en todo lo que concierne a los intereses del sector empresarial y la garantía de sus derechos, así como también, de representar y defender los derechos colectivos de sus miembros; en consecuencia, al encontrar que los miembros de dicho consejo se encuentran afectados por los alegados derechos vulnerados por el incumplimiento de las antes señaladas normas, que fueron dictadas con la finalidad de regularizar el desenvolvimiento del tránsito público, tanto de cargas como de pasajeros, se encuentran investidos de la legitimación para actuar en la presente acción de amparo de cumplimiento.

d) Cumplimiento de las normas relativas a los servicios de transporte de pasajeros y de cargas

TC/0380/18, del 10 de octubre de 2018. Recurso de revisión de amparo. Inercia de las instituciones estatales en el cumplimiento de las normas relativas al correcto desarrollo y desenvolvimiento de los servicios de transporte de pasajeros y de cargas, y las consecuencias frente al derecho a la libertad de empresa y libre competencia.

12.xxx. Ante la evidencia de que continua [sic] la inercia que existe por parte de las instituciones estatales (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de las Fuerzas Armadas, ahora Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Ministerio de Industria de Interior y Policía) sometidas por la acción de amparo de cumplimiento, en torno a las normas relativas al correcto desarrollo y desenvolvimiento de los servicios de transporte de pasajeros y de cargas, que originó la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa, se le han vulnerado los derechos fundamentales de la libertad de empresa, libertad de contratación, libre competencia, libertad de tránsito a los ahora recurridos constitucionales, Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP). [...]

12.bbbb. En relación con la vulneración al derecho de la libertad de empresa y libre competencia, derecho fundamental establecido en el artículo 50 de la Constitución dominicana, que dispone [...]

12. cccc. En este aspecto, el Estado dominicano ha establecido a través del artículo 4 de la Ley núm. 578, del dieciséis (16) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), que le otorga facultad al Ministerio de Trabajo de dictar normas que prohíban el establecimiento de monopolios y prácticas anticompetitivas. En relación con los servicios de tránsito tanto de pasajeros como de cargas, se ha podido evidenciar que no se han elaborado ni dictado normas tendentes a regular dicho sector económico, en el cual no se formen monopolios que realicen prácticas anticompetitivas, por lo que no permiten que se garantice el ejercicio al derecho de la libre empresa y libre competencia, ya que no pueden dedicarse libremente al desarrollo de la empresa; en consecuencia, merma el desarrollo económico de ellas y por consiguiente, de los ciudadanos.



12. dddd. En cuanto a la vulneración al derecho a la libertad de tránsito, garantizado por la Carta Magna dominicana, específicamente en su artículo 46 [...]

12. eeee. En tal sentido, es evidente que los ciudadanos de República Dominicana se ven afectados al no poder contratar libremente, tanto el servicio de transporte de pasajeros como el transporte de carga, a fin de trasladarse libremente dentro del territorio nacional, así como de entrar o sacar mercancías en los aeropuertos y puertos del país, ya sean por importar o exportar mercancías respectivamente, en vista de que no han sido suficientes las medidas adoptadas al respecto, tanto por el Ministerio de Trabajo como por el Ministerio de Industria y Comercio, conforme a las normas que las rigen, ya anteriormente referidas [...]

12. hhhh. Por tanto, al evidenciar que continua la inercia de las instituciones puestas en mora para el cumplimiento del deber legal, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo y al no presentar objeción alguna por las mayorías de las instituciones del Estado contra la sentencia hoy recurrida, este tribunal constitucional considera que procede acoger parcialmente el referido recurso de revisión constitucional y por consiguiente, revocar parcialmente la sentencia núm. 00416-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), únicamente en lo que respecta a la decisión adoptada en el literal C) del décimo fallo; por lo tanto declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento sometida por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) contra la Oficina de Transporte Terrestre (OTTT), y confirmar los demás fallos dictados en la sentencia objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

e) Fondo Especial para la Renovación Vehicular del Transporte de Pasajeros y de Carga

TC/0589/18, del 10 de diciembre de 2018. Recurso de revisión de amparo. Este caso tiene su origen en una acción de amparo de cumplimiento, interpuesta por la Federación Nacional de Trabajadores del Transporte Social Cristiana (FENATTRANSC) contra el Ministerio de la Presidencia, con la finalidad de que se cumpliera el artículo 20 de la Ley núm. 253-12, que dispuso la creación de un fondo para la sustitución de la flota vehicular del transporte público de pasajeros y de carga. El Tribunal se refiere al mal estado de dicha flota y a sus efectos en la calidad del servicio y en la capacidad competitiva del sector. Se determina la existencia de una vulneración parcial a la libertad de empresa.

10.4.bb. Los accionantes, Federación Nacional de Trabajadores del Transporte Social Cristiana (FENATTRANSC), representada por su secretario general, señor José Nicasio Díaz Guzmán, y comparetes, alegan que sus derechos a la libertad de empresa (libre contratación y competencia), así como su derecho a la libertad de tránsito están siendo vulnerados debido al estado de deterioro en el que se encuentra la flota vehicular, lo cual impide ofrecer un servicio de calidad y, por tanto, troncha su capacidad competitiva en el mercado [...]



10.4. ee. Por su parte, la Ley núm. 63-17 -que hemos establecido es la legislación que rige esta materia en la actualidad-, ostenta, como uno de sus principios básicos, la competitividad, al pautar que

El Estado creará las condiciones para atraer a los agentes económicos interesados en invertir en el sector de la movilidad, el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial, y estimulará el desarrollo empresarial de los proveedores del servicio de transporte terrestre, respetando los contratos existentes del servicio del transporte público de pasajeros, en el marco del cumplimiento de los requerimientos de todas las normativas de esta ley y bajo un esquema regulatorio que evite la competencia desleal y los abusos por parte de instituciones, personas o empresas en virtud de su posición dominante en el mercado. (...) y en su artículo 10 establece que El INTRANT será responsable de velar por la libre y leal competencia en el sector y sus servicios (...).

10.4. ff. De igual forma, el artículo 4, literal e) de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia, define la libre competencia como “[l]a posibilidad de acceder a los mercados, a ofertar bienes y servicios, dada la inexistencia de barreras artificiales creadas al ingreso de potenciales competidores”.

10.4. gg. Por su parte, la Constitución, en su artículo 147, establece que [...] En esa tesitura, la Ley núm. 63-17 considera el transporte público terrestre de pasajeros como “[u]n servicio público y de interés público, regulado y gestionado por el Estado a través del INTRANT y los ayuntamientos”. [...]

10.4. jj. Ciertamente, el mal estado de la flota vehicular del transporte público de pasajeros y de carga de la República Dominicana afecta la calidad de dicho servicio, así como también disminuye la capacidad competitiva de ese sector con respecto a empresas privadas que no dependen de los planes estatales para mantener en condiciones óptimas sus vehículos y, por ende, pueden ofrecer un servicio de mejor calidad a los usuarios; quienes en consecuencia, se ven obligados a pagar más dinero por un servicio que está acreditado como básico en el ordenamiento legal dominicano.

10.4. kk. En ese tenor la propia Ley núm. 63-17 despliega, en su artículo 34, que “la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros se hará en vehículos que garanticen la seguridad de los usuarios y de los terceros”; y en su artículo 38 propone que “los usuarios del servicio público de transporte terrestre tendrán derecho de elección, calidad, eficiencia, seguridad y a recibir un trato equitativo y digno, que garantice los principios de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad de los servicios públicos a precios justos y razonables”. De igual forma, esta ley establece los requisitos que deberán cumplir los vehículos destinados al transporte público de pasajeros y carga – requisitos que serán verificados a través del sistema de inspección al que deben ser sometidos- para garantizar la calidad y seguridad de este servicio. [...]

10.4. mm. Dicho lo anterior, este Tribunal considera, que la vulneración al derecho de libertad de empresa, invocado por los accionantes, es parcial; esto en el sentido de que el fundamento cardinal de la libertad de empresa no se ve afectado, pues el Estado no ha prohibido al sector transporte dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sino,, [sic] más bien que la falta o retraso de la ejecución de los planes nacionales diseñados para mejorar este servicio limitan la competitividad de este ante otras empresas que tienen el mismo objeto.



10.4.nn. Además, cuando se creó el fondo con el objetivo de promover el desarrollo vial y la renovación de la flota vehicular del transporte público de pasajeros y de carga se estableció para esos fines un impuesto adicional de dos pesos dominicanos (RD\$2.00) por galón al consumo de gasolina y gasoil, regular y premium al ya previsto en la Ley núm. 112-00, sobre Hidrocarburos. Esto significa que la recaudación de dichos recursos ha sido producto de los impuestos que sobre los combustibles pagan los y las ciudadanas del país, así como también los mismos operarios del sector del transporte público, pues dicho impuesto es de carácter general y recae en todos aquellos que compran combustibles. Por esto, es una responsabilidad del Estado invertir el fondo recaudado para los fines que justificaron su creación en beneficio no solo de los operarios del transporte, sino también de los usuarios del mismo.

10. Construcción e instalación de aeropuertos: modelos, trámites y normativa aplicable

TC/0496/25¹⁵⁶, del 18 de julio de 2025. Revisión constitucional de decisión jurisdiccional. Sobre la autorización de establecimientos aeroportuarios y la necesidad de agotar el procedimiento previsto para la construcción, establecimiento, habilitación y explotación aeroportuaria. Entre otras cosas, se estima que la fijación de condiciones previas y específicas de admisión a un determinado mercado, especialmente en el sector aeronáutico y aeroportuario, no se traduce en una vulneración a la libertad de empresa. En este sentido, la libre iniciativa ejercida respecto de un proyecto aeroportuario no exime de llevar a cabo los trámites de lugar para la aprobación y habilitación del proyecto.

12.7. En el presente caso, la libertad de empresa de la parte recurrente no ha sido vulnerada por las sentencias recurridas. De cara a la libertad de empresa, este tribunal considera que la fijación de condiciones previas y específicas de admisión a un determinado mercado, sobre todo en el sector aeronáutico y aeroportuario, a propósito del interés público en la construcción, instalación y habilitación de aeropuertos de categoría internacional, no se traduce o equivale a la transgresión al derecho de la libertad de empresa. Tal como se desprende de las Leyes núm. 491-06 y 188-11, entre otras normas, existen potestades condicionantes y finalistas en la regulación de la instalación y habilitación de aeropuertos, de orden sustantivas y procedimentales, que deben seguir los intereses en el tipo de actividad que persigue la parte hoy recurrente.

12.8. Contrario a lo planteado por la parte recurrente, la libre iniciativa ejercida por ella, respecto del proyecto aeroportuario, no la libera de llevar a cabo los trámites requeridos para la aprobación y habilitación del proyecto, así como de realizar los trámites que debieron agotarse, cuya omisión resultó en la declaración de lesividad y posterior nulidad de la Comunicación núm. 2293, como bien la corte a quo apreció (ver las Sentencias núm. SCJ-TS-23-1451, párr. 45-59; SCJ-TS-24-0479,

156 1) Expediente núm. TC-04-2024-0600, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto el diecinueve (19) de enero de dos mil veinticuatro (2024) por la razón social Aeropuerto Internacional de Bávaro, S.A.S. (AIB) contra la Sentencia núm. SCJ-TS-23-01451, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023); y 2) Expediente núm. TC-04-2025-0018, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto el siete (7) de junio de dos mil veinticuatro (2024) por la razón social Aeropuerto Internacional de Bávaro, S.A.S. (AIB) contra la Sentencia núm. SCJ-TS-24-0479, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de abril de dos mil veinticuatro (2024).



párrafos 61-106, ambas recurridas). Asimismo, incluso asumiendo que pudiera alegarse que la parte recurrente estaba en ejercicio de su derecho a la libertad de empresa, el interés público marcado en el ámbito de los servicios aeroportuarios, específicamente en la construcción e instalación de aeropuertos, como se desprende de las Leyes núm. 491-06 y 188-11, condiciona sustancialmente el ejercicio de la actividad a rigurosos procedimientos que conducirían a la habilitación de aquella.

12.9. Además, como motivo de mayor abundamiento, el trámite realizado ante el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y el Poder Ejecutivo no supone –automáticamente– la constitución de derecho como tal, sino hasta que los requerimientos fueran cumplidos de conformidad con la ley, sobre todo, por lo limitado del espacio que corresponderá al marco del ejercicio de la actividad. Por igual, contrario a lo que pudo ocurrir con los aeropuertos internacionales que la parte recurrente trae a colación, existe un régimen general de contratación con el Estado dominicano, con independencia de que estén involucrados fondos públicos o privados (por ejemplo, Ley núm. 340-06, y sus modificaciones, art. 2.1-2.5; Ley núm. 47-20, art. 53) o impliquen el aporte del agente privado o del Estado (Ley núm. 47-20, art. 4.6; art. 31; art. 32; art. 53.1). El Tribunal no puede constatar, ante el régimen jurídico vigente al momento de la formalización de la solicitud de la parte recurrente, que el ejercicio de su iniciativa privada fue desconocido, tomando en cuenta el incumplimiento grave que motivó el procedimiento de lesividad de la Comunicación núm. 2399.

12.10. En efecto, aunque será tratada en otra parte de la presente sentencia, ante la violación al ordenamiento jurídico y al interés público identificado por el Poder Judicial, exigidas por las normas vigentes, se declaró la lesividad de la Comunicación núm. 2293. En ambas sentencias recurridas, la Suprema Corte de Justicia identificó las motivaciones que le permitieron rechazar el recurso de casación, respecto de la determinación de los graves vicios al ordenamiento jurídico y al interés general, ante la violación identificada y declarada conforme al debido proceso vigente. De modo que la libertad de empresa no fue de ninguna manera comprometida por la corte *a quo* al decidir como lo hizo.

12.11. Es preciso determinar que la iniciativa privada, en este caso entendida como propuesta formal y documentada en relación con un proyecto, el cual persigue la satisfacción de un interés público, no fue impedida –ni está en la actualidad– a la parte recurrente. De hecho, como se desprende de la Resolución núm. 24/20, dictada por el IDAC, se admite la posibilidad de que la parte recurrente puede volver a reintroducir el proyecto. De modo que tampoco se puede considerar como una violación al derecho a la libertad de empresa la lesividad declarada y materializada, por efecto de que la recurrente puede volver a presentar la iniciativa para agotar el procedimiento previsto para la construcción, establecimiento y habilitación de un aeropuerto internacional.

12.12. Pero también es importante destacar que la iniciativa privada para la construcción, establecimiento, habilitación y explotación de un aeropuerto internacional no constituye como tal una posición protegida en la libertad de empresa, libre de condiciones previas de sujeción. Independientemente de los modelos de gestión de los aeropuertos (concesional o autorización), existen trámites y procedimientos que deben ser cumplidos de manera competitiva y eficiente, incluso si la iniciativa del proyecto viene de la mano de la parte interesada. En otras palabras, la iniciativa



privada en la presentación de un proyecto a cargo de un agente del mercado no supone que podrá construir, establecer, habilitar y explotar un aeropuerto al margen de las normas legales existentes que implicarían el proceso competitivo al amparo de la Ley núm. 47-20, en los casos que aplique esta; es decir, no tiene *per se* el derecho a actuar al margen de la regulación económica existente.

12.13. En este aspecto, tal como fue expuesta por la corte a quo, es importante destacar –como motivo de mayor abundamiento– la aplicación de la Ley núm. 340-06, en los términos del artículo 2, párrafos I y II de la Ley núm. 47-20. A la fecha en que fue presentada la solicitud de autorización para la construcción y operación del Aeropuerto Internacional de Bávaro, si bien imperaba la Ley núm. 340-06 para todos los procesos de licencias, autorizaciones y concesiones, al momento en que se dictó el Decreto núm. 270-20, la Ley núm. 47-20 entró en vigencia. En dado caso, la Ley núm. 47-20, que rescata la aplicabilidad supletoria de la Ley núm. 340-06, solo cuando corresponda, en materia de autorizaciones, licencias y concesiones en sectores regulados (como la aeronáutica civil), si no encaja en la definición de «alianza público-privada», según el artículo 4 de la Ley núm. 47-20 y sin que no exista una ley sectorial al efecto. Por consiguiente, reafirma la obligación de la Administración pública de celebrar concursos competitivos entre diversos oferentes antes de conceder una autorización como el objeto del presente conflicto, en los casos que apliquen según las normas generales y sectoriales existentes.

12.14. El Tribunal recuerda que la actividad de construcción, establecimiento, habilitación y explotación de un aeropuerto designado como internacional no es una simple actividad dejada a la libre explotación de los agentes del mercado. En ese sentido, por ejemplo, como consecuencia de la jurisdicción soberana del territorio (Constitución de la República, arts. 3 y 9; Ley núm. 491-06, arts. 2, 5 y 6), la «entrada y salida del país de aeronaves que efectúen vuelos internacionales, deberán hacerse por él o los aeropuertos designados por el Poder Ejecutivo y publicados por el IDAC, salvo en casos de aterrizajes de emergencia o por causas de fuerza mayor» (Ley núm. 491-06, art. 12). Esto respecto del hecho de que, en los aeropuertos, como «aeródromo[s] de uso público designado[s] por el Poder Ejecutivo como puerto[s] de entrada o salida para el tráfico aéreo internacional» se «llevan a cabo los trámites de aduana, migración, salud pública, reglamentación fitozoosanitaria y otros requerimientos» [Ley núm. 491-06, art. 1(i)]. Los aeropuertos internacionales, en tal sentido, incluso si se trata de la inversión exclusivamente privada, debido al interés público y su vinculación con el ejercicio soberano jurisdiccional del Estado, aportan toda la estructura necesaria para su funcionamiento (aduana, migración, salud pública o reglamentación fitozoosanitaria) para el fin por el cual la parte recurrente, por ejemplo, presentó el proyecto al Estado dominicano para la autorización de construcción y habilitación del aeropuerto internacional.

12.15. Por eso, para este tribunal, en relación con el presente caso, sea bajo el modelo concesional o autorizativo [sic] que propone la parte recurrente, la prerrogativa se materializa a partir del agotamiento del procedimiento previsto en las Leyes núm. 491-06, 188-11 y 47-20, o bien la Ley núm. 340-06, y sus modificaciones (en los casos que aplique) terminando con la debida designación realizada por el Poder Ejecutivo y el IDAC, y completando los requerimientos formales, materiales y técnicos. De modo tal que los agentes del mercado estén por igual protegidos en sus expectativas, en cuanto a la competencia en los procesos de selección de contratistas u oferentes, respecto de



un posible proyecto impulsado por el Estado o por iniciativa de un agente para el inicio de un procedimiento competitivo.

12.16. Por ello, tampoco llevaría razón la parte recurrente en su reclamo. Los derechos o prerrogativas que pudieron verse materializadas son contrarios a derecho, o contrarios al interés público, toda vez que fueron sometidos al procedimiento de declaración de lesividad (Resolución núm. 17/20), luego aconteció su pronunciamiento definitivo, tras concluir un amplio procedimiento administrativo, respecto del cual la parte recurrente decidió no participar (Resolución núm. 024/20). Por igual, aun asumiendo la tesis de los dos modelos de prestación aeroportuaria, en ambos modelos existen trámites, autorizaciones, condicionantes u otros tipos habilitantes que, si no son cumplidos o bien las condiciones para su materialización son contrarias a derecho y al interés público, la prerrogativa para la prestación no puede darse configurada.

12.17. Asimismo, independientemente del hecho de que existen diferencias en ambos modelos, sea por concesión o autorización, ni la Ley núm. 340-06 ni tampoco la Ley núm. 47-20 distinguen, ni excusan la realización de procedimientos de contratación debido a los referidos modelos. De modo que no existe un derecho de libertad de empresa –más allá de la libre iniciativa– en la construcción, establecimiento, habilitación y explotación aeroportuaria sin agotar el procedimiento previsto (como sería, por ejemplo, el previsto en la Ley núm. 47-20). Por lo tanto, no existe violación del derecho en cuestión.

12.18. En adición, tampoco puede perderse de vista que la declaración de lesividad de la Comunicación núm. 2293, como bien lo expresó la corte a quo, no puede considerarse una barrera de entrada. El Tribunal observa que, a pesar de la contrariedad a derecho incurrida en la emisión de la Comunicación núm. 2293, persiste la posibilidad de presentar el mismo proyecto al Estado respecto del inicio del proceso de construcción y fiscalización del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, pero ahora bajo los requerimientos y procedimientos legales obviados que apreciaron tanto el Tribunal Superior Administrativo y la corte a quo. Más aún, incluso previo a la lesividad de la Comunicación núm. 2293, tampoco se configuraron las condiciones de dicha comunicación, en vista de que no se habían cumplido los requerimientos por parte de la parte recurrente. En tal sentido, no puede considerarse que, al decidir como lo hizo la corte a quo, quedó comprometida la libertad de empresa.

12.19. El Tribunal observa que, con ocasión del recurso constitucional de revisión de decisión jurisdiccional interpuesto contra la Sentencia núm. SCJTS-24-0479, en los párrafos del 243 al 281, la indicada recurrente también argumenta la violación al derecho a la libertad de empresa, por los mismos motivos expresados en este apartado. En consecuencia, procede rechazar el mencionado medio contra la libertad de empresa, presentado en el recurso constitucional contra la Sentencia núm. SCJ-TS-24-0479.



11. Comercialización, control y regulación de productos pirotécnicos. Prohibición de venta al público en general y requisitos que deben cumplir las empresas registradas para realizar espectáculos pirotécnicos

TC/0345/15¹⁵⁷, del 13 de octubre de 2015. Recurso de revisión de amparo. Se refiere a la prohibición de venta al público en general y a los requisitos que deben cumplir las empresas registradas para realizar espectáculos pirotécnicos, con base en el Decreto núm. 616-06, del 13 de diciembre, y la Resolución núm. 02-07, del 7 de diciembre de 2007.¹⁵⁸

10.d. El Decreto núm. 616-06, del trece (13) de diciembre de dos mil seis (2006), fue creado con la finalidad de prohibir la comercialización de fuegos artificiales al público en general, sin los permisos correspondientes los cuales serán otorgados por una Comisión compuesta por representantes de varias instituciones. En su artículo 2 describe su composición, al disponer:

Una comisión integrada por los titulares o representantes designados al efecto de las Secretarías de Estado de Interior y Policía, Fuerzas Armadas, Salud Pública y Asistencia Social y Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Jefatura de la Policía Nacional queda encargada de otorgar los permisos a las empresas que realicen espectáculos a cargo de instituciones y a las empresas que realicen espectáculos a cargo de instituciones y a las empresas particulares que requieran del uso de fuegos artificiales, siempre que así lo soliciten.

10. e. Como se aprecia, en este artículo se establece que la comisión se encargará de otorgar los permisos a las empresas que realicen espectáculos y que requieran el uso de fuegos artificiales, por lo que es esta la única competente para otorgar o denegar dichos permisos.

10. f. En relación con la Resolución núm. 02-07, del siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007), emitida por la Secretaría de Estado de Interior y Policía, que controla y regula los productos pirotécnicos; en su artículo 1, plantea:

El objeto de la presente resolución es regular las actividades de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, adquisición y uso de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, así como la manipulación y uso de artículos pirotécnicos por personas expertas.

10.g. En lo relativo al uso de dichos productos, en el artículo 3, establece:

La detonación y uso de productos pirotécnicos estará a cargo exclusivamente de empresas de espectáculos pirotécnicos, las cuales para realizar sus actividades de exhibición deben cumplir con los requisitos de almacenamiento, transportación manipulación de fuegos artificiales que más adelante se enumeran.

¹⁵⁷ Expediente núm. TC-08- 2012-0032, relativo al recurso de casación incoado por la empresa Pirotécnica del Caribe, C. por A. contra la Sentencia núm. 95, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009).

¹⁵⁸ El caso tiene su origen en la importación de unas cajas de fuegos artificiales que no pudieron ser retiradas por la empresa propietaria ante la oposición de la entonces Secretaría de Estado de Interior y Policía (hoy Ministerio de Interior y Policía). En síntesis, el recurrente alegaba que la sentencia de amparo incurrió en falta de motivación y ponderación, así como una errónea interpretación del Decreto núm. 616-06, del 12 de diciembre de 2006 y la Resolución 02-07, del 7 de diciembre de 2007.



10.h. Cuando una empresa desee dedicarse a la importación y uso de los espectáculos pirotécnicos debe darle cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5, el cual dispone:

Los requisitos para otorgar los permisos deberán hacerse acompañar de los siguientes documentos: a) Nombre de la empresa de que se trate, con su documentación constitutiva debidamente actualizada, su registro y RNC; b) Localización de sus almacenes, equipos de transportación y protocolo de manejo de los fuegos artificiales, incluyendo la fecha y el lugar desde donde se va a realizar la detonación y exhibición; c) Nombres con sus demás generales del personal a cargo de la ejecución de la demostración o espectáculo pirotécnico; d) Descripción del espectáculo a realizarse, número y clase de artículos necesarios a ser utilizados para la exhibición pirotécnica.

10.i. Esta resolución establece prohibiciones, al disponer en el artículo 9:

Se prohíbe totalmente la producción o fabricación, importación, comercialización, transporte, venta, manipulación y uso de toda clase de artículos pirotécnicos así como de globos para cuya elevación se utilice un dispositivo alimentado por fuego, exceptuando las mechas de uso deportivo y los artículos pirotécnicos que únicamente produzcan luces de colores o efectos sonoros en el aire, y cuya destinación sea únicamente la manipulación o uso por parte de las personas física o morales autorizadas conforme las disposiciones de la presente Resolución. Párrafo I.- Solo podrán venderse artículos pirotécnicos a empresas de espectáculos pirotécnicos que hayan obtenido el permiso para realizar exhibiciones públicas con estos artefactos. Párrafo II.- Se prohíbe la venta al público los productos pirotécnicos, así como colocar tarantines, mesas, locales o cualquier otro medio con estos productos;

10.j. Como se puede apreciar de los artículos transcritos, tanto el Decreto núm. 616-06, como la Resolución núm. 02-07, prohíben la venta al público en general de estos fuegos artificiales, pero se les permite su uso a las empresas que estén debidamente registradas para realizar estos espectáculos pirotécnicos, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en ambas normas.

12. Obligación de cumplir con el procedimiento establecido para realizar gestiones como agente o agencia aduanal

TC/0610/18¹⁵⁹, del 10 de diciembre de 2018. Recurso de revisión de amparo. Sobre la necesidad de contar con la acreditación correspondiente para realizar gestiones como agente o agencia aduanal, con base en la Ley núm. 3489, del 14 de febrero de 1953 y otras disposiciones. Se determina la no vulneración de la libertad de empresa.¹⁶⁰

159 Expediente núm. TC-05-2018-0224, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Agencia Aduanal Ahmed Pérez SRL, Ahmed Domingo Pérez Ortiz y en intervención voluntaria por Henry Jeovany Vargas contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN00149, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

160 La Ley núm. 3489 del 14 de febrero de 1953 fue derogada por la Ley núm. 168-21, de Aduanas de la República Dominicana (artículo 149). Por otra parte, este caso se refiere al impedimento de acceso a un recinto aduanero de un agente importador, quien alegaba actuar en representación de una agencia aduanal. La DGA había alegado que dicha persona no poseía licencia que lo acreditara como agente aduanal y que solo se encontraba registrado como importador.



11.i. Del estudio del expediente, así como de los hechos y argumentos presentados por las partes, se ha podido verificar que la recurrente Agencia Aduanal Ahmed Pérez, SRL, representada por el señor Ahmed Domingo Pérez Ortiz, actuando en su propio nombre y en representación de la referida agencia, que ofrece servicios de importación y exportación a múltiples empresas nacional e internacional con experiencia en valores y partidas arancelarias, tributarias y aduanal, es decir, que actúan como operadores de la función aduanera, según su propia definición.

11. j. En el legajo de documentos presentados por el señor Ahmed Domingo Pérez Ortiz, presenta la copia de un carné de identificación como agente aduanal del DP WORLD Caucedo, en representación de la Agencia Aduanal Ahmed Pérez, SRL; sin embargo, no ha depositado ningún documento que lo acredite como persona física o moral para realizar gestiones aduanales tal y como lo disponen los artículos de la referida ley núm. 3489, y la Resolución núm. 111-2018, anteriormente transcritos.

11. k. Que, si bien es cierto que la Agencia Aduanal Ahmed Pérez, SRL, es una sociedad comercial, con Registro Nacional de Contribuyente núm. 131-28053-6, registrada en la base de datos de la Dirección General de Aduanas como empresa importadora, según se establece en la Certificación expedida por la Consultora Jurídica de la Dirección General de Aduanas el tres (3) de febrero de dos mil diecisiete (2017), lo cierto es que para poder realizar gestiones como agente o agencia aduanal deberá realizar el procedimiento establecido en la Ley núm. 3489 y en la Resolución núm. 111-2018, para obtener la licencia para ejercerlo, así como cumplir los requisitos previstos en la ley, lo que no ha ocurrido en el presente caso, pues el recurrente no ha depositado ningún documento oficial, ni la licencia que lo acredite como tal, por lo que la decisión o la actuación de la Dirección General de Aduanas (DGA) de prohibirle el acceso a áreas de carácter restringido no puede ser considerada como una actuación arbitraria, ni puede ser interpretada como conculcadora del derecho a la libre empresa y al libre tránsito, pues sus derechos como importador no han sido limitados, este siempre lo puede ejercer cumpliendo con las leyes. Ahora bien, lo que no puede realizar son gestiones como agente aduanal, pues para transitar libremente por esta zona se exige una licencia sujeta al cumplimiento establecido por las normas, por lo que la decisión debe ser confirmada.

13. Regímenes fiscales especiales

a) Empresas sometidas a regímenes fiscales y aduaneros especiales instituidas como agentes de retención impositiva.

TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad contra el art. 43 de la Ley núm. 253-12, Sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Regulatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, que instituye como agentes de retención del Impuesto sobre Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS) e Impuestos Selectivos al Consumo a las empresas acogidas a regímenes fiscales y aduaneros especiales. Se estimó que tal medida no vulneraba la libertad de empresa, ya que no impedía dedicar bienes o capitales a la realización de la actividad económica de



elección, siendo los clientes los sujetos pasivos de la obligación tributaria, quienes no gozaban de los beneficios fiscales establecidos en la Ley núm. 28-01.^{161 162}

9.1.4. El legislador ordinario, al establecer en el artículo 43 de la Ley núm. 253-12, de (9) de noviembre de dos mil doce (2012), que las empresas sujetas a un régimen fiscal especial - tal como acontece con la empresa accionante que se prevalece del régimen de exenciones instituido en la Ley núm. 28-01- fungirán como agentes de retención del pago de los impuestos que corresponden a sus clientes, no transgredió el derecho a la libertad de empresa de la accionante, pues el Congreso, en ejercicio de ese poder de configuración en materia impositiva, determinó la conveniencia de instituir a las empresas vendedoras de servicios o productos como agentes de retención del ITBIS y del impuesto selectivo al consumo que deben pagar sus clientes, como sujetos pasivos de esa obligación tributaria, garantizándose con dicha modalidad evitar la evasión impositiva de los deudores tributarios y aumentando la eficacia de la recaudación de los tributos, que están orientados por ley a satisfacer las necesidades del servicio público y los fines esenciales del Estado.

9.1.5. Por lo que, al adoptarse esa modalidad tributaria no se afectó el derecho a la libertad de empresa de la accionante, ya que dicha medida no le impide a la misma dedicar bienes o capitales a la realización de la actividad económica de su elección, pues el sujeto obligado a tributar no es dicha empresa, sino la clientela de la misma, que no goza, en su condición de consumidor, de los beneficios fiscales establecidos en la Ley núm. 28-01, a las empresas situadas en las provincias fronterizas. Por esta razón, el presente medio de inconstitucionalidad debe ser denegado. **[Reiterado en la sentencia TC/0220/16]**¹⁶³

b) Tratamientos especiales a inversiones en zonas de menor desarrollo o de interés nacional

TC/0267/13, del 19 de diciembre de 2013. Acción directa de inconstitucionalidad. En esta sentencia se estima que la libre competencia no impide al Estado conceder tratamientos especiales a inversiones

161 Art. 43, Ley 253-12: «Para fines de la aplicación del Impuesto sobre Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS) e Impuestos Selectivos al Consumo en las operaciones de las empresas acogidas a los regímenes fiscales y aduaneros especiales se considerará como contribuyente a la persona física, jurídica o entidad que adquiere el bien objeto de transferencia o el servicio prestado. PÁRRAFO. Las empresas acogidas a los referidos regímenes que transfieran bienes o presten servicios quedan instituidas como agentes de retención de los referidos impuestos».

162 Los motivos indicados *ut supra* se ofrecen como respuesta al alegato de que esta medida implicaría un impuesto a la venta de las empresas beneficiarias de tales regímenes no previsto originalmente.

163 Entre otras cosas, se determina la no conformidad con el principio de seguridad jurídica e irretroactividad de la ley. Al respecto, véanse los párrafos 9.2.1 a 9.2.5 de la Sentencia TC/0148/13. Este último establece lo siguiente: «9.2.5. En el caso que nos ocupa, el artículo 43 de la Ley núm. 253-12, les confiere a las empresas sujetas a un régimen fiscal especial la condición de agentes de retención. Ello no implica una afectación a los beneficios impositivos que le acuerda a la empresa accionante la Ley núm. 28-01, del año dos mil uno (2001), pues dicha norma legal no transforma en contribuyentes a dichas empresas, ya que los sujetos pasivos o deudores de la obligación tributaria siguen siendo sus clientes. La empresa proveedora del bien o servicio funge como agente de retención del pago del importe de los impuestos que hacen los contribuyentes, entre el sujeto activo (el Estado) y los sujetos pasivos (los contribuyentes) de la obligación tributaria y solo tiene que entregar al fisco las sumas retenidas dentro de los plazos y bajo las formalidades que requieren las leyes tributarias de la nación. En tal virtud, no se advierte violación alguna al artículo 110 de la Constitución dominicana, en cuanto al principio de seguridad jurídica».



localizadas en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional. Se establece que no hay vulneración a la libertad de empresa ni al principio de igualdad.¹⁶⁴

9.1. En cuanto a la alegada violación al principio de igualdad (Art. 39 de la Constitución de la República) [...]

9.1.3. En cuanto al primer elemento del juicio o test de igualdad, el Tribunal ha podido constatar que las empresas sujetas al régimen de las zonas francas operan en el mercado externo o internacional por disposición expresa del artículo 2 de la Ley núm. 8-90, de 1990, sobre Zonas Francas, ámbito distinto al mercado nacional en el cual operan las empresas cementeras constituidas de conformidad con las leyes dominicanas, por lo que los productos de las empresas de zonas francas no circulan en principio en el mercado interno sino en el externo. De ello se desprende que se trata de dos (2) situaciones fácticas distintas y por tanto, no sujetas a un juicio de igualdad. Aun en el caso excepcional de que una empresa de zona franca sea autorizada para vender sus productos en el mercado nacional, esto solo sería posible con la autorización del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), previo pago del 100 % de los impuestos correspondientes.

9.1.4. En tal virtud, y al quedar en evidencia de que se trata de casos o supuestos facticos diferentes, no se reúnen las condiciones para configurar el primer elemento del test de igualdad, lo que hace inoperante la verificación de los otros dos (2) elementos, toda vez que los mismos son elementos consecuentes; por tanto, no se incurre en violación alguna al principio de igualdad. En consecuencia, procede desestimar, por las razones anteriormente expuestas, el medio de inconstitucionalidad formulado.

9.2. En cuanto a la alegada violación al derecho a la libertad de empresa (Art. 50 de la Constitución de la República)

9.2.1. La accionante alega que mediante el Decreto núm. 36-02 se transgrede el derecho a la libertad de empresa, ya que al otorgársele a la empresa beneficiaria de dicho decreto un régimen de exoneración impositiva, se crea una especie de monopolio a su favor, pudiendo erigirse esa empresa en única dueña del mercado.

9.2.2. [...] El Estado debe velar el Estado [sic] porque la competencia entre los distintos actores empresariales sea libre y leal, exenta de monopolios (salvo en beneficio del Estado) y del abuso de una posición dominante por parte de cualquier empresa (Art. 50.1 de la Constitución). Esta situación, sin embargo, no le impide al Estado conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, muy particular-

¹⁶⁴ Acción directa de inconstitucionalidad contra el decreto que instruye a las autoridades responsables de los permisos de minería y de zonas francas brindar las facilidades necesarias para la instalación de una empresa de cementos en la zona fronteriza de Pedernales. Esto incluía su funcionamiento bajo el régimen de exenciones impositivas previstas en la Ley No. 4315, del 22 de octubre del 1955 y en el artículo 24 de la Ley No. 8-90, de fecha 15 de enero de 1990, sobre Zonas Francas Industriales y de Servicios. Según el accionante, las exenciones fiscales otorgadas a la empresa le conferían un privilegio en desmedro de la libre competencia en el sector productor de cemento. En este caso, el Tribunal declara conforme a la Constitución el referido decreto tras pronunciarse sobre la alegada vulneración del decreto al principio de igualdad, a la libre empresa, al principio de irretroactividad de las normas jurídicas y violación a la obligación presidencial de someter contratos de concesión y exenciones fiscales a la aprobación congressional. Sobre estos últimos aspectos, nos remitimos a los párrafos 9.3.2 y 9.4.5.



mente las ubicadas en las provincias fronterizas, de conformidad con las disposiciones del artículo 221 de la Constitución de la República.

9.2.3. En la especie, el Decreto núm. 36-02 instruye al Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) otorgar a la sociedad Cementos Andinos, las exenciones tributarias que establecen la Ley núm. 8-90, de 1990, para las empresas de zonas francas, a la cual también corresponderían las exoneraciones impositivas establecidas en el artículo 2 de la Ley núm. 28-01, de 2001, sobre Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, por concentrar dicha empresa sus operaciones industriales en la provincia Pedernales (ver artículos 1 y 5 del Decreto núm. 36-02). Dicho trato preferencial se corresponde con la letra y espíritu del artículo 221 de nuestro Pacto Fundamental, al tratarse de una inversión destinada a una provincia fronteriza de bajo grado de desarrollo industrial y tratarse la inversión en zonas francas de una actividad de alto interés nacional.

9.2.4. Además, ni el Decreto núm. 36-02, ni las Leyes números 8-90 y 28-01 sobre Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Fronterizo, respectivamente, prohíben que otras empresas puedan realizar sus inversiones en el sector del cemento portland y bajo el estatuto especial de zonas francas, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos para favorecerse de dicho régimen, por lo que no se trata de una situación de monopolio ni de abuso de posición dominante, razón por la cual el medio presentado debe ser denegado.

c) Imposición de aranceles al azúcar líquida y protección de la producción local

TC/0546/23, del 25 de agosto de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 409 y 410 de la Ley núm. 168-21, de Aduanas, de 9 de agosto. Se refiere a la alegada vulneración a la libertad de empresa con la imposición de aranceles al azúcar y la prohibición de operar en los centros logísticos. Se recuerda que la regulación por parte del Estado de un sector de la economía, en este caso mediante la imposición de aranceles, no se traduce en una vulneración a la libertad de empresa. De igual manera, se establece que los artículos impugnados no le impiden al accionante realizar su actividad comercial.¹⁶⁵

12.16. El accionante sostiene que se le vulnera su derecho a la libertad de empresa debido a que, con la imposición de aranceles al azúcar y la prohibición de operar en los centros logísticos, se le impide su ejercicio a ejercer sus actividades comerciales, afectando de esta manera situaciones jurídicas consolidadas. Además, alega que la discriminación de las empresas que utilizan azúcar líquida le impide competir con las que utilizan azúcar granulada, constituyéndose esto a su juicio en una expropiación indirecta. [...]

165 «Artículo 409.- Productos de la rectificación técnica de la OMC. En los centros logísticos descritos en el artículo 301 de la presente ley, no podrán realizarse actividades u operaciones relacionadas con los siguientes productos agropecuarios: ajo, arroz, azúcar, carne de pollo, cebolla, frijoles, leche en polvo, incluidas en la Rectificación Técnica de la Lista XXIII de Concesiones Arancelarias, sometida por la República Dominicana ante la OMC; asimismo, a dichos productos no les serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 250 sobre el cambio de régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo a consumo; artículo 276 sobre régimen de reposición en franquicia arancelaria y en los artículos 280, 281 y 282 sobre el drawback o reintegro. Artículo 410.- Productos con alto contenido de azúcar. Los azúcares y jarabes de caña, remolacha, incluyendo la azúcar invertida, el azúcar líquida y otras mezclas de jarabes de azúcar, que contengan 50 % o más de peso seco de azúcares, estarán sujetos a la tasa arancelaria aplicable a la partida arancelaria 1701 de los productos agropecuarios comprendidos en la Rectificación Técnica de la Lista XXIII de Concesiones Arancelarias sometida por la República Dominicana ante la OMC».



12.18. En este punto, conviene recordar que la actividad comercial de la parte accionante consiste transformar azúcar sólida en azúcar líquida y otros derivados como jarabes invertidos para venderlos tanto en el mercado local como en el mercado internacional, es decir, su materia prima es el azúcar en estado sólido.

12.19. Precisado lo anterior, el argumento del accionante se reduce a que, con la imposición de aranceles al azúcar, este no puede importar su materia prima y, por tanto, se le impide realizar su actividad comercial. Como ya fue precisado anteriormente, la regulación por parte del Estado de un sector de la economía, en este caso mediante la imposición de aranceles, no resulta en una vulneración a la libertad de empresa. Tampoco resulta en la afectación de situaciones jurídicas consolidadas, ya que las proyecciones de ingresos son expectativas de derechos como fue *ut supra* señalado.

12.20. Contrario a lo alegado por la parte accionante, los artículos impugnados en modo alguno le impiden realizar su actividad comercial, que consiste en transformar el azúcar en azúcar líquida y otros derivados para fines de comercialización. El aumento de aranceles y condicionar el acogimiento a un régimen aduanal especial, forman parte de la política de desarrollo económica del Estado, por tanto, no puede considerarse como una limitación arbitraria a la libertad de empresa, ya que lo contrario sería afirmar que el Estado nunca podría aumentar los aranceles a determinados productos como parte de su política económica, pues siempre tendrían como consecuencia la merma en las ganancias de algunos sectores comerciales.

12.21. En conclusión, contrario a lo alegado por la parte accionante, no existe vulneración a la libertad de empresa, ya que este puede continuar con su actividad comercial con normalidad al poder suplirse de su materia prima en el mercado local o importándola, pero pagando una tasa más alta de aranceles. De igual forma, puede continuar vendiendo sus productos con normalidad tanto en el mercado local como en el internacional. En virtud de lo anterior, se rechaza este medio de inconstitucionalidad.¹⁶⁶

TC/0546/23, del 25 de agosto de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 409 y 410 de la Ley núm. 168-21, de Aduanas, de 9 de agosto. Sobre la alegada vulneración al derecho de igualdad por parte de la norma, que favorece a los productores locales de azúcar granulada en detrimento de las empresas que utilizan azúcar líquida, se establece que las disposiciones impugnadas no son contrarias al principio de igualdad, concluyéndose que el trato diferenciado se justifica en la necesidad de aumentar e incentivar la producción local de determinados bienes.

12.11. El primer elemento del referido test de igualdad, consistente en determinar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar. Esta sede constitucional ha verificado que, en este caso, los sujetos sometidos a revisión son las empresas que realizan operaciones comerciales y que pueden aplicar para utilizar los centros logísticos y a los regímenes aduanales especiales consignados en la Ley núm. 168-21. Como la situación de los sujetos es similar, procederemos a analizar el siguiente punto.

¹⁶⁶ De igual manera, se descarta la existencia de una vulneración al principio de seguridad jurídica (párrafos 12.2 a 12.7).



12.12. Respecto del segundo punto, que implica analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado, esta sede constitucional entiende que los centros logísticos y los regímenes aduanales especiales que dispone la Ley núm. 168-21 son beneficios a los que pueden optar los sujetos que se dedican a diferentes actividades comerciales, importación y exportación, por tanto, resulta idóneo y adecuado que la misma ley pueda condicionar a ciertos requisitos el acogerse a uno o varios de sus beneficios, en este caso la condición es no realizar operaciones con los productos descritos en los artículos impugnados. En razón de lo anterior, procede referirnos al último punto.

12.13. Respecto del último punto, destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines, cabe señalar que el trato desigual tiene por objetivo incentivar la producción local de los productos contenidos en la Lista XXIII y descritos en los artículos 409 y 410 de la Ley núm. 168-21, lo cual ha sido una política constante del Estado dominicano por décadas, a los fines de generar más fuentes de empleos, dinamizar la economía y generar competitividad en el mercado interno. En este caso los medios para alcanzar dichos objetivos es implantar prácticas aduanales y arancelarias más estrictas a estos productos a fines de aumentar la producción y comercio local de los mismos.

12.14. En vista de lo antes señalado, las disposiciones impugnadas no resultan contrarias al principio de igualdad, pues como se ha podido establecer, el trato diferenciado se justifica en la necesidad de aumentar e incentivar la producción local de determinados bienes, lo que representa distintos beneficios para el Estado, tal y como fue señalado en el párrafo anterior. Por los motivos anteriormente expuestos, se rechaza el presente medio.¹⁶⁷

14. Comercio exterior y tratados internacionales: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

a) El GATT es de naturaleza comercial y no de derechos humanos

TC/0137/20, del 13 de mayo de 2020. Acción directa de inconstitucionalidad. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT) tiene naturaleza comercial y no es un instrumento de derechos humanos.

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

¹⁶⁷ En sentido similar, tras aplicar el test de razonabilidad, se concluye que los artículos impugnados satisfacen los requisitos del test de razonabilidad: «12.27. En definitiva, los artículos impugnados en inconstitucionalidad satisfacen los requisitos del test de razonabilidad, ya que tanto el fin, el medio y la relación medio-fin resultan constitucionalmente validadas, pues tienen por objeto incentivar la producción local mediante los mecanismos adecuados para ello sin afectar de manera irrazonable a los demás competidores. En razón de lo anterior, no se vulnera el artículo 40.15 de nuestra Carta Sustantiva, por lo que también se desestima este medio».



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

a) Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el artículo III, percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.

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

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

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

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

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

b) Certificación de deuda tributaria y razonabilidad

TC/0265/15¹⁶⁸, del 16 de septiembre de 2015. Recurso de revisión de decisión jurisdiccional. Este caso tiene su origen en una certificación de deuda tributaria emitida por la Dirección General de Aduanas

168 Expediente núm. TC-04- 2013-0042, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por la sociedad Inversiones & Negocios, S.A., (INESA) contra la Sentencia núm. 821, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012).



contra una empresa, alegando que esta no había declarado los ajustes correspondientes al artículo 8 del Acuerdo de Valoración de la OMC. En este sentido, las reliquidaciones practicadas arrojaron un monto pendiente de pago. Entre otras cuestiones, el Tribunal consideró que no se había vulnerado la libertad de empresa, puesto que la exigencia formulada se basaba en la aplicación de una norma legal que había sido interpretada correctamente por el juez.

11.5. Tras el estudio de las motivaciones desarrolladas en la referida sentencia núm. 821, este tribunal constitucional considera que no se han producido las violaciones invocadas por la recurrente relativas a la falta de motivación y legalidad de la prueba.

11.6. En este sentido, para justificar que la recurrente no está exenta de la obligación del art. 8 del GATT, que es el objeto esencial de la contestación administrativa, la sentencia arguye que el hecho de que el acuerdo con Andrew Jergens establezca que los cánones pagados son por productos fabricados no lo excluye, porque, en definitiva, los productos importados objetos de la reliquidación están relacionados con dicho pago. Es decir: los cánones de licencia que son pagados para fabricar productos bajo su marca y por las materias primas importadas están relacionados directamente con los productos que fabrica localmente.

11.7. En efecto, el referido art. 8 del GATT enumera una serie de factores que sirven para determinar el valor en la aduana de las mercancías importadas, señalando como uno de ellos “los cánones y derechos de licencia relacionados con las mercancías objeto de valoración que el comprador tenga que pagar directa o indirectamente como condición de venta de dichas mercancías, en la medida en que los mencionados cánones y derechos no estén incluidos en el precio realmente pagado o por pagar”.

11.8. De modo que aun cuando el contrato celebrado entre las partes expresa que los cánones se pagarán por mercancías fabricadas, es evidente que, en la especie, esos cánones están relacionados con las mercancías objeto de valoración, puesto que se pagan directamente en el marco general del contrato intervenido como condición de venta de dichas mercancías, aunque no se exprese.

11.9. Lo antes referido resuelve el núcleo esencial de la contestación, lo cual resulta motivación suficiente para justificar la conclusión indicada en el dispositivo de la sentencia.

11.10. En segundo término, en la medida que interpreta correctamente la cuestión de los cánones y su aplicación en la reliquidación de la mercancía importada por la recurrente, también descarta que se haya violentado la seguridad jurídica. Así, la recurrente no ha demostrado que tal interpretación sea incorrecta y que con ella se haya vulnerado “su derecho fundamental a la seguridad jurídica, en tanto ha provocado que la misma no sepa ya a qué atenerse con relación a la aplicación de dicho acuerdo internacional”.

11.11. Respecto de la argumentación de la sentencia en cuanto a que “esta Sala estima carente de fundamento lógico el argumento de la parte recurrente de que las materias primas importadas por ésta y utilizadas para la fabricación de sus productos locales, no guardan relación con los cánones o derechos por licencias que ha pagado o debido pagar a la empresa Kao Brands para fabricar dichos



productos con una marca de su propiedad”, citada por la recurrente como prueba de la falta de argumentación, hay que cotejarla con el considerando citado para poner en evidencia su ligazón. La declarada ilogicidad de la recurrente es consecuencia de la confrontación con el análisis que hace la sentencia en el considerando mencionado.

11.12. Por otra parte, el medio en el que se acusa a la sentencia impugnada de violación al derecho a la legalidad y razonabilidad tributaria está sustentado sobre la supuesta errónea interpretación sobre la aplicación del art. 8, letra c, del GATT, a las mercancías importadas por la recurrente. Como fue observado, la interpretación que hace la sentencia de la disposición citada es razonable; por consiguiente, este medio queda sin sustento. De todas formas, conviene señalar, sobre la supuesta duplicidad en el cobro tributario,

Que de conformidad con la ley núm. 146-00, sobre Reforma Arancelaria y sus modificaciones, la base imponible en la obligación tributaria está constituida por el valor en aduanas de las mercancías, es decir costo, seguro y flete, (CIF por sus siglas en inglés) y demás ajustes contemplados en el artículo 8 del GATT, siendo el precio de la mercancía el elemento de más importancia a los fines de calcular los impuestos aduaneros, de manera que es un deber ineludible la declaración exacta por parte de los operadores del comercio internacional de estos valores, por lo que el pago requerido por la DGA se corresponde con su facultad de determinación, por la que puede realizar el ajuste de los impuestos de las mercancías y materias primas importadas, cuando estime que la declaración de las partes no se corresponda con la realidad”. En consecuencia, en la especie, no concurre la alegada violación a la razonabilidad tributaria.

11.13. Por último, sobre la alegada violación a la libertad de empresa, esta no puede sustentarse en tanto se demuestra que la exigencia que se le formula a la recurrente en la reliquidación se basa en la aplicación de una norma legal, que, como hemos visto, ha sido interpretada de forma correcta por el juez, que no ha sido tachada de inconstitucional (en el sentido de que violenta la libertad de empresa).

c) Alegada vulneración al artículo 26 de la Constitución, con sustento en que los artículos impugnados son contrarios al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Límites del control constitucional

TC/0546/23, del 25 de agosto de 2023. Acción directa de inconstitucionalidad. Alegada vulneración al artículo 26 de la Constitución, con sustento en que los artículos impugnados son contrarios al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), al artículo 3.13. del DR-CAFTA, a las disposiciones de la Asociación Económica CARIFORO-EU (EPA) y al Acuerdo de Bali sobre Facilitación del Comercio. El Tribunal declara inadmisibile dicho medio.

11.2. Si bien esta sede estima que la presente acción resulta admisible, advertimos que la alegada vulneración al artículo 26 de la Constitución dominicana, tienen sustento en que los artículos impugnados son contrarios al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el



artículo 3.13. del DR-CAFTA, las disposiciones de la Asociación Económica CARIFORO-EU (EPA) y el Acuerdo de Bali sobre Facilitación del Comercio. De lo anterior se puede advertir que el accionante con este medio pretende que se realice un control de convencionalidad sobre los mismos.

11.3. Al respecto, si bien la Constitución dominicana en su artículo 74.3 establece que los tratados relativos a derechos humanos ratificados por el Estado dominicano tienen jerarquía constitucional, esto no ocurre en el presente caso debido a que el accionante invoca violaciones a tratados de derecho común. Lo anterior pone de manifiesto que el accionante pretende que sea realizado un control de convencionalidad para el cual no está facultado este tribunal. En tal tesitura, procede declarar inadmisibles dichos medios sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

15. Régimen de contratación pública

a) Sobre la aplicabilidad de la Ley núm. 340-06 a las empresas públicas y privadas que participen como oferentes de bienes y servicios

TC/0411/18, del 9 de noviembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. Las empresas públicas se distinguen de los entes públicos y no se benefician de la excepción dispuesta en el artículo 6.4 de la Ley núm. 340-06. No forman parte de las organizaciones de derecho público excluidas del cumplimiento de la Ley núm. 340-06.^{169 170}

11.4. Por otro lado, el Tribunal Constitucional estima que, cuando los empleados pertenecen al sector público, los vicios de inconstitucionalidad imputados al art. 6.4 de la Ley núm. 340-06, trascienden la mera obligatoriedad dispuesta por los referidos párrafos II y III del art. 31 de la Ley núm. 87-01, de contratar los servicios de salud de SENASA. Nos referimos a la circunstancia de que la acción de la especie requiere determinar si las empresas públicas se benefician de la excepción dispuesta en el indicado art. 6.4 cuyo texto dispone —tal como hemos indicado—, la exclusión de la aplicación de dicho estatuto a los procesos de compras y contrataciones relacionados con «[l]a actividad que se contrate entre entidades del sector público».

11.5. La Cámara Dominicana de Aseguradoras y Reaseguradoras, Inc. (CADOAR) alega que, como las empresas públicas también constituyen entes públicos, la actividad contratada entre entidades

169 Art. 6 «Se excluyen de la aplicación de la presente ley los procesos de compras y contrataciones relacionados con: [...] 4. La actividad que se contrate entre entidades del sector público [...]».

170 En este caso, la accionante entendía que, a la luz del artículo 6.4 de la Ley núm. 340-06, «[...] un órgano de la Administración Pública –Ministerio, Dirección General, Ayuntamiento, etc.– puede contratar con alguna una [sic] de las diferentes empresas públicas que existen en nuestro país, sin necesidad de cumplir con los principios, normas y procedimientos de contratación pública previstos en la Ley No. 340-06, sino que puede decidir hacer esa contratación de manera directa o grado a grado». (párr. 4.d). Añade el accionante que «[...] el no sometimiento de las empresas públicas –que compiten con las empresas privadas en la producción de bienes y ofrecimiento de servicios.– a los procesos de selección y demás normas y principios que establece la Ley No. 340-06 constituye una violación a los principios constitucionales de igualdad, libre competencia; pues mientras una empresa privada para poder realizar negocios con el Estado tiene que someterse a dichos procesos de selección, la empresa pública puede ser beneficiada, como en efecto está ocurriendo en la práctica, de un contrato con determinado organismo del Estado sin necesidad de cumplir esos mecanismos. No solo se beneficia de optar por una contratación directa, beneficio que no tiene la empresa privada, sino que le quita un amplio nicho de mercado, pues obviamente el Estado prefiere contratar de manera directa con la empresa pública que someterse a los concursos y licitaciones que tiene la Ley n° 340-06». (párr. 4.f).



del sector público queda excluida del ámbito de aplicación de la indicada Ley núm. 340-06 y, consecuentemente, del control y requisitos de transparencia por esta prescritos. En consecuencia, a juicio de CADOAR, el texto impugnado en inconstitucionalidad vulnera los principios de igualdad e igualdad de trato, así como el atinente a la libertad de empresa, entre otros, en vista de que según alega esta última, **las empresas públicas también constituyen entes públicos**. Por tanto, este alegato exige al Tribunal Constitucional la necesidad de esclarecer el concepto de entidad o ente público para los efectos de la Ley núm. 340-06, en vista de que esta última no lo establece.

11.6. Ante esta circunstancia, este colegiado se ve precisado, por un lado, a recurrir al principio de supletoriedad establecido en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, en vista de que «[p]ara la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad [...], se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y los procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo». Y con este propósito, acudirá igualmente a la definición de ente público prescrita por el artículo 6 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, el cual expresa que

Entes y órganos administrativos. *La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas para ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen.*

11.7. A la luz del contenido de esta disposición, cabe notar que la enumeración de los entes públicos expuesta por la referida Ley núm. 247-12 no incluye a las empresas públicas. Esta concepción resulta coherente con las disposiciones al respecto previstas en el artículo 2 de la Ley núm. 340-06, el cual dispone lo siguiente:

*Art. 2.- Están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentos, los organismos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales: [...] 5) **Las empresas públicas no financieras y financieras**, y 6) Cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos [...]*

Párrafo III.- Las empresas públicas no financieras, las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y las empresas públicas financieras deberán aplicar las disposiciones de la presente ley. La adquisición de insumos, materiales y repuestos que requieran estas instituciones estarán sujetas a disposiciones especiales que establezca el reglamento de la presente ley. De igual manera, podrán tener acceso a los sistemas de información de precios previstos en la misma [negritas nuestras].

Del contenido de este texto se infiere, por tanto, el evidente designio del legislador de disponer que las contrataciones de bienes y servicios por parte de las empresas públicas se regulen por las disposiciones de la Ley núm. 340-06.



11.8. En virtud de los argumentos expuestos, el Tribunal Constitucional estima que, contrario a lo alegado por la accionante CADOAR, las empresas públicas y las actividades desplegadas por estas quedan excluidas del ámbito de la excepción prescrito por el aludido art. 6.4 de la Ley núm. 340-06. En efecto, la empresa pública se concibe, en general, como una entidad unitaria, organizada como una persona jurídica de derecho privado, con patrimonio propio —mixto o estatal—, legalmente creada para efectuar actividades comerciales, industriales o financieras, la cual se encuentra sometida a las mismas regulaciones que las empresas privadas. Cabe destacar, sin embargo, la posibilidad de creación de empresas públicas para la prestación de servicios públicos, la explotación de sectores estratégicos y el aprovechamiento de recursos naturales o bienes públicos.

11.9. En definitiva, en vista de que las empresas públicas constituyen una especie de incursión del capital estatal en un rubro determinado de la economía de libre mercado, deben recibir el mismo tratamiento que sus competidoras naturales, o sea, las empresas de capital exclusivamente privado; principio que incluso figura previsto como mandato constitucional en el artículo 221 de nuestro Texto Fundamental [...]

En vista de los razonamientos expuestos, se impone concluir que las empresas públicas no forman parte de las organizaciones de derecho público excluidas del cumplimiento de los requisitos y formalidades exigidas por la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.¹⁷¹

TC/0411/18, del 9 de noviembre de 2018. Acción directa de inconstitucionalidad. El artículo 6.4 de la Ley núm. 340-06, que excluye de su ámbito de aplicación los procesos de compras y contrataciones entre entidades del sector público, no vulnera el principio de igualdad de trato en la actividad empresarial pública y privada, el derecho a la libertad de empresa, el principio de transparencia administrativa ni las disposiciones concernientes al régimen económico y financiero dominicano. Entre otras cosas, se determina que las empresas públicas están sujetas al cumplimiento de las obligaciones dispuestas por la Ley núm. 340-06, al igual que las empresas privadas. Por tanto, las empresas públicas que participan como oferentes de bienes o servicios, al igual que las empresas privadas, deberán someterse a los requisitos y procedimientos previstos en la Ley núm. 340-06.

A) Alegato respecto a la violación del principio de igualdad y a la igualdad de trato en la actividad empresarial pública y privada (arts. 30, 40.15 y 221 de la Constitución) [...]

12.2. [...] En consecuencia, luego de haber concluido que *las empresas públicas no forman parte de las entidades del sector público para fines de aplicación de la Ley núm. 340-06*, conforme a lo establecido en los precedentes epígrafes 11.8 y 11.9, procede ponderar —según alega la accionante CADOAR—, si el referido artículo 6.4 otorga a las *empresas públicas* una ventaja mayor que a las *empresas privadas*. Con esta finalidad, este colegiado aplicará el juicio o test de igualdad establecido en su Sentencia TC/0033/12 para determinar si la norma impugnada —o sea, el art. 6.4 de la Ley núm. 340-06— viola el referido principio [...]

171 El Tribunal señala que dicha interpretación no contraviene el precedente establecido en la Sentencia TC/0435/15. Para mayores detalles, nos remitimos a los puntos 11.10 y ss. de la Sentencia TC/0411/18.



12.3. Aplicando el primer elemento del juicio o test de igualdad al impugnado artículo 6.4, o sea, verificando la existencia de supuestos fácticos semejantes entre los conceptos de entidad [o ente] *del sector público* (en los términos definidos por el artículo 6 de la Ley núm. 247-12), y el de *empresa privada*, el Tribunal Constitucional concluye que, definitivamente, el ente o entidad del sector público no configura un supuesto fáctico similar al de empresa privada, en vista de que el *ente o entidad del sector público* se encuentra regulado por el derecho público, mientras que la *empresa privada* está regulada por la legislación mercantil. Por tanto, se trata sujetos jurídicos sometidos a regímenes legales y condiciones de existencia distintos; además de que ambas figuras responden a objetivos distintos, pues el *ente público o entidad del sector público* tiene como fin el interés público y general, así como el cumplimiento de las potestades y obligaciones previstas en la Constitución y las leyes, mientras que la *empresa privada* responde a intereses particulares y a la consecución de beneficios mediante la realización de actividades de lícito comercio.

12.4. De la precedente exposición resulta que las situaciones fácticas sometidas a comparación resultan disímiles. En consecuencia, al no caracterizarse en la especie el primer filtro del test de igualdad, deviene inoperante la verificación de los otros dos restantes, dado que la verificación de estos tres elementos han de ser consecutivos, tal como estableció este colegiado en su Sentencia TC/0094/12. En esta virtud, procede rechazar el primer medio de inconstitucionalidad presentado por la accionante en inconstitucionalidad, Cámara Dominicana de Aseguradoras y Reaseguradoras, Inc. (CADOAR).

B) Alegada violación al principio de libertad de empresa y libre competencia (art. 50 de la Constitución) [...]

12.6. En respuesta al indicado planteamiento de la accionante, este colegiado reitera que las *empresas públicas* no figuran en la enumeración de *entes o entidades* de la Administración Pública previstas taxativamente por artículo 6 de la Ley núm. 247-12. Por tanto, las *empresas públicas*, al no constituir *entidades o entes del sector público*, no entran dentro del ámbito de aplicación excepcional del art. 6.4 de la Ley núm. 340-06, razón por la cual se encuentran sujetas al cumplimiento de la reglamentación general prevista por dicho estatuto, al igual que las *empresas privadas*. En este sentido, de la literalidad y del espíritu del art. 6 de la referida Ley núm. 247-12 y del art. 6.4 de la Ley núm. 340-06, se infiere que su formulación no resulta atentatoria al derecho a la libre empresa, como aduce la empresa accionante, razón por la cual el indicado medio de inconstitucionalidad debe ser rechazado [...]

C) Alegada violación al principio de transparencia administrativa y disposiciones constitucionales relativas al régimen económico y financiero dominicano (arts. 138, 217, 218 y 219 de la Constitución) [...]

12.10. A la luz de la precedente argumentación, este colegiado estima que las *empresas públicas* no están exentas del cumplimiento de las obligaciones dispuestas por la Ley núm. 340-06. Muy por el contrario, se encuentran obligadas a su acatamiento, al igual que las *empresas privadas*. En este contexto, el Tribunal Constitucional concluye que la disposición legal impugnada cumple con el



principio constitucional de transparencia de la Administración Pública. Por tanto, en los casos de licitaciones públicas nacionales, las empresas públicas que participen como oferentes de bienes o servicios, al igual que las *empresas privadas*, deberán someterse a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios previstos en la Ley núm. 340-06, razón por la cual esta sede constitucional rechaza el indicado medio de inconstitucionalidad.

b) Concepto de proveedor único. La condición de proveedor único no puede ser sancionada como una práctica monopólica ni como un acto restrictivo del derecho de la competencia

TC/0672/18¹⁷², del 10 de diciembre del 2018. Recurso de revisión de amparo de cumplimiento. Este caso tiene su origen en la solicitud presentada por una empresa a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), reclamando la actualización de sus datos en el Registro de Proveedores del Estado (RPE), con la descripción de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) de mujeres y la especificación de proveedor único de producción nacional de luminarias de alta eficiencia y ahorro de energía con tecnología L.E.D. El Tribunal, sobre la base del régimen normativo aplicable a la contratación pública vigente en ese momento¹⁷³, determinó que la accionante no contaba con el aval del Estado para calificarla como proveedor único ni había demostrado que cumplía con los requisitos para serlo. Asimismo, indicó que la condición de proveedor único no puede ser sancionada como una práctica monopólica ni como un acto restrictivo del derecho de la competencia.

11.n. En este orden, respecto a la condición de proveedor único nacional, este Tribunal Constitucional precisa esclarecer que la Certificación núm. RI-946-16, del diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciséis (2016), emitida por PROINDUSTRIA, no le otorga a la sociedad comercial ESC GROUP, S.R.L., la condición de proveedor único nacional de luminarias de alta eficiencia y ahorro de energía con tecnología L.E.D, pues no avala los derechos de exclusividad y las condiciones legales requeridas para calificar a un proveedor bajo esta categoría. De igual forma, la razón social ESC GROUP, S.R.L., no cuenta con una resolución emitida por el Comité de Compras y Contrataciones Públicas que le otorgue la condición de proveedor único, siendo este el documento el que avala tal condición, de conformidad a lo establecido en el numeral 3 de artículo 4 del Decreto núm. 543-12 del seis (06) de septiembre de dos mil doce (2012), que deroga y sustituye el Reglamento núm. 490-07, del treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2007) sobre la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. [...]

11. p. Por tal motivo, las normativas y reglamentos sobre compras y contrataciones establecen reglas y procedimientos obligatorios que las instituciones del Estado deben observar cuando requie-

172 Expediente núm. TC-05- 2017-0162, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo en cumplimiento interpuesto por ESC GROUP S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-2017-SEN-00080, por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

173 Principalmente, la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones del Estado dominicano y su entonces Reglamento de aplicación, establecido mediante Decreto núm. 543-12, del seis (6) de septiembre de dos mil doce (2012). Este Reglamento fue luego derogado por el Decreto núm. 416-23. Posteriormente, la Ley núm. 47-25, de Contrataciones Públicas, deroga tanto la Ley núm. 340-06 como el Decreto núm. 416-23 (véase el artículo 247 de la Ley núm. 47-25).



ran contratar bienes y servicios de los proveedores registrados en el mercado. No obstante, nuestra normativa en la materia, también reconoce ciertos supuestos y excepciones en los que, por razones circunstanciales, económicas o de mercado, sólo pueden suplirse las necesidades de aprovisionamiento a través de una oferta propuesta por un proveedor único. El numeral 6 del artículo 3 del Decreto núm. 543-12, del seis (06) de septiembre de dos mil doce (2012), que deroga y sustituye el Reglamento núm. 490-07, del treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2007), sobre la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, establece [...]

11. q. Los anteriores supuestos constituyen una causal de excepción del proceso de selección pública y habilita a las instituciones del Estado a contratar directamente a un proveedor único. Dicha figura jurídica, se admite en los casos donde se establezca que el determinado bien sólo puede ser suministrado por un único proveedor que no admite sustitutos, o cuando por razones técnicas o relacionadas con la protección de derechos, incluidos derechos de propiedad intelectual e industrial, se haya establecido la exclusividad del proveedor. No obstante, la condición de proveedor único nacional no puede ser sancionada como una práctica monopólica ni como un acto restrictivo del derecho de la competencia, sino como una excepción reconocida en nuestra normativa en materia de compra y contratación estatal, que avala que, bajo determinados supuestos en la ley, que la institución pública estatal pueda satisfacer sus necesidades materiales y operativas, a través de una propuesta que solo puede ser ofrecida por un proveedor único, por no existir otro proveedor en el mercado, lo que no significa que puedan presentarse en el futuro nuevos proveedores, situación ésta que no configura, ni puede ser considerada como un monopolio, como erróneamente considera la parte recurrida.

11. r. En contraste con esta excepción, la sociedad comercial ESC GROUP, S.R.L, no cuenta con el aval del Estado que la califique como “proveedor único” ni tampoco ha demostrado cumplir con los requisitos requeridos para adquirir dicha condición, en el entendido de que no se ha demostrado que sea un proveedor de bienes o servicios que no admita sustituto, o que por justificaciones técnicas o de protección de derechos de propiedad intelectual e industrial, ostente exclusividad para la provisión del rubro que produce.¹⁷⁴

c) Sobre el registro de las MIPYMES lideradas por mujeres y su vinculación con el artículo 222 de la Constitución

TC/0672/18, del 10 de diciembre de 2018. Recurso de revisión de amparo de cumplimiento. Relación entre el registro de las MIPYMES lideradas por mujeres dentro del Registro de Proveedores del Estado y el artículo 222 de la Constitución, relativo a la promoción de iniciativas económicas populares.¹⁷⁵

174 Sobre la creación de nuevos rubros en el Registro de Proveedores del Estado (RPE), véase párr. 11.s. Sobre la denominación de proveedor de bienes y servicios y las atribuciones del Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Contrataciones Públicas, véanse los párrafos 11.u y 11.v.

175 En relación a la reserva de contrataciones públicas a favor de las MIPYMES lideradas por mujeres, véase especialmente la sentencia TC/0556/26, del 16 de julio de 2026. En esta sentencia, el Tribunal declaró conformes con la Constitución el artículo 26 de la Ley núm. 488-08, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), modificado por el artículo 172 de la Ley núm. 47-25, sobre Contrataciones Públicas. Esta disposición contempla, dentro del porcentaje de compras de bienes y servicios reservado a las MIPYMES, un diez por ciento (10%) para aquellas dirigidas por mujeres.



11. g. [...] este tribunal constitucional constata que el juez de amparo [...] no se refirió al pedimento de la inscripción de la recurrente con la denominación MIPYMES de mujeres dentro del Registro de Proveedores del Estado, siendo esta una prerrogativa amparada por el artículo 222 de la Constitución, sobre la promoción de iniciativas económicas populares, relevantes en el caso que nos ocupa, por el incentivo y fomento que se otorga a las micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES) y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, como lo son las MIPYMES lideradas por mujeres.[...]

11. y. El referido decreto núm. 164-13, del once (11) de junio de dos mil trece (2013), exige a la Dirección General de Contrataciones Públicas que actualice el Registro de Proveedores del Estado, con los datos de las MIPYMES lideradas por mujeres o las que tengan un número de acciones mayoritario cuya titularidad corresponde a mujeres, en un plazo de tres (3) meses contados a partir de su emisión. Al verificar la Constancia núm. RPE 33551, correspondiente al Registro de Proveedor del Estado de la razón social ESC GROUP, S.R.L, se observa que la fecha de actualización de datos más reciente fue realizada el veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016); y que, dentro de dicha ficha de registro, hasta la fecha del veintinueve (29) de agosto de dos mil diecisiete (2017), según la consulta SIGEF – 29/08/2017 realizada en el sistema, no existe ninguna descripción que identifique a la parte recurrente, ESC GROUP, S.R.L, como una MIPYME de mujeres. No obstante, se advierte de los documentos aportados al expediente, muy específicamente la Comunicación núm. DGCP44-2017-000831, del nueve (9) de marzo de dos mil diecisiete (2017), suscrita por la Directora General de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), que efectivamente la sociedad accionante, ESC GROUP, S.R.L, es una MIPYME liderada por mujeres con una nómina femenina accionaria superior al 50%, hecho que además no rebate la propia institución pública demandada. El incumplimiento de tal disposición transgrede los derechos fundamentales de la accionante, en el entendido que desconoce el incentivo y la protección al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, contemplado en el artículo 222 de la Constitución.

11. z. Además, esta política pública destinada a reconocer el emprendurismo femenino en el sector económico, se corresponde con la obligación del Estado señalada en el numeral 5 del artículo 39 de la Constitución, que le obliga a promover las medidas necesarias para erradicar la desigualdad de género que pudiere existir en este sector de la economía nacional.

d) Sobre la Ley núm. 66-23 que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340- 06

TC/0607/24¹⁷⁶, del 31 de octubre de 2024. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra la Ley núm. 66-23, del nueve (9) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), que dispone medidas regulatorias a los contratos de concesiones con anterioridad a la Ley núm. 340-06, sobre Compras y

176 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.



Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras. No se observa confrontación con los principios constitucionales de igualdad y libre competencia.

10.13. Haciendo acopio del criterio antes transcrito, este tribunal rechaza el presente medio de inconstitucionalidad.¹⁷⁷ 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.¹⁷⁸

C. LIBERTAD DE EMPRESA Y ACTIVIDADES NO EMPRESARIALES O SUJETAS A UN ESTATUTO ESPECIAL

1. El Instituto de Contadores Públicos Autorizados (ICPARD) y el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON) no son entidades dedicadas a la actividad comercial

TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra los artículos 15 de la Ley núm. 633, sobre Contadores Públicos Autorizados, del 16 de junio de 1944, y 90 del Decreto núm. 2032, del uno (1) de junio de 1984, que establece el Reglamento Interno del Instituto de los Contadores Autorizados de la República. Los accionantes entendían que las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Instituto de Contadores Públicos Autorizados (ICPARD), incluyendo la obligación de prestar juramento y registrarse en el Instituto, vulneraban, entre otros, el derecho a la libertad de empresa. Se determina la no vulneración del derecho a la libertad de empresa.¹⁷⁹

¹⁷⁷ En referencia a la desviación de poder en relación con la actividad legislativa.

¹⁷⁸ De igual manera, el Tribunal advirtió «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 de dos mil veintitrés (2023), lo 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...» (párr. 10.15). Tras desestimar la existencia de una desviación de poder en relación con la actividad legislativa y una vulneración al principio de razonabilidad, el Tribunal rechazó la acción directa de inconstitucionalidad.

¹⁷⁹ El Tribunal declaró conforme a la Constitución las disposiciones impugnadas, tras desestimar los medios de inconstitucionalidad sobre la alegada vulneración a la libertad de asociación, a la igualdad, a la libertad de empresa, a una tutela judicial efectiva y de debido proceso y al principio de supremacía de la Constitución. Para mayores detalles sobre los demás medios, nos remitimos a la referida sentencia.



11.18. El accionante señala en su escrito que las normas impugnadas resultan contrarias al derecho de empresa en la medida en que cercenan

(...) la voluntad, el derecho, la libertad del profesional Contable o de cualquier grupo social, que basado en las disposiciones del artículo 50 de nuestra Norma de Normas, pretendan aperturar cualquier tipo de entidad, cualquier que fuere su naturaleza, siempre que estén constituidas bajo el precepto de la legalidad. [...]

Es decir, que de lo que se trata, es que toda persona tenga un derecho legítimo, natural y por consiguiente, la libertad de inscribirse o registrarse en el gremio o entidad social de su preferencia, siempre que dichos organismos estén amparados bajo el manto de la legalidad, en razón de que a nadie debe de impedírsele lo que la norma Constitucional no expresa o no señala y en tal sentido, tanto la Ley 633 del 16 de 1 de Junio del año 1944 y su Reglamento Interno Decreto 2032 de fecha de 1 junio de 1984, en los Arts. 15 de dicha Ley 633 y el Art. 90 del Reglamento, deben ser declarados contrarios a la Constitución, puestos (sic) que de manera preclara violan los más elementales derechos constitucionales fundamentados en los Derechos Fundamentales de Igualdad, de Libertad de Asociación, Libertad de Empresas, Expresión, de la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, de la Supremacía de la Norma de Normas.

11.19. Este tribunal considera que resultan confusos los argumentos señalados por la parte accionante. Por un lado, parecería que se refiere a que lo que se vulnera es el derecho de los profesionales de la contabilidad a abrir alguna empresa en virtud del derecho fundamental de empresa que consagra el artículo 50 de la Constitución, mientras que, más adelante, a lo que parece referirse es a que las normas impugnadas vulneran el derecho de empresa en la medida en que no dan opción a los profesionales del gremio a afiliarse a una de las dos corporaciones, sino que establecen la obligación de vinculación al ICPARD. [...]

11.21. En este sentido, el derecho a la libertad de empresa, como derecho fundamental, se configura como un derecho que solo puede ejercitarse en el mercado, que consiste en la libertad para decidir qué producir y cómo hacerlo de acuerdo con la ley. El valor jurídico protegido por la libertad de empresa es la iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado, libertad que solo podría estar limitada, de acuerdo con el citado artículo 50 de la Constitución, por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes.

11.22. En este sentido, en el primero de los supuestos que suponemos que plantea la parte accionante no puede decirse que los mismos vulneran el derecho de empresa. Al respecto debe precisarse que cualquier actividad económica, y más que eso, el ejercicio de cualquier actividad profesional está sometido al cumplimiento de una serie de requisitos precisados por el Estado a través de sus distintos instrumentos normativos, de conformidad con el interés general. Así, por ejemplo, de igual forma que la construcción de un edificio requiere que el particular interesado disponga de las autorizaciones que establezcan las normas urbanísticas y de la construcción en cada caso, asimismo el ejercicio de la profesión de la contaduría, la medicina, la abogacía, etcétera, está some-



tido al cumplimiento de una serie de requisitos que pretenden garantizar que el profesional de que se trate dispone de las competencias técnicas que necesita para el buen ejercicio de su profesión.

11.23. Con respecto al segundo punto, relativo a que las normas impugnadas vulneran el derecho de empresa en la medida en que no dan opción a los profesionales del gremio a afiliarse a una de las dos corporaciones, este tribunal determina que tampoco se vulnera el derecho de empresa debido a que ni el ICPARD ni CODOCON son entidades dedicadas a la actividad comercial. Tal como ha sido apuntado, la ICPARD es una corporación pública, por lo que su objeto responde a satisfacer cuestiones de interés general que se consideran de obligado cumplimiento por todos los profesionales de ese gremio. En el caso de CODOCON, tampoco podemos hablar de una entidad con fines empresariales, ya que la ley que lo regula es la Ley núm. 122-05, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en República Dominicana, del 8 de abril de 2005, por lo que tienen prohibido dedicarse a actividades lucrativas. De manera que ha de concluirse que dichos artículos no vulneran el derecho de libertad de empresa que consagra nuestra Constitución en su artículo 50.

2. Sobre la naturaleza de la función notarial y su distinción con actividades de carácter empresarial

TC/0368/19¹⁸⁰, de 18 de septiembre de 2019. Acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 18, 22.5, 22.6, 22.7 y la disposición transitoria única de la Ley núm. 140-15, sobre Notariado, sobre el número máximo de notarios por municipio y los requisitos para ser nombrado notario. Entre otras cosas, se establece que el ejercicio de la función notarial no puede ser considerado como una actividad de carácter empresarial regida por las leyes de mercado, por lo que su ejercicio no constituye un monopolio en provecho de particulares que han obtenido la notaría al amparo de una ley anterior.

10.5.1. Los accionantes sostienen que la exclusión de la que han sido objeto y la creación del monopolio a favor de los abogados notarios que hasta la fecha están nombrados se ha instaurado con la finalidad lucrativa de beneficiar a un diminuto grupo de notarios, en detrimento de los demás abogados, que no podrán tener acceso a una participación solidaria entre colegas dentro de un marco de libre competencia y de igualdad de oportunidades, tal y como lo plantean los artículos 50 numeral 1 –relativo al derecho a la libre empresa– y 217 –relativo a la orientación y fundamento del régimen económico y financiero– de la Constitución dominicana, que propicia la libre competencia. [...]

10.5.3. Este tribunal constitucional reitera que el notario es un oficial público instituido por el Estado para recibir, interpretar y redactar actos, contratos, declaraciones y hacer comprobaciones de hechos que personalmente ellos ejecutan, a los cuales les otorga la autenticidad inherente a los actos de la autoridad pública y los dota de fecha cierta; por tanto, el ejercicio de esta función regulada por ley no puede ser considerada como un oficio o una actividad de comercio, como si se tratara de una empresa con propósitos meramente económicos de carácter privado.

180 Expediente núm. TC-01- 2016-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Movimiento por la Dignidad y la Transparencia en el Ejercicio de la Abogacía (MODTEA) y los Licdos. Nelson de Jesús Rosario y Britto, Claudio Marte y partes contra los artículos 18, 22.5, 22.6, 22.7, y la disposición transitoria única de la Ley núm. 140-15, del Notariado e instituye el Colegio Dominicano de Notarios del veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015).



10.5.4. El ejercicio de la función notarial, si bien genera en favor del notario honorarios fijados por ley, la naturaleza de esta compensación está justificada en el aval profesional y en la fe pública que le delega el Estado, lo que no puede ser asimilado como una actividad de carácter empresarial, regida por las leyes del mercado, por lo que el ejercicio de la notaría en modo alguno puede ser considerado susceptible de constituir monopolio en provecho de particulares que han obtenido la notaría al amparo de una ley anterior. En consecuencia, se procede a rechazar las pretensiones de nulidad de las disposiciones impugnadas a la luz de los artículos señalados.

10.5.5. El Tribunal Constitucional, al decidir una acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Contadores Públicos (CODOCON), en donde se argumentaba vulneración a la libertad de empresa, estableció mediante la Sentencia TC/0535/15, del primer (1) día de diciembre de dos mil quince (2015), páginas 27 y 28, numerales 11.21 y 11.22, lo siguiente [...]

Por todo lo anterior, este tribunal concluye que los artículos 18, 22 numerales 5, 6 y 7, y la disposición transitoria única de la Ley núm. 140-15, no vulneran los derechos fundamentales establecidos en los artículos 39, 39.1, 39.3, 40.15, 43, 50.1, 110 y 217 de la Constitución, relativos a la dignidad humana, derecho a la igualdad, al principio de razonabilidad, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la libertad de empresa, a las garantías fundamentales, de los principios de reglamentación e interpretación de los derechos fundamentales, el principio de irretroactividad de la ley y a los principios rectores del régimen económico y financiero, respectivamente.

3. Policía Nacional: limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de empresa

a) Prohibición de participar en la provisión de servicios privados o particulares de seguridad

TC/0128/21, del 20 de enero de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016. Entre otras cosas, se refiere a las limitaciones a los miembros de la Policía Nacional de participar en negocios vinculados a la provisión de servicios privados o particulares de seguridad.

10.2.22. Procede, en consecuencia, aplicar el test de razonabilidad a la luz de las referidas “limitaciones” de los miembros de la Policía Nacional de ejercer actividades económicas o de comercio [...]

10.2.23. Idoneidad respecto al fin perseguido. La prohibición a los miembros de la Policía Nacional de participar –directa o indirectamente –en la provisión de servicios privados o particulares de seguridad persigue evitar conflicto de intereses entre las funciones que estos realizan y el interés mercantilista que caracteriza los servicios privados de seguridad; por demás, lejos de apreciarse una separación entre la función policial y el objeto de sociedades particulares dedicadas a brindar estos servicios, lo que aflora es puntos de coincidencia entre ambas cuestiones que han conducido al legislador limitar dichas iniciativas con el fin de preservar el interés general.

10.2.24. En efecto, dicha limitación está ensanchada con la misión de asignada por la Constitución de salvaguardar la seguridad ciudadana, prevenir y controlar la comisión de delitos, perseguir e



investigar las infracciones penales, mantener el orden público para proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia pacífica, por lo que cumple con sus fines constitucionales.

10.2.25. Medida adecuada. La normativa cuestionada limita la participación de los miembros de la Policía Nacional en actividades económicas estrechamente relacionadas con la función policial, sea directa o indirectamente, en el marco de las incompatibilidades diseñadas por su Ley Orgánica. En ese sentido, la prohibición de participar en negocios de prestación de servicios de seguridad particular o privada constituye una medida adecuada para lograr [sic] el fin perseguido por el legislador, que no es otro que promover la transparencia de la actuación de los miembros de la Policía Nacional.

10.2.26. Proporcionalidad. Establecer un régimen de incompatibilidades con fin de que la función policial cumpla sus objetivos en el marco diseñado por su Ley Orgánica, a partir de mecanismos de control interno que puedan garantizar el cumplimiento del deber conforme con los principios de transparencia, idoneidad, lealtad y respeto a la ciudadanía. Desde el preámbulo de la referida Ley se alude a la necesidad de que la actuación policial sea sometida al escrutinio de la sociedad mediante un régimen disciplinario y ético que fomente la cultura de transparencia y rendición de cuentas de sus miembros.

10.2.27. La libertad de empresa –como derecho fundamental –está sometido a los límites o regulación constitucionalmente previstos, en aras de preservar los intereses que se debaten en la dinámica de una economía de mercado. Las limitaciones en la regulación de este derecho se producen en las diversas esferas, tales como: la producción, libertad de comercialización y participación. Sobre este último aspecto el legislador ha entendido necesario limitar la participación de ciertos actores, en algunas actividades económicas, previendo los efectos nocivos de las distorsiones producidas en las funciones que desempeñan los agentes y miembros de la Policía Nacional.

10.2.28. En ese sentido, las limitaciones de participación de los miembros de la Policía Nacional en las áreas de la economía como los servicios de seguridad privada o particular son proporcionales a los fines perseguidos, de manera que dicho texto queda ajustado al principio de razonabilidad previsto en el artículo 40.15 de la Constitución.

10.2.29. En el mismo apartado la Fundación señala que el cuestionado artículo 153, igualmente choca de manera frontal con artículo 74 de la Constitución puesto que a través de los tratados internacionales de los que el país es signatario, se hace indispensable el cumplimiento de lo previsto en el artículo 5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que establece: “Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el pacto o su limitación en mayor medida que la prevista en él”. El legislador de la norma 590-16, se extralimitó al limitar derechos por encima de los que reconoce el pacto previamente citado, pues la libertad de comercio es uno de los pilares de esta legislación internacional” [...]



10.2.34. Aunque el citado convenio prevé que los Estados Parte se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna (art. 2 numeral 1), también reconoce que las disposiciones legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto se harán con arreglo a sus procedimientos constitucionales.

10.2.35. Cabe recordar que si bien los tratados y convenios internacionales, de derechos humanos, están colocado en la misma posición o jerarquía de la Constitución, los límites a los derechos fundamentales encuentran su fundamento en los principios constitucionales de interpretación y aplicación que caracteriza su regulación, siempre que los mismos no desborden el mandato constitucional ni resulten contrarios a los postulados del convenio.

10.2.36. En ese sentido, este colegiado considera que la limitación del derecho a la libertad de empresa, o de comercio, dispuesta por el artículo 153 numeral 25 de la Ley 590-16, al haber sido dispuesto por el legislador en su facultad de regulación de los derechos fundamentales, no vulnera el artículo 5 del Pacto Interamericano de los Derechos Civiles y Políticos, por lo que rechaza este aspecto de la acción promovida por la Fundación.¹⁸¹

b) Prohibición de ejercer el Derecho en cualquiera de sus ramas

TC/0290/21¹⁸², del 20 de septiembre de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad contra los numerales 20 y 27 del artículo 153 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional. Se refiere a la prohibición a los miembros de la Policía Nacional de ejercer el Derecho en cualquiera de sus ramas. Entre otras cosas, se refiere a las características del ejercicio de la abogacía, enfatizando que la profesión de abogado no constituye una actividad empresarial, sino el ejercicio de una profesión liberal.^{183 184}

181 Sobre la respuesta dada por el Tribunal en relación con el argumento de que la Ley 590-16, «pretende retroactivamente eliminar derechos adquiridos por agentes y oficiales policiales en violación al artículo 110 de la Constitución», nos remitimos especialmente a los párrs. 10.2.85-10.2.89. Al respecto, el Tribunal concluye de la manera siguiente: «10.2.89. En ese sentido, este tribunal considera que la limitación prevista por el artículo 153.25 de la Ley 590-16, no despoja a los agentes y oficiales policiales de derechos adquiridos que pudieran tener a la fecha de su entrada en vigencia, pues conforme con los principios antes señalados, las Leyes se aplican en forma inmediata y hacia el futuro, afectando únicamente los hechos acaecidos durante su vigencia, por lo que procede rechazar el planteamiento de la Fundación».

182 Expediente núm. TC-01- 2019-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por don Robert García Peralta contra los numerales 20 y 27 del artículo 153 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional.

183 Artículo 153. «Faltas muy graves. Son faltas muy graves: [...] 20) Desempeñar cargos públicos o privados remunerados, salvo si el segundo se presta en el área de docencia, en jornadas distintas a las que han sido designadas, salvo los casos reglamentados por el Consejo Superior Policial; [...] 27) El ejercicio del Derecho cualquiera que sea su rama».

184 Sobre la constitucionalidad de la incompatibilidad del ejercicio del Derecho y la función policial, pueden consultarse, por ejemplo, las sentencias TC/0481/17, del 10 de octubre de 2017; TC/0012/21, del 20 de enero de 2021; TC/0128/21, del 20 de enero de 2021; TC/0290/21, del 20 de septiembre de 2021; TC/00337/21, del 1 de octubre de 2021 y TC/1145/23, del 27 de diciembre de 2023. En las sentencias TC/0337/21 y TC/0128/21 se analizan las limitaciones al ejercicio de actividades comerciales y profesionales aplicable a los miembros de la Policía Nacional, descartándose una vulneración al principio de igualdad en relación con el estatuto aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas. No obstante, no hemos incluido estas decisiones en el cuerpo del texto, salvo lo que figura sobre las sentencias TC/0128/21 y TC/0290/21, debido a que las infracciones constitucionales alegadas en esos casos y las consideraciones del Tribunal al respecto no estuvieron basadas en una alegada vulneración a la libertad de empresa, sino a otras disposiciones constitucionales.



10.1.2.f. De igual forma, el ejercicio de la abogacía tiene una gran incidencia social, puesto que constituye una función al servicio del derecho y la justicia. En vista de que la abogacía se orienta a concretar importantes fines constitucionales, el incumplimiento de los principios éticos que informan la profesión implicaría también riesgos sociales que ameritan el control y la regulación legislativa. [...]

10.1.2.l. Por consiguiente, es preciso enfatizar que la profesión de abogado no constituye una actividad empresarial, sino más bien el ejercicio de una profesión liberal que como actividad entra dentro del ámbito del derecho al libre desarrollo de la personalidad, siendo uno de sus resultados el derecho al ejercicio de una profesión, pero en modo alguno el ejercicio de dicha profesión puede confundirse con la libertad de empresa que se refiere a actividades de tipo mercantil, aun el pago de los honorarios legales correspondan a la remuneración de un servicio profesional.

10.1.2.m. En conclusión, las disposiciones contenidas en el artículo 153 numerales 20 y 27 de la ley 590-16 no vulneran el derecho al libre ejercicio de la empresa ni el derecho al trabajo, pues es la persona quien decide libremente asumir una función pública con pleno conocimiento de las exigencias y limitaciones que de ella derivan. Esta especial sujeción resulta del interés general que es consustancial al ejercicio de la función pública, la que supone la fundamental garantía de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad, aptitud, capacidad e idoneidad de los servidores públicos que el Estado le debe a su población.

4. Médicos veterinarios acreditados como regentes en farmacias veterinarias

a) La labor como médico veterinario acreditado como regente corresponde a un servicio oficial del Estado

TC/0135/24¹⁸⁵, del 2 de julio de 2024. Acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 23 del Reglamento núm. 521-06, para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, que limita el número de establecimientos en los que un médico veterinario puede ejercer como regente y faculta a la DIGECA para modificar ese límite. Se realiza una distinción entre la naturaleza de las funciones realizadas por médicos veterinarios acreditados como regentes y el ejercicio de la profesión de médico veterinario.¹⁸⁶

11. c. Antes de entrar a verificar la alegada vulneración a la libertad de empresa porque la restricción planteada en la norma cuestionada es alegadamente irrazonable, queremos destacar —en primer lugar— un aspecto que expone las partes accionantes en relación con la finalidad de la

185 Expediente núm. TC-01- 2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramón y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).

186 Art. 23 del Reglamento núm. 521-06: «El número de contratos como regente en farmacias veterinarias, permitido para un médico veterinario acreditado como tal en la Dirección General de Ganadería, se basará en su capacidad y en el tiempo para cumplir con sus funciones y obligaciones, y no podrá exceder de cinco (5) establecimientos a menos que dichos establecimientos pertenezcan a una misma empresa. La Dirección General de Ganadería (DIGEGA) tiene la facultad de modificar este número, previa recomendación de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios».



acreditación como regente a un médico veterinario. Particularmente, ellos expresan lo siguiente: *La finalidad de esta acreditación, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución, es la de permitir que un médico veterinario, desde el sector privado, preste servicios oficiales determinados que con anterioridad se hayan constituido como atribución o atención exclusiva del Estado Dominicano.*

11.d. Como se observa, la parte accionante indica que las labores como médico veterinario acreditado como regente corresponde a un servicio oficial del Estado que se le otorga mediante el reglamento objeto de inconstitucionalidad, es decir, que dicha labor no se trata de un mero ejercicio de la profesión de médico veterinario, sino que conlleva el ejercicio auxiliar de potestades de resguardo que el Estado debe implementar de forma oficial y exclusiva.

11.e. En ese sentido, este tribunal constitucional debe resaltar que la limitación que plantea la norma cuestionada está dirigida a las atribuciones que tiene el médico veterinario acreditado como regente, no así al ejercicio de una persona de su profesión de médico veterinario.

11.f. Para comprender mejor lo anteriormente expuesto, resulta pertinente evaluar dicha diferencia. Es así que los primeros —los médicos veterinarios acreditados como regentes ejercen funciones— como establecimos anteriormente— que podrían considerarse oficiales del Estado dominicano, ya que estos tienen como dentro de sus funciones la vigilancia en el uso de medicamentos veterinarios seguros e inocuos, es decir, que aquí estarían representando o acreditados para implementar los controles y las medidas que instituye la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Estado de Agricultura. En efecto, el artículo 3 del Reglamento núm. 521-06 indica [...] ¹⁸⁷

11.g. Vale destacar, además, que los médicos veterinarios acreditados como regentes son los que garantizan el cumplimiento —por parte de los solicitantes— de los requisitos técnicos exigidos por el reglamento para el registro de establecimientos y medicamentos veterinario —artículo 15, letra e) de dicho reglamento—. Igualmente, el artículo 22 del mismo reglamento indica que [...] ¹⁸⁸

11.h. Dentro de los controles que el médico veterinario regente lleva a cabo se encuentran inspeccionar a las farmacias veterinarias que vendan medicamentos del Grupo II —artículo 27— y también llevar registro de lo siguiente [...] ¹⁸⁹

187 Artículo 3 del Reglamento núm. 521-06 «para los fines de regulación y fiscalización del proceso de registro e inspección de establecimientos, así como de la comercialización y uso de medicamentos veterinarios se contará con la siguiente estructura y mecanismos funcionales; a) la División de Registro de Establecimientos y Productos Veterinarios de la Dirección de Sanidad Animal, que es la estructura de la Dirección General de Ganadería encargada de velar por la aplicación de las normas y las regulaciones relativas al registro, certificación, comercialización y uso de medicamentos veterinarios y de los establecimientos que se dediquen a la actividad comercial e industrial de estos medicamentos, tanto para fines de inspección sanitaria, como para prevenir que los mismos se conviertan en vehículos de introducción, transmisión y/o propagación de enfermedades. Esta División complementará su proceso de regulación y control en todo el país a través de los médicos veterinarios oficiales, en funciones en las Subdirecciones Regionales Pecuarias y médicos veterinarios acreditados como regentes en la Dirección General de Ganadería. d) Los médicos veterinarios acreditados en la Dirección General de Ganadería como regentes de establecimientos y medicamentos veterinarios».

188 Art. 22: «Todo establecimiento veterinario que importe fabrique, almacene, distribuya o comercialice los productos definidos en este Reglamento como medicamentos veterinarios deberá contar en forma obligatoria con los servicios de un profesional veterinario, debidamente acreditado como regente en la Dirección General de Ganadería (DIGEGA), a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos técnicos de este Reglamento».

189 Artículo 26. «El regente de las farmacias veterinarias deberá llevar un registro de control de los medicamentos del Grupo 1, en el cual deberá consignar: a) Nombre y número de registro de los medicamentos veterinarios que se venden en la farmacia veterinaria. b) Nombre del fabricante o distribuidor. c) Presentaciones, y, en los casos de los laboratorios farmacéuticos veterinarios, la



11.i. Como se observa, el hecho de estar acreditado como médicos veterinarios regentes de establecimientos y medicamentos veterinarios implica obligaciones muy serias para la conservación de la salud del ganado y, con ello, de la salud de la población, sin dejar de lado el impacto económico que pudiera generar en el ámbito de los que se dedican a la ganadería en el país.

11.j. Lo anterior no implica que el Tribunal Constitucional no deba realizar una verificación a la alegada violación a la libertad de empresa que plantean los accionantes desde el punto de vista de una señalada falta de razonabilidad de la norma. Sin embargo, la misma no puede pasar por alto, por un lado, la labor oficial que realizan los regentes y, por otro lado, el impacto que un error pudiera ocasionar en la población.

b) Limitación del número de contratos como regente en farmacias veterinarias. Razonabilidad de la norma

TC/0135/24, del 2 de julio de 2024. Acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 23 del Reglamento núm. 521-06, para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, que limita el número de establecimientos en los que un médico veterinario puede ejercer como regente y faculta a la DIGECA a modificar ese límite. Se considera que la norma no resulta irrazonable ni transgrede la libertad de empresa.

11.o. En virtud de los precedentes citados y a los fines de la identificación de si la norma atacada viola o no la libertad de empresa, evaluaremos la norma desde el principio de razonabilidad [...]

11.q. En este sentido, en lo que concierne al primer criterio, *análisis del fin buscado*, resulta que la norma lo supera; esto así, porque la finalidad de la norma es que el médico veterinario acreditado como regente no sobrepase los límites de capacidad y que, además, cuente con el tiempo para cumplir con las obligaciones que le encarga el Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios —algunas de las cuales mencionamos en parte anterior—, tal como la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos que consagra dicho reglamento por parte de todo establecimiento veterinario que importe, fabrique, almacene, distribuya o comercialice los productos definidos como medicamentos veterinarios; inspeccionar las farmacias veterinarias que vendan medicamentos del Grupo II y llevar un registro de control de los medicamentos del Grupo I, así como apoyar a la Dirección General de Ganadería (DIGEGA) del Ministerio de Estado de Agricultura en la fiscalización del proceso de registro e inspección de establecimientos.

11.r. *En cuanto al medio empleado*, resulta evidente que este se justifica en la medida de que la norma cuestionada no puede dejar abierta y sin control la cantidad de establecimientos a los cuales se le asigna un mismo médico veterinario acreditado como regente, contrario a lo que parece entender la parte recurrente.

cantidad fabricada y los lotes producidos. d) Estado general de los productos al recibirlos, incluyendo su fecha de vencimiento. e) Nombre y firma del regente. f) En el caso de medicamentos veterinarios del Grupo II, el regente presentará un informe cuatrimestral a la Dirección General de Ganadería (DIGEGA), con las cantidades fabricadas o adquiridas, número de lotes, venta del producto terminado e inventario actualizado. Además, anexará al informe la 2da. copia del recetario veterinario oficial, expedida por el médico veterinario y que justifican las diferencias con el inventario previamente reportado».



11.s. En este sentido, dicha limitación está vinculada a la obligación del Estado de promover y garantizar la salud de los animales y la humana mediante la implementación de parámetros que certifiquen el desarrollo de alimentos inocuos, en este caso dentro de la ganadería, máxime cuando se hacen necesarios el uso de medicamentos veterinarios no solo seguros para ambos, sino también que avalen la eliminación de las enfermedades que presenten dichos animales. [...]

11.t. Igualmente, dicha restricción encuentra fundamento —tal y como explicamos en parte anterior— en el hecho de que, por una parte, las obligaciones no son pocas y, por otra, el aspecto de que cualquier error puede impactar en la salud del ganado y, con ello, en la salud de toda la población de consumo. Igualmente, destaca que también pudiera dañar o afectar gravemente la economía de las empresas o personas que se dedican a la ganadería.

11.u. En este punto no podemos dejar de lado el aspecto de que tal limitación también garantiza un equilibrio en el trabajo asignado a los médicos veterinarios acreditados como regentes, es decir, que la misma permite que unos no abarquen más establecimientos que otros y que, por el contrario, todos se beneficien de las empresas privadas que necesiten el servicio de dicho profesional acreditado como regente.

11.v. El último criterio impone el *análisis de la relación entre el medio y el fin*. Consideramos, en este punto, que la medida para alcanzar lo buscado es razonable; esto así, porque atendiendo a lo expuesto anteriormente no es pertinente que los médicos veterinarios regentes puedan ejercer sin límites objetivos, máxime por las implicaciones de la labor que realizan; pero —sobre todo— resulta razonable, porque aunque el reglamento que ocupa nuestra atención impone una limitante de cinco (5) establecimientos —salvo que pertenezcan a la misma empresa— tal cantidad puede ser ampliada o modificada mediante solicitud a la Dirección General de Ganadería (DIGEGA) previa recomendación de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios.

11.w. Lo anterior quiere decir que la cantidad de establecimientos asignados a un mismo médico veterinario regente no es estático y, por tanto, permite que dicha cifra sea aumentada en los casos donde se compruebe que dicho profesional cuenta con la capacidad y el tiempo para cumplir no solo con las funciones y obligaciones de los establecimientos asignados, sino con la posibilidad de poder manejar otros establecimientos.

11.x. En este punto resulta pertinente indicar que la solicitud de modificación se hace al mismo órgano que autoriza que un médico veterinario regente realice las funciones de un establecimiento específico. En efecto, los artículos 5 y 6 del Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios establecen [...] ¹⁹⁰

190 «Artículo 5. Para obtener autorización como médico veterinario regente, a favor de un establecimiento veterinario, se requiere ser médico veterinario, colegiado y haber obtenido la acreditación para el Control y Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, de acuerdo con los mecanismos establecidos en el reglamento oficial que establece el Sistema Nacional de Acreditación (SNA), aprobado en la Dirección General de Ganadería de la Secretaría de Estado de Agricultura.
Artículo 6. La presentación de la solicitud de la acreditación, como regente de un establecimiento veterinario específico, se deberá hacer en la División de Registro de Establecimientos y Productos Veterinarios de la Dirección General de Ganadería (DIGEGA), quien verificará y coordinará el proceso con la División de Acreditación de la institución».



11.y. El fundamento de las razones por las que tales obligaciones recaen en la Dirección General de Ganadería (DIGECA) del Ministerio de Estado de Agricultura han sido suficientemente expuesto en otra parte de esta sentencia, pero básicamente se sustenta en el hecho de ser la representación de los controles del Estado y, con ello:

(...) la institución responsable de establecer las medidas y los mecanismos necesarios para reducir los riesgos de introducción, propagación y surgimiento de brotes de enfermedades en los animales, así como establecer los controles y las medidas que permitan reducir la presentación de efectos nocivos en los animales y en los humanos, como consecuencia del uso de medicamentos veterinarios destinados al desarrollo de actividades dirigidas a prevenir, controlar y tratar enfermedades o fomentar el desarrollo productivo y la apariencia física de los animales.

11.z. Igualmente, destaca el hecho de que para tomar la decisión de modificar la cantidad de establecimientos asignados a un mismo médico veterinario, regente la Dirección General de Ganadería (DIGECA) se auxilia de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios. Esto así, porque el propio artículo 23 objeto de la presente acción de inconstitucionalidad indica que [...] ¹⁹¹.

11.aa. Lo destacable de la participación de dicha comisión radica en el hecho de que en su conformación se encuentra el presidente del gremio que representa a los solicitantes, es decir, a los médicos veterinarios; nos referimos al presidente del Colegio Dominicano de Médicos Veterinarios (COLVET), gremio que busca —precisamente— defender los derechos de los médicos veterinarios, el respeto y la consideración que merecen y se merecen entre ellos, así como los intereses morales, intelectuales y materiales de su profesión. En efecto, el artículo 8 del reglamento consagra lo siguiente [...] ¹⁹²

11.bb. Las funciones de dicha comisión no se limitan a la necesidad de su recomendación para modificar la cantidad de establecimientos asignados a un mismo médico veterinario acreditado como regente, sino que tiene un sinnúmero de ocupaciones directamente vinculadas con el resguardo de la sanidad de los animales en apoyo a las obligaciones de la Dirección General de Ganadería (DIGECA).

11.cc. En este sentido, este tribunal constitucional reconoce que la normativa objeto de inconstitucionalidad implica una limitación al ejercicio de los médicos veterinarios acreditados como regentes; sin embargo, dicha limitación —como explicamos anteriormente— se encuentra ampliamente justificada.

191 Art. 23: «La Dirección General de Ganadería (DIGECA) tiene la facultad de modificar este número, previa recomendación de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios».

192 Art. 8: «La Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios estará integrada por: a) El director de la Dirección de Sanidad Animal, quien la presidirá. b) El encargado de la División de Registro de Establecimientos y Productos Veterinarios, quien fungirá como secretario y será responsable de elaborar, dar seguimiento y archivar las actas, las decisiones y las ayudas memorias de las reuniones de la Comisión. c) El administrador general del Laboratorio Veterinario Central (LAVECEN). d) El presidente de la Comisión Nacional del Codex Alimentarios. e) El presidente del Colegio Dominicano de Médicos Veterinarios (COLVET). f) El director del Departamento de Drogas y Farmacias de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). g) El presidente de la Asociación de Fabricantes, Importadores y Representantes de Productos Veterinarios y Afines, Inc. (AFIRPROVA)».



11.dd. Por último, debemos analizar la afirmación de los accionantes relativa a que estamos en presencia de una *norma contradictoria en sí, pues fija un límite de farmacias veterinarias y al mismo tiempo dice que podrán ser más si pertenecen a la misma empresa*.

11.ee. Consideramos que se trata de todo lo contrario, ya que al brindarle la posibilidad de ejercer de médico veterinario acreditado como regente a más de un establecimiento de la misma empresa equivale, por un parte, a una menor limitación de su ejercicio profesional y, por otra, a la protección de dicha empresa al poder auxiliarse de un médico veterinario regente que los represente ante la Dirección General de Ganadería (DIGECA).

11.ff. Entendemos, igualmente, que tal aspecto de la norma se basa en que los productos autorizados como la materia prima sería la misma al momento de verificar que estas cumplan con las especificaciones internacionales y las técnicas impuestas por el reglamento. También, el protocolo con una misma empresa sería más homogéneo que al encontrarse involucradas más de una empresa, máxime cuando dicho profesional ejerce la representación a favor de la empresa en la verificación del cumplimiento de las obligaciones técnicas que impone el reglamento para el registro de establecimientos y medicamentos veterinarios y, con esto, responden legalmente por ellas.

11.gg. En definitiva, este colegiado constitucional considera que la norma objeto de la presente acción no es irrazonable ni transgrede el derecho a la libertad de empresa; por tanto, procede rechazar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

5. Instituto de Protección del Abogado y asistencia económica a abogados en caso de discapacidad

TC/0022/21¹⁹³, del 20 de enero de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Se descarta que el establecimiento del Instituto de Protección del Abogado y el pago de una contribución especial mínima constituyan una traba u obstáculo para la libre competencia, o que esto comprometa la libertad de empresa.¹⁹⁴

10.1.11. En cuanto a la alegada violación al derecho a la libertad de empresa establecida en el artículo 50 de la Constitución dominicana, los accionantes sostienen que el pago de las contribuciones para favorecer a un reducido grupo de personas, representaría una traba exagerada a la competitividad puesto que las mismas se traducen en una dilación de los negocios en el país y un aumento desmedido de los trámites cotidianos para los ciudadanos que hacen los mismos ante los registros públicos. [...]

193 Expediente núm. TC01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV; 66 con sus párrafos I y II; 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

194 Acción directa contra los artículos 28, 29, párrafos I, II, III y IV; 66, 67, párrafos I y II, y 69, párrafos I y II, de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana. Estas disposiciones se refieren a la creación, estructura y objetivos del Instituto de Protección del Abogado, así como a los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio Dominicano de Abogados. El artículo 28 de la Ley prevé una asistencia económica otorgada por el Instituto a los abogados en caso de discapacidad por enfermedad o vejez, con los fondos de las aportaciones previstas en la Ley.



10.1.13. El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio, sino, inclusive, limitarlo, según establece la parte in fine de la parte capital del artículo 50 del texto supremo.

10.1.14. No obstante, en el caso objeto de tratamiento no se debe entender que el establecimiento de una entidad que, como el Instituto de Protección del Abogado, procura amparar a profesionales que tras consagrar sus vidas a un ejercicio profesional que tanto contribuye a la materialización del Estado de Derecho y la Seguridad Jurídica, pueden acusar un estado de infortunio o vulnerabilidad, y con el pago de una contribución especial mínima, pueda constituirse en una traba u obstáculo para la libre competencia empresarial, o pura y simplemente, que esto posibilite comprometer el derecho a la libertad de empresa; por tanto, procede el rechazo del presente medio de inconstitucionalidad, al no advertirse en la especie la violación invocada por los accionantes.

6. Resolución del Consejo Administrativo del Plan de Asistencia Médico Jurídica (PLAMEJUR): no se prohíbe la defensoría de un abogado privado, sino que sean defendidos al mismo tiempo por un abogado privado y un representante del gremio

TC/0075/15¹⁹⁵, del 24 de abril de 2015. Recurso de revisión de amparo. Resolución del Consejo Administrativo del Plan de Asistencia Médico Jurídica (PLAMEJUR), que dispone que los médicos demandados que estén siendo defendidos por el PLAMEJUR no pueden incluir abogados privados en la barra de su defensa. No se configura vulneración de derechos fundamentales.

10.f. Luego del análisis exhaustivo del expediente, así como de los argumentos invocados por las partes, el Tribunal observa que no existe vulneración de derecho fundamental alguno, pues ciertamente de lo que se trata es de una mera confrontación o discrepancia en la asistencia o representación legal de un galeno perteneciente a una entidad médica que tiene claramente establecido en sus normas que los médicos afiliados a PLAMEJUR, cuando se presenten conflictos legales, serán representados por los abogados de la referida entidad, siempre y cuando estos no contraten abogados privados concomitantemente con los del gremio.

10.g. Los razonamientos del párrafo anterior nos llevan necesariamente a analizar la referida resolución argüida por el hoy recurrente, cuando en sus argumentos aduce que la precitada resolución violenta el derecho a la libertad de trabajo y a la libertad de empresa al prohibir a los médicos afiliados al PLAMEJUR que contraten los servicios legales de los abogados privados. El Tribunal Constitucional ha podido verificar que el hoy recurrente ha desvirtuado los objetivos de la indicada resolución, pues de lo que se trata es de que el Colegio Médico-Plan de Asistencia Médica (PLAMEJUR) tiene establecido en los artículos 1 y 2 de sus estatutos, el Plan de Ayuda Mutua; cuyo objetivo es ofrecer la defensoría, asesoría y asistencia jurídica legal a todos los médicos afiliados al gremio, lo que permite proteger y beneficiar a sus afiliados, al momento de ser demandados en justicia.

195 Expediente núm. TC-05-2014-0004, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por don Gilberto Objío Subero contra la Sentencia núm. 0948/2013, dictada por la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013).



10.h. El Tribunal observa, tanto en la lectura de los estatutos, como en la referida resolución núm. 0066-2013 del PLAMEJUR, que en ningún momento se obliga a que los médicos afiliados al gremio hagan uso exclusivo de los servicios de asistencia legal o defensoría, sino que más bien, no lo hagan conjuntamente con la defensoría que ofrece el PLAMEJUR; es decir, que sean defendidos al mismo tiempo por un abogado privado y un representante del gremio.

10.i. De la lectura de la sentencia recurrida, así como de los argumentos esgrimidos por las partes y del análisis de los documentos depositados, este Tribunal Constitucional entiende que en la decisión emitida por el juez de amparo, el mismo actuó conforme al artículo 70.3 de la Ley 137-11, al declarar la acción inadmisibile, por ser notoriamente improcedente, cuando lo que debió hacer era rechazar la acción, en el entendido de que el juez de amparo admite en su decisión haber analizado y ponderó el expediente y que ello le permitió verificar, que en el caso de la especie, no existe conculcación de derechos fundamentales, es decir, todo lo contrario a lo que aduce el recurrente sobre vulneración de derechos fundamentales, por parte del PLAMEJUR, al limitar a su cliente afiliado a elegir quién lo represente legalmente, violenta el derecho a la libertad, de empresa y libertad del trabajo establecido en la Constitución dominicana; pues de lo que se trata es de que el médico afiliado no puede contratar un abogado privado, conjuntamente con el representante legal que le asigne el referido gremio para evitar situaciones o confrontaciones en perjuicio del profesional, al momento de asumir la defensa del mismo por dos representantes con posiciones diferentes; lo que ciertamente, a juicio de este Tribunal Constitucional no implica, en modo alguno, que se desprotejan los derechos del hoy recurrente y de todos los demás abogados que llevan casos de médicos sometidos a la justicia, sino que, más bien, es un asunto de elección, que en modo alguno y bajo ninguna circunstancia se lesionan los derechos que tiene un abogado privado de ser contratado por cualquier persona física o moral.



III. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y TUTELA JURISDICCIONAL

A. LIBERTAD DE EMPRESA, DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

1. Venta de agua a granel

TC/0049/12¹⁹⁶, del 15 de octubre de 2012. Recurso de revisión de amparo. Recurso interpuesto por varias empresas distribuidoras y procesadoras de agua ante la prohibición de venta de agua a granel para consumo humano.

10.d. Es justo reconocer el interés de la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Industria y Comercio y de la Dirección de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), de propiciar que la población consuma agua de calidad, de manera que este producto cumpla con las exigencias establecidas en las normas nacionales e internacionales.

10.e. Sin embargo, es conveniente para la seguridad jurídica del país que estas autoridades limiten sus actuaciones al marco legal que les gobierna, sin extremar los naturales celos y esmerados cuidados que les imponen responsabilidades incontrovertiblemente graves y serias, como resulta la preservación de la salud pública de todo un pueblo.

10.f. La modalidad de venta de agua “a granel” se instituyó mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No. 42-05, de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil cinco (2005), que es la base jurídica que sustenta el Reglamento de Aguas para el Consumo Humano.

10.g. La referida disposición señala, expresamente, que los requisitos que garantizan la potabilidad del agua están consignados en los artículos 42 y 43 de la Ley General de Salud No. 42-01, promulgada el ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), y, ciertamente pone a cargo de las indicadas autoridades el establecimiento de normas que aseguren la buena calidad de los productos, así como las adecuadas estructuras físicas destinadas a su mejor aprovechamiento.

10.h. La venta de agua bajo la denominada modalidad “a granel”, mediante camiones cisterna, contenedores, etc., la instituye el propio Reglamento de Aguas para el Consumo Humano (Decreto del

¹⁹⁶ Expediente TC-05-2012-0030, relativo al recurso de revisión en materia de amparo incoado por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



Poder Ejecutivo No. 42-05), y la misma está condicionada a la expresa autorización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

10.i. Es obvio, entonces, que ninguna persona o institución podría válidamente distribuir agua potable sin contar con el correspondiente permiso del referido ministerio. Por tanto, se puede afirmar que la restricción o prohibición en los términos más categóricos es posible, mas no resulta jurídica ni legalmente aceptable que pueda ser dispuesta de manera general e indiscriminada, porque de hacerlo así se comprometen y afectan derechos fundamentales, tales como el derecho a la libre empresa y el derecho social de acceso al agua potable que la Carta Sustantiva pone su materialización a cargo del Estado [...]

10.n. Las resoluciones de referencia han sido dictadas por el Ministerio de Salud Pública y la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, es decir, por instituciones que tienen la obligación de velar por la salud de la población y están calificadas para determinar cuándo un producto es o no nocivo para la salud. Efectivamente, si la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad ha considerado que en cualquier caso el agua comercializada “a granel” no es apta para el consumo humano, tiene la obligación de actuar y aplicar sanciones con el más elevado sentido de responsabilidad, pero, siempre cumpliendo con el debido proceso de ley.

10.o. Ante esta situación que entraña una prohibición general de la venta de agua “a granel” destinada al consumo humano, corresponde al Tribunal Constitucional establecer que, en el presente caso, se ha conculcado el derecho fundamental a la libertad de empresa de los recurrentes en revisión y se ha afectado la garantía de acceso al agua potable a segmentos pobres de la población que la Constitución pone a cargo de las referidas autoridades.

2. Cierre de locales comerciales

TC/0170/15¹⁹⁷, del 10 de julio de 2025. Recurso de revisión de amparo. Se refiere al debido proceso para ordenar la clausura o cierre de locales comerciales.¹⁹⁸

10.d. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional se permite señalar que comparte los criterios y fundamentos que fueron adoptados por el juez a-quo al momento de emitir su decisión, en razón de que del estudio de las documentaciones contenidas en el expediente se puede constatar que las actuaciones realizadas por el ministerio público son conculcadoras del derecho fundamental a la propiedad, a la libertad de empresa y a la garantía del debido proceso del accionante, toda vez que el cierre del negocio Next Drink Market fue ejecutado sin contar con una orden de una autoridad judicial competente, y por demás, sin existir un proceso penal abierto en contra del señor Miguel Enrique Durán Guzmán, propietario del referido establecimiento comercial [...]

197 Expediente núm. TC 05- 2014-0174, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por don Denny F. Silvestre contra la Sentencia de núm. 152-2014, dictada por la Octava Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el veintitrés (23) de junio de dos mil catorce (2014).

198 Este caso tiene su origen en una acción de amparo contra la Fiscalía del Distrito Nacional, tras ordenar el cierre de un local comercial. El Tribunal confirmó la decisión del juez de amparo que dispuso la reapertura inmediata del negocio, al considerar que se vulneraron derechos fundamentales del accionante, incluyendo el derecho a la libertad de empresa y la garantía del debido proceso. En este sentido, el Tribunal se refiere al debido proceso requerido para ordenar la clausura o cierre de locales comerciales.



10.g. En efecto, al constituir clausura y cierre de locales comerciales una afectación a derechos y garantías constitucionales, el legislador dispuso que la misma debe ser autorizada por una autoridad judicial competente.

10.h. Por ello, en el artículo 193 del Código Procesal Penal se establece:

Cuando para la averiguación de un hecho punible sea indispensable la clausura temporal de un local o la inmovilización de cosas muebles que por su naturaleza o dimensión no puedan ser mantenidas en depósito, se procede a asegurarlas, según las reglas del secuestro.

10.i. En sintonía con lo dispuesto en el artículo antes citado, debemos precisar que para proceder a la clausura o cierre de locales comerciales, el ejecutante debe someterse a las reglas del secuestro que están establecidas en el artículo 188 de la indicada norma procesal, lo cual implica que debe existir una resolución judicial motivada que disponga dicha clausura o cierre temporal, teniendo el ministerio público y la policía la potestad de ordenar esa medida, sin la necesidad de orden judicial, solo durante los procesos de registro, no extendiéndose su duración más allá de la culminación de ese proceso.

10.j. En ese orden, este Tribunal considera que al haber operado el cierre del local comercial Next Drink Market, sin que así lo dispusiere una orden judicial, y sin haberse iniciado un proceso de investigación penal formal, constituye una actuación ilegal y arbitraria, máxime cuando en la orden de allanamiento levantada al efecto se especifica que en el indicado negocio no se ha encontrado nada ilegal, ante lo cual procede a confirmar la Sentencia núm. 152-2014, que ordena, de manera inmediata, la reapertura del negocio Next Drink Market, en virtud de que para este órgano de justicia constitucional especializada más allá de la fundamentación en torno a la naturaleza de los derechos fundamentales, lo importante es garantizar su efectiva vigencia a través de los mecanismos constitucionales que establece la propia norma suprema.

3. Suspensión de instalación de fibra óptica

TC/1139/23¹⁹⁹, del 27 de diciembre de 2023. Recurso de revisión de amparo. Notificación realizada a una empresa por la oficina de Planeamiento Urbano de un ayuntamiento, para que suspendiera los trabajos de instalación de fibra óptica.

10.bb. De manera específica, la accionante considera que la notificación de construcción de la oficina de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento municipal de Jarabacoa, que suspende los trabajos de instalación de fibra óptica en dicho municipio, fue realizada en violación de su derecho a la libertad de empresa. En concreto, la accionante argumenta:

Una muestra de las acciones de conculcación de derechos fundamentales queda claramente expuesta en el acta No. 04254, de fecha 22 de junio de 2023, denominada formulario

¹⁹⁹ Expediente núm. TC-05- 2023-0194, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ayuntamiento Municipal de Jarabacoa contra la Ordenanza núm. 209-2023- SORD-00694 dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega del veinte (20) de julio de dos mil veintitrés (2023).



de notificación de construcción, levantada por el supuesto inspector del el ayuntamiento municipal de Jarabacoa, Franklin Abreu, contra la empresa Mundo 1 Telecom, S.R.L., por despliegue de fibra óptica [...]

10.dd. Como se observa, el acta de infracción levantada por el inspector actuante no indica las violaciones concretas a la Ley núm. 675 del mil novecientos cuarenta y cuatro (1944), sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones, ni de la Ley núm. 687, del mil novecientos ochenta y dos (1982) y sus Reglamentos, sobre Reglamentación Técnica para la Formulación de Proyectos y Obras Relativas a la Ingeniería, Arquitectura y Ramas afines, es decir, que fue instrumentada en forma genérica, desconociendo el principio de legalidad al que está sometida la administración pública en sus actuaciones.

10.ee. La revisión del acta de infracción antes indicada permite apreciar que se trata de un formulario donde se describen las infracciones a la Ley núm. 675, del mil novecientos cuarenta y cuatro (1944), y a la Ley núm. 687, del mil novecientos ochenta y dos (1982) y sus reglamentos; sin embargo, pese a que se trata de un documento preconcebido para facilitar el trabajo de fiscalización, éste no indica el renglón donde se encuadra la actuación violatoria de algunos de los supuestos previstos en las referidas normativas municipales, en la que habría incurrido la entidad Mundo 1 Telecom, S.R.L.

10.ff. En ese escenario, si bien la entidad accionante fue notificada de una infracción por construcción, era imprescindible indicar no solo la causal de violación de las normas municipales antes señaladas, sino también la obra de construcción, de arquitectura, de ingeniería o afines a la que corresponde el acta levantada por el inspector actuante, en cumplimiento del debido proceso administrativo.

10.gg. La identificación concreta de la infracción es una exigencia de su configuración en el ámbito administrativo, pues solo puede sancionarse aquella conducta que es considerada contraria al ordenamiento jurídico. La Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece que las infracciones administrativas son hechos o conductas así tipificadas en la ley, con la correspondiente sanción administrativa.

10.hh. El principio de legalidad o bien de juridicidad debe ser entendido como el fundamento jurídico de todas las actuaciones de los poderes públicos, y en el ámbito administrativo solo puede sancionarse aquellas conductas que el legislador haya considerado como punible, y, por tanto, amerita de una sanción. Es así que, la tipificación es un elemento trascendental y de naturaleza descriptiva que permite la individualización de la conducta relevante para delimitar la prohibición.

10.ii. En esa línea, los órganos de la administración pública, como el ayuntamiento municipal de Jarabacoa, pueden emitir actos administrativos que limiten derechos de las personas físicas y jurídicas, como el derecho a la libertad de empresa previsto en la Constitución de la República, en la medida que todos los derechos fundamentales deben ser ejercidos dentro del marco delimitado por el legislador, pero ello debe llevarse a cabo en el marco del proceso sancionador que garantice el derecho al debido proceso administrativo. [...]



10.kk. Este tribunal considera que el acta levantada por el inspector del departamento de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento municipal de Jarabacoa, identificada con el núm. 04254, del veintidós (22) de julio del dos mil veintitrés (2023), que notifica a Mundo 1 Telecom, S.R.L., la suspensión de los trabajos de instalación de fibra óptica en el municipio de Jarabacoa, es una actuación arbitraria y, por tanto, contraria al principio de legalidad de la administración pública (art. 40.13 CRD) y al debido proceso (art. 69.10), en la medida en que ha colocado a la entidad accionante en una situación de indefinición frente al proceso administrativo iniciado en su contra por el órgano municipal.

10.ll. Por otro lado, el ayuntamiento municipal de Jarabacoa también sostiene que Mundo 1 Telecom, S.R.L., ha preferido interponer formal acción de amparo ante este honorable tribunal sin antes agotar los mínimos requerimientos de presentación de planos y aprobaciones de lugar, que deben ser emitidas por el INDOTEL, y conocidas por el ayuntamiento municipal del municipio donde desarrollará el proyecto concesionado, en virtud de la Ley núm. 176-07.

10.mm. La Constitución reconoce, sobre la base del esquema de la administración municipal, que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local, reconociendo su característica de personas jurídicas de derecho público, con autonomía presupuestaria, haciéndolos responsables de sus actuaciones.

10.nn. En esa línea, no es un elemento controvertido que los órganos municipales están dotados de una protección reforzada asignada directamente por la Carta Fundamental (art. 199) en sus actuaciones, sin embargo, sus facultades están sujetas a las limitaciones establecidas por el legislador; por tanto, su competencia, composición, organización y funcionamiento están remitidos a desarrollo de la ley, pues sobre estos criterios se fundamenta y articula la organización municipal para cumplir con sus fines esenciales.

10.oo. Cabe indicar que al tutelar los derechos al debido proceso y a la libertad de empresa de la accionante, Mundo 1 Telecom, S.R.L., en modo alguno desconoce el ámbito competencial del Ayuntamiento municipal de Jarabacoa de ejercer sus facultades de fiscalización sobre los proyectos a ser desarrollados en el territorio de su municipio; sin embargo, este colegiado debe enfatizar que la facultad de los órganos de la administración pública está sujeta a principios constitucionales como el de legalidad previsto en la Constitución y en la Ley núm. 13-07, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración, previamente esbozados.

10.pp. La doctrina de este tribunal ha precisado que el fundamento del principio de legalidad se encuentra en el mandato de la propia Constitución, configurado en su artículo 138, que procura el sometimiento pleno de la administración al ordenamiento jurídico [...]

10.qq. En esa línea, este tribunal considera que estamos ante una acción arbitraria que no solo ha desconocido el principio de legalidad que caracteriza a la administración pública, sino también el derecho a la libertad de empresa previsto en el artículo 50 de la Constitución [...]

10.tt. En la especie, estas libertades se han visto limitadas por la suspensión de los trabajos de instalación del servicio de internet (fibra óptica), a través de la notificación del acta de infracción del Ayuntamiento municipal de Jarabacoa, que incumple con los principios constitucionales de actuación de la administración pública antes señalados.



4. Retención de fuegos artificiales

TC/0345/15, del 13 de octubre de 2015. Recurso de revisión de amparo. El caso tiene su origen en la importación de unas cajas de fuegos artificiales que no pudieron ser retiradas por la empresa propietaria ante la oposición de la entonces Secretaría de Estado de Interior y Policía (hoy Ministerio de Interior y Policía). El Tribunal acogió el recurso, revocó la sentencia impugnada y acogió la acción de amparo.

10. k. Al analizar las piezas que componen el presente expediente, se puede comprobar que la empresa Pirotécnica del Caribe, C. por A. obtuvo la autorización de la Comisión Coordinadora para el Control de la Venta de Productos Pirotécnicos, quien es la autoridad facultada por el artículo 2 del Decreto núm. 616-06, para realizar el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil ocho (2008) varios espectáculos pirotécnicos, en diferentes puntos del país; a saber: 1) Hotel Palma Real Bávaro; 2) Hotel Gran Paradise Bávaro; 3) Hotel Palladium Bávaro; 4) Hotel Sun Village Puerto Plata; 5) Hotel Lifestyle Holiday Hacienda; y 6) Proyecto Sosúa Ocean Village, que no pudo cumplir por la actitud asumida por el Ministerio de Interior y Policía.

10. l. En ese sentido, este tribunal entiende que el Ministerio de Interior y Policía no debió retener la materia prima de la empresa Pirotécnica del Caribe, C. por A., en el muelle multimodal Caucedo, ya que dicha empresa cumplió con los requisitos establecidos, tanto en la Resolución núm. 02-07 como en el Decreto núm. 616-06, relativo al permiso para realizar espectáculos pirotécnicos, incurriendo así dicho ministerio en violación al derecho a la libertad de empresa, contemplado en el artículo 50 de la Constitución [...]

10.n. En consecuencia, procede acoger el presente recurso de revisión constitucional, revocar la sentencia recurrida y acoger la acción de amparo, por existir violación al artículo 50 de la Constitución, como ha sido establecido.

5. Incautación de mercancías

TC/0827/17²⁰⁰, del 13 de diciembre de 2017. Recurso de revisión de amparo. El caso tiene su origen en una acción de amparo interpuesta por una empresa contra la DGA, tras la incautación de unas mercancías por supuesto contrabando. No obstante, la empresa había sido autorizada para transportar dichas mercancías.

11. l. En ese orden de ideas, si bien es cierto que la ley le otorga facultad a la Dirección General de Aduanas para identificar y perseguir el delito de contrabando, no menos cierto es que toda actuación suya debe discurrir bajo las garantías tuteladas en la Constitución de la República y la legislación ordinaria, procurando siempre que se cumpla con el debido proceso administrativo, debiendo cumplirse con todas las exigencias institucionales; de ahí que la puesta en práctica de tales facultades no puede traducirse, bajo ninguna circunstancia, en la posibilidad de incurrir en actuaciones arbitrarias, abusivas o ilegales. [...]

200 Expediente núm. TC-05- 2014-0160, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo de cumplimiento interpuesto por la sociedad comercial Caribbean Cargo Express contra la Sentencia núm. 00142-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diez (10) de abril de dos mil catorce (2014).



11. n. En la especie, resulta que las mercancías incautadas contaban con la salvaguarda estatal que deparaban los oficios de autorización referidos, razón por la cual hay que convenir en que se han violentado derechos y garantías fundamentales, como el derecho de propiedad, el derecho a la libre empresa y la tutela judicial efectiva, con respeto al debido proceso, y hasta las propias disposiciones emanadas de la entidad aduanal.

6. Cierre de envasadora de gas

TC/0348/14²⁰¹, del 23 de diciembre de 2014. Recurso de revisión de amparo. Cierre de envasadora de gas sin haber sido probada la ilegalidad de sus operaciones.²⁰²

10.c. Cabe destacar que este Tribunal Constitucional, mediante su Oficio núm. SGTC2201, del 20 de noviembre de 2014, tuvo a bien solicitar ante la Dirección de Regulación Nacional del Ministerio de Industria y Comercio, una certificación de estado jurídico de la referida envasadora de gas, la cual resultó en su oficio No. 585 del 26 de septiembre de 2014, que establece, entre otras cosas: la Envasadora de GLP Evert Feliz, cumple con todas las disposiciones contenidas en la Resolución 139/99, que establece los aspectos legales y de seguridad para la instalación de una envasadora de GLP, de fecha 12/04/1999.

10.d. En ese sentido, este tribunal constitucional considera, al igual que el tribunal que dictó la sentencia recurrida, que la actuación de la institución reguladora respecto del cierre definitivo de la envasadora de gas propiedad de Credigas, S.A., viola sus derechos fundamentales de propiedad y de libertad de empresa, comercio e industria, toda vez que no ha sido probada la supuesta ilegalidad en sus operaciones, sino más bien que dicha estación de servicios de gas opera con todos los permisos de rigor emitidos por las entidades competentes.

10.e. De modo que, el tribunal a-quo se ha ceñido de manera adecuada a los preceptos constitucionales, a los principios rectores que gobiernan la justicia constitucional y, en general, su actuación ha estado en consonancia con la ley. Por ende, procede admitir el presente recurso de revisión en materia de amparo, rechazarlo y por vía de consecuencia, confirmar la sentencia recurrida.

7. Facultad de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de solicitar medidas conservatorias

TC/0603/23, del 8 de septiembre de 2023. Recurso de revisión de amparo. La facultad de la DGII de solicitar medidas conservatorias no constituye, por sí sola, una vulneración a la libertad de empresa ni al principio de legalidad.²⁰³

201 Expediente núm. TC-08- 2012-0033, relativo al recurso de casación incoado por la Dirección Nacional de Hidrocarburos de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (actual Ministerio de Industria y Comercio), contra la Sentencia núm. 00078-2009, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Cristóbal el veinticinco (25) de febrero de dos mil nueve (2009).

202 Conflicto originado por el cierre definitivo de una envasadora de gas por parte de la Dirección Nacional de Hidrocarburos de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (actual Ministerio de Industria y Comercio), bajo el alegato de que la envasadora operaba sin los requisitos exigidos para este tipo de negocios. El juez de amparo dispuso la apertura inmediata de la estación de gas, decisión que fue confirmada por el Tribunal Constitucional.

203 Sobre la posibilidad de aplicar medidas conservatorias por parte de la DGII a los deudores solidarios y su fundamento jurídico, nos remitimos a la referida sentencia (especialmente, párrafos 11.a y ss.).



11.x. En cuanto a la alegada vulneración al derecho de libertad de empresas, el recurrente sostiene:

En esas atenciones, y en vista de las oposiciones que ha interpuesto la DGII a los bienes del accionante, el mismo no ha podido realizar las ventas de los bienes que dispone, impidiendo que la accionante pueda desarrollarse económicamente, y más en un Estado Social y Democrático de Derecho, como es el nuestro. [...]

11. aa. Contrario a lo argüido por el señor Luis Horacio Betances en su recurso, sobre la violación al principio de legalidad, esta jurisdicción constitucional considera que la institución estatal recaudadora en su accionar cuanta [sic] con el respaldo de una ley que le faculta a solicitar medidas conservatorias, las cuales no constituyen por sí una vulneración a la libertad de empresa ni al principio de legalidad. Antes bien, estas medidas son establecidas en pro de eficientizar el recaudo del erario público. [...]

11. cc. Esta corporación constitucional ha podido comprobar que el tribunal de amparo, al dictar su decisión no violenta el derecho a la libertad de empresa, primero, porque al emitir una decisión de inadmisibilidad no se juzga el fondo; y segundo, porque en el análisis de lo planteado en el recurso de revisión que nos ocupa no se advierten incidencias tendentes a limitar este derecho.

B. VÍAS PROCESALES²⁰⁴

1. Amparo de cumplimiento basado en el artículo 50 de la Constitución

TC/0070/21²⁰⁵, del 20 de enero de 2021. Recurso de revisión de amparo. El artículo 50 de la Constitución no contiene disposiciones concretas dirigidas a determinadas administraciones para hacer efectivo el cumplimiento de los procedimientos establecidos en las leyes para el funcionamiento de cada tipo de empresa. En este sentido, el Tribunal estimó que resulta improcedente una acción de amparo de cumplimiento que pretenda el desbloqueo de sus comprobantes fiscales, con base en el artículo 50 de la Constitución.

11.g. Para el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, es necesario que la norma cuyo cumplimiento se exija dirija un mandato claro y preciso de aquello que se pretenda hacer cumplir, de manera que no bastan disposiciones genéricas de las que no puedan extraerse mandatos de acciones específicas a funcionarios y/o administraciones concretas. A este respecto, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano a través de su Sentencia TC 0168-2005-PC/TC, del 29 de septiembre de 2005, ha precisado para el caso del “proceso de cumplimiento” –procedimiento en el que se inspira la figura del amparo de cumplimiento establecido en nuestra Ley núm. 137-11 y que en el caso de Perú se regula en el artículo 66 y siguientes del Código Procesal Constitucional Peruano-

204 El presente cuadernillo no contempla aquellos casos en los que se ha invocado la vulneración a la libertad de empresa y el Tribunal ha declarado la inadmisibilidad por la existencia de otra vía o por notoria improcedencia. Lo mismo sucede con los supuestos de demandas en solicitud de suspensión de la ejecución de sentencia.

205 Expediente núm. TC-05- 2020-0012, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por Grupo Pérez Soluciones Sanitarias y Ambientales, S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00155, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

11.h. Y es que, resultaría arbitrario pretender extraer de disposiciones generales obligaciones concretas que no establece la normativa de que se trate de forma “cierta y clara”. De manera que para que pueda declararse procedente el amparo de cumplimiento el mandato debe estar claramente establecido y no puede estar sujeto a “controversia compleja ni a interpretaciones dispares” que pongan en duda lo que la misma expresa.

11.i. Por su parte, en el caso concreto, este tribunal advierte que el artículo 50 de la Constitución no cumple este requisito, ya que la norma impugnada es una norma que establece el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, y no disposiciones concretas dirigidas a administraciones determinadas a los fines de hacer efectivo cada uno de los procedimientos que establece nuestra legislación para el funcionamiento de cada tipo de empresa.

11.j. En efecto, el artículo 50 de la Constitución no prevé en ninguno de sus numerales una disposición expresa que ordene a la Dirección General de Impuestos Internos el mantener desbloqueado el comprobante fiscal de los distintos tipos de sociedades o en su caso, el desbloqueo de las mismas, de manera que resulta improcedente una acción de amparo de cumplimiento que pretenda el desbloqueo de sus comprobantes fiscales, basado en el artículo 50 de la Constitución.

11.k. Es así que, aunque en el presente supuesto la causa de improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento reside en el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11 -razón por la cual prescindimos de analizar los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11-, resulta también oportuno aclarar que la pretensión del accionante no puede ser decidida por el juez de amparo con independencia del procedimiento de que se trate, debido a que su finalidad se limita exclusivamente a la protección efectiva de los derechos fundamentales.

11.l. Basado en estos motivos este tribunal procede a declarar improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento al no cumplirse con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, relativo a la precisión que debe tener la norma cuyo cumplimiento se pretende.



2. Cuestión de mera legalidad como causa de inadmisibilidad de la acción de amparo

TC/0638/23²⁰⁶, del 11 de octubre de 2023. Recurso de revisión de amparo. Se pretendía que se ordenara al Ministerio de Hacienda permitir a las bancas de lotería, que ya estaban reguladas y tenían permisos de operación, pagar más del 72 % de lo que recaudan en planes de premios. El Tribunal dijo que este es un asunto de mera legalidad.

11.p. Luego de ponderar la argumentación desarrollada en la sentencia recurrida, así como los medios planteados en la instancia recursiva, este colegiado ha podido comprobar que la jurisdicción de amparo realizó una interpretación elástica e irrazonable sobre la libertad de empresa y los derechos que de ella se derivan, probablemente con el objeto de abrigar bajo el amparo hechos y circunstancias que de forma notoria no pueden ser objeto de tutela por esa vía. [...]

11.v. En la especie, este colegiado debe pronunciarse sobre la solicitud de los accionantes dirigida a que la jurisdicción de amparo ordene al Ministerio de Hacienda permitir a las bancas de lotería reguladas y que cuentan con los permisos de operación otorgados por dicha institución, pagar más del setenta y dos por ciento (72%) de lo apostado en planes de premios de lotería.

11. w. Según lo antes indicado, este colegiado estima que, si bien la libertad de empresa y el debido proceso administrativo constituyen derechos reconocidos en la Constitución, no menos cierto es que estas pretensiones se reducen a cuestionamientos sobre la legalidad de actos administrativos, asuntos de mera legalidad que no pueden ser impugnados por la vía del amparo, ya que escapan a la naturaleza misma de esta institución. [...]

11. bb. En conclusión, el Tribunal Constitucional, en el presente caso y luego del análisis realizado, considera que la propia cuestión planteada es reveladora de su notoria improcedencia, razón por la cual procede declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo con base en el numeral 3) del artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

3. Imposibilidad material para apreciar vulneración a la libertad de empresa

TC/0109/21²⁰⁷, del 20 de enero de 2021. Acción directa de inconstitucionalidad. Acción directa contra el artículo 157, numeral 2, de la Ley núm. 20-00, sobre Propiedad Industrial. Tomando como base las características del control concentrado de constitucionalidad, el Tribunal dijo que, en las circunstancias planteadas, determinar la vulneración de la libertad de empresa está supeditado «a lo que decidan los jueces ordinarios del conflicto surgido por la anulación del registro de la marca de fábrica del accionante».²⁰⁸

206 Expedientes núms. TC-05-2020-0122 y TC-07-2020-0038, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ministerio de Hacienda contra la Sentencia núm. 0030-02-2019-SS-00385, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

207 Expediente núm. TC-01- 2015-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Diego Andrés Teruel Espinal contra un fragmento del artículo 157, numeral 2, de la Ley núm. 20-00, sobre Propiedad Industrial, de ocho (8) de mayo de dos mil (2000).

208 «Artículo 157.- Apelaciones por vía administrativa. (...) 2) La resolución del director general agota la vía administrativa y será ejecutoria. Esta resolución podrá ser recurrida por ante la corte de apelación del departamento judicial correspondiente al lugar



11.21. El accionante señala, en síntesis, que el derecho a la libertad de empresa se encuentra gravemente atentado con el fragmento “será ejecutoria” del artículo 157, numeral 2 de la Ley núm. 20-00, toda vez que el Estado reconoce y protege la libertad de cada ciudadano a dedicarse a la libertad económica de su preferencia, puede crear signos distintivos que una vez registrados, hacen parte indivisible de la empresa y, por tanto, merecen de igual forma, toda la protección del Estado. Es obvio que no es un derecho absoluto, puede ser limitado, pero como lo ha dicho este mismo tribunal, siempre y cuando no afecte su contenido esencial ni el principio de razonabilidad (art. 74.2 de la Constitución) y siempre que no implique ningún tipo de traba administrativa. Esta protección a la empresa es destruida cuando se permite anular, aunque sea con carácter transitorio, una marca de fábrica por la decisión provisional del director de ONAPI, dentro de un marco de seguridad jurídica.

11.22. Tal como habíamos advertido en las consideraciones previas, el accionante vincula la presunta violación del derecho a la libertad de empresa y al ejercicio de las libertades económicas que de él se derivan, con el fragmento “será ejecutoria” del artículo 157, numeral 2 de la Ley núm. 20-00, al permitir la anulación, aunque sea de manera provisional, del derecho registrado a su favor en la Oficina Nacional de Propiedad Industrial.

11.23. Resulta incuestionable que determinar la posible violación del derecho a la libertad de empresa, en las circunstancias antes señaladas, está supeditado –necesariamente –a lo que decidan los jueces ordinarios del conflicto surgido por la anulación del registro de la marca de fábrica del accionante. La característica del control concentrado de constitucionalidad impide incursionar en los aspectos objetivos de la aplicación de las normas, pues su análisis ha de realizarse en forma abstracta y al margen de toda controversia inter-parte. De manera que este tribunal se ve en la imposibilidad material de apreciar la vulneración del derecho a la libertad de empresa.

C. CONTROL PREVENTIVO DE TRATADOS INTERNACIONALES

TC/0003/12²⁰⁹, del 2 de marzo de 2012. Control preventivo de tratados internacionales. En esta sentencia, el Tribunal declaró conforme con la Constitución el Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II (FOMIN II) y el Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones II, ambos de fecha nueve (9) de abril del año dos mil cinco (2005). Se considera la compatibilidad de sus objetivos generales con los principios rectores del régimen económico de la República Dominicana previstos en los artículos 50, numerales 2, 217, 218 y 219 de la Constitución.

2. Los convenios de referencia en sus objetivos generales son igualmente compatibles con los principios rectores del régimen económico de la República Dominicana previstos en los artículos 50, numerales 2, 217, 218 y 219 de la Constitución, los cuales procuran que el régimen económico se fundamente en el desarrollo humano y la redistribución de la riqueza, la justicia social, la igualdad

donde esté ubicada la Oficina Nacional de Propiedad Industrial, en sus atribuciones civiles y comerciales, en el plazo de treinta (30) días francos, a partir de su notificación. La sentencia de la corte de apelación podrá revocar o confirmar la resolución del director general».

209 Control Preventivo de Constitucionalidad del “Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II (FOMIN II)” y del “Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones II”, ambos de fecha nueve (9) de abril del año dos mil cinco (2005).



de oportunidades, la participación social y la solidaridad; todo ello en un marco de libre competencia que estimule la iniciativa privada hacia el crecimiento sostenible en armonía con el principio de subsidiaridad del Estado, impulsando la generación de empleos, la formación de recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.

TC/0289/13, del 30 de diciembre de 2013. Control preventivo de tratados internacionales. El Tribunal declaró conforme con la Constitución el «Tratado sobre el Comercio de Armas», adoptado en las Naciones Unidas el dos (2) de abril de dos mil trece (2013), y suscrito por la República Dominicana, el tres (3) de junio de dos mil trece (2013), en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos. Se establecieron consideraciones sobre el comercio de armas, la libertad de empresa y la necesidad de que los Estados mantengan sistemas eficaces de autorización de las importaciones.

10.1. El Tratado describe en su artículo 8 describe [sic] las medidas que los Estados deben adoptar en relación con la importación de armas. Estas medidas incluyen información apropiada y pertinente, de conformidad con sus leyes nacionales, al Estado parte exportador que así lo solicite a fin de ayudarlo a realizar su evaluación nacional de exportación, incluyendo el suministro de documentación sobre los usos o usuarios finales. Asimismo, suministrar información de los sistemas de importación, solicitar información en relación con las autorizaciones de exportación pendientes o ya concedidas en las que el Estado parte importador sea el país de destino final.

10.2. El control de las importaciones en aplicación de la legislación interna y externa a través de instrumentos internacionales que según el Tratado se requiere adoptar, puede influir sobre el derecho a la libertad de empresa y el régimen económico previstos en la Constitución. [...]

10.6. A nivel local, son muchos los actores, en primer lugar el Estado, que son legítimos importadores de artículos incluidos en el alcance del Tratado, por ejemplo las compañías de seguridad privada, los vendedores de armas, las empresas fabricantes de artículos de defensa, los comerciantes e intermediarios; de manera que el Estado debe garantizar con su legislación interna que todos operen en un entorno regulado.

10.7. Cabe indicar que si bien el comercio de armas está protegido por el derecho a la libertad de empresa, por tratarse de un bien que puede afectar la paz y la seguridad nacional e internacional, mediante el tráfico ilícito constante y estando consciente de las graves consecuencias sociales que con el uso de estas se puede generar, se hace necesario que los Estados que importan armas convencionales, aunque fuesen armas pequeñas y armas ligeras, mantengan un sistema eficaz de autorización de las importaciones.

10.8. En ese tenor las medidas a ser practicadas sobre la importación de armas convencionales en virtud del Tratado, procuran fortalecer los controles internos e internacionales de las armas convencionales, sin limitar el derecho a la libertad de empresa y el régimen económico previstos en la Constitución.²¹⁰

210 Para información adicional, ver la sentencia íntegra.



TC/0407/14²¹¹, del 30 de noviembre de 2014. Control preventivo de tratados internacionales. El Tribunal declaró conforme a la Constitución el Acuerdo de Cooperación Financiera para el proyecto de «Programa de Eficiencia Energética», adoptado entre la República Dominicana y la República Federal de Alemania. El objeto del Acuerdo es «posibilitar la concesión de un préstamo a favor de la República Dominicana o de otros destinatarios que ambos gobiernos acuerden, para la financiación del proyecto “Programa de Eficiencia Energética”, en caso de que dicho proyecto resulte viable luego de ser examinado». Entre otros aspectos, el Tribunal se pronunció sobre cuestiones relativas a las exenciones de impuestos, la libertad de contratación y la libertad de empresa.

13.1. En otro orden, el Acuerdo dispone en el párrafo 2.8 *respecto a los transportes marítimos, terrestres y aéreos de personas y mercancías resultantes de la concesión del préstamo, el Gobierno de la República Dominicana permitirá a sus pasajeros y proveedores elegir libremente entre las empresas de transporte, no adoptará medidas que excluyan o dificulten la participación en pie de igualdad de las empresas de transporte con sede en la República Federal de Alemania y otorgará en su caso las autorizaciones necesarias para la participación de dichas empresas.*

13.2. Al respecto, la Constitución promueve la libertad de tránsito y de empresa, siempre que observen las reglas legalmente establecidas para ello, de conformidad con los artículos 46 y 50, respectivamente, por lo que el acápite 2.8 resulta cónsono con estos principios constitucionales. Esta disposición había sido aprobada en el Convenio celebrado el 27 de junio de 1984, para el proyecto “Pequeña Central Hidráulica II Central Hidráulica Nizaito”.

TC/0122/20²¹², del 12 de mayo de 2020. Control preventivo de tratados internacionales. El Tribunal declaró conforme con la Constitución el «Convenio Constitutivo del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE)», firmado en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el quince (15) de junio de dos mil uno (2001).

8. La protección del derecho fundamental a la libertad de empresa

8.2. Las disposiciones esbozadas en el convenio se enmarcan a contribuir tanto con el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, como con la optimización de la calidad de vida de los trabajadores de estos entes de comercio. Esto a través del fortalecimiento de la empresa pública y privada, mediante la creación del Centro para la Promoción de la Micro y Mediana Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE); se especifican los organismos que lo componen, sus objetivos y competencias y el manejo de su patrimonio. Todo esto revela que estamos ante un convenio que propugna por la creación de un organismo que favorece el acrecentamiento de las micro y pequeñas empresas.

211 Expediente núm. TC-02- 2014-0007, relativo al control preventivo de constitucionalidad del Acuerdo de Cooperación Financiera para el proyecto Programa de Eficiencia Energética», adoptado entre la República Dominicana y la República Federal de Alemania.

212 Expediente núm. TC-02-2019-0023, relativo al control preventivo de constitucionalidad para fines de adhesión del «Convenio Constitutivo del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE)», firmado en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el quince (15) de junio de dos mil uno (2001).



8.3. En función de lo anterior, es posible inferir que el convenio no interfiere con los postulados del derecho fundamental a la libertad de empresa. Este derecho, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia TC/0289/13, del treinta (30) de diciembre de dos mil trece (2013) [...]

8.4. Por tanto, cabe indicar que la adhesión a un convenio como el ahora estudiado, que implementa la creación de un órgano que velará por la eficacia en el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, no afecta el contenido esencial del derecho fundamental a la libertad de empresa previsto en la Carta Política, pues sus términos se encaminan al suministro de mayores márgenes de protección para los inversionistas y sus empleados, razón por la cual consideramos que este punto objeto del control de que se trata es conforme con la Constitución dominicana.

9. Desarrollo de la micro y pequeña empresa

9.1. Los artículos 4, 5 y 6 del convenio establecen los objetivos específicos y las tareas que llevará a cabo el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE), a los fines de contribuir al desarrollo de las micro y pequeñas empresas en República Dominicana.

9.2. Estas disposiciones son conformes con el artículo 222 de la Constitución dominicana, 2 que consagra el incentivo y protección proveídos por el Estado al consentir la creación de políticas públicas para el desarrollo de las micro, medianas y pequeñas empresas, pues con estos textos del convenio se esboza la intención de producir condiciones oportunas a los prototipos empresariales más limitados permitiéndoles mejorar sus niveles de especialización, modernización y competitividad; en igual sentido, fomentando su integración económica y el intercambio comercial.

TC/0326/20²¹³, del 22 de diciembre de 2020. Control preventivo de tratados internacionales. El Tribunal declaró conforme con la Constitución el «Acuerdo de servicios aéreos entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno del Reino de Marruecos» suscrito en Rabat, capital del Reino de Marruecos, el veinte (20) de julio de dos mil dieciocho (2018).

7.3. Competencia leal y aplicación de los servicios aéreos

7.3.1. En el artículo 5 del acuerdo que ocupa a este tribunal se estipula que los Estados proporcionarán a las aerolíneas designadas de cada Estado parte las mismas oportunidades de competencia justa y equitativa, así como la frecuencia y capacidad del servicio a brindar basado en las consideraciones del mercado. De esta manera quedan prohibidas las limitaciones unilaterales por parte de cualquiera de los Estados, con excepción de los casos previstos por el propio acuerdo o por causas técnicas, operacionales o medioambientales. [...]

7.3.3. Al contrastar el artículo 5 del acuerdo que ocupa al Tribunal con la disposición constitucional relativa a la libertad de empresa, este colegiado estima que lo concertado es cónsono con la Constitución en el sentido de promover las relaciones comerciales, practicando la competitividad leal, pues cada Estado brindará en su territorio, las oportunidades competitivas, en igualdad de condiciones, a los fines de operar las rutas de vuelo correspondientes.

213 Expediente núm. TC-02- 2019-0012, relativo al control preventivo de constitucionalidad del «Acuerdo de servicios aéreos entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno del Reino de Marruecos» suscrito en Rabat, capital del Reino de Marruecos, el veinte (20) de julio de dos mil dieciocho (2018).



TC/0670/24²¹⁴, del 18 de noviembre de 2024. Control preventivo de tratados internacionales. El Tribunal declaró conforme con la Constitución el «Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de los Estados Unidos de América» suscrito el dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

6.17. Uno de los principales objetivos del presente acuerdo consiste en promover un sistema de aviación internacional basado en la competencia entre las aerolíneas en el mercado. Así lo establece en el preámbulo y agrega que dentro de las intenciones del Acuerdo se encuentra la de «hacer posible que las aerolíneas ofrezcan al cliente que viaja y transporta, una variedad de opciones de servicio, y deseando alentar a las aerolíneas individuales a desarrollar e implementar precios innovadores y competitivos».

6.18. En ese sentido, el Acuerdo dedica el artículo 11 para establecer los lineamientos que deben cumplir los Estados parte para concretizar la competencia leal que debe existir entre las aerolíneas. El referido artículo plantea que cada parte permitirá oportunidades justas y equitativas en la competencia de las aerolíneas para la prestación del transporte aéreo internacional.

6.19. En el numeral 2 del referido artículo se manifiesta esta liberalización cuando se establece que cada Estado parte permitirá que cada aerolínea determine la frecuencia y capacidad del transporte aéreo internacional que ofrece basado en consideraciones comerciales en el mercado. Sin embargo, al final de dicho numeral prevé que estas liberalizaciones deberán aplicarse en condiciones uniformes compatibles con el artículo 15 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago [...]

6.20. Como puede verificarse, el Acuerdo establece los lineamientos para estimular la competencia entre las aerolíneas y remite a la Convención de Chicago lo relativo a las condiciones uniformes que deben darse entre los Estados contratantes. La Constitución, en su artículo 50, establece los lineamientos para regular la libertad de empresa y la libre y leal competencia [...]

6.21. En aplicación del texto transcrito, el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la libertad de empresa, obligación que implica la implementación de un marco jurídico que cree las condiciones para que impere la libre competencia y, de esta forma, todas las personas incursionen, si fuere de su interés, en las actividades económicas desterrando la creación de monopolios y el abuso de posición dominante.

6.22. En vista de lo anterior, este tribunal considera que al establecer las pautas para promover la libre competencia y remitir al Convenio de Chicago del cual ambos Estados son signatarios, el Acuerdo objeto del presente control es cónsono con lo previsto en el artículo 50 de la Constitución.

214 Expediente núm. TC-02-2024-0005, relativo al control preventivo de constitucionalidad del «Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de los Estados Unidos de América» suscrito el dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).



IV. GLOSARIO DE SENTENCIAS

2012

TC/0003/12, del 2 de marzo de 2012.

TC/0027/12, del 5 de julio de 2012.

TC/0034/12, del 15 de agosto de 2012.

TC/0049/12, del 15 de octubre de 2012.

2013

TC/0015/13, del 11 de febrero de 2013.

TC/0049/13, del 9 de abril de 2013.

TC/0058/13, del 15 de abril de 2013.

TC/0100/13, del 20 de junio de 2013.

TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013.

TC/0167/13, del 17 de septiembre de 2013.

TC/0172/13, del 27 de septiembre de 2013.

TC/0196/13, del 31 de octubre de 2013.

TC/0267/13, del 19 de diciembre de 2013.

TC/0289/13, del 30 de diciembre de 2013.

2014

TC/0001/14, del 14 de enero de 2014.

TC/0100/14, del 10 de junio de 2014.

TC/0223/14, del 23 de septiembre de 2014.

TC/0244/14, del 6 de octubre de 2014.

TC/0273/14, del 20 de noviembre de 2014.

TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014.

TC/0291/14, del 17 de diciembre de 2014.

TC/0327/14, del 22 de diciembre de 2014.

TC/0334/14, del 22 de diciembre de 2014.

TC/0348/14, del 23 de diciembre de 2014.

TC/0407/14, del 30 de diciembre de 2014.

2015

TC/0002/15, del 28 de enero de 2015.

TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015.

TC/0075/15, del 24 de abril de 2015.

TC/0170/15, del 10 de julio de 2015.

TC/0265/15, del 16 de septiembre de 2015.

TC/0345/15, del 13 de octubre de 2015.

TC/0349/15, del 13 de octubre de 2015.

TC/0387/15, del 15 de octubre de 2015.

TC/0435/15, del 30 de octubre de 2015.

TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015.

TC/0600/15, del 17 de diciembre de 2015.

2016

TC/0169/16, del 12 de mayo de 2016.

TC/0220/16, del 14 de junio de 2016.

TC/0349/16, del 28 de julio de 2016.

TC/0378/16, del 11 de agosto de 2016.

TC/0384/16, del 11 de agosto de 2016.

2017

TC/0150/17, del 5 de abril de 2017.

TC/0491/17, del 17 de octubre de 2017.

TC/0827/17, del 13 de diciembre de 2017.



2018

TC/0031/18, del 13 de marzo de 2018.

TC/0255/18, del 30 de julio de 2018.

TC/0380/18, del 10 de octubre de 2018.

TC/0411/18, del 9 de noviembre de 2018.

TC/0589/18, del 10 de diciembre de 2018.

TC/0610/18, del 10 de diciembre de 2018.

TC/0672/18, del 10 de diciembre del 2018.

TC/0736/18, del 10 de diciembre de 2018.

TC/0847/18, del 10 de diciembre de 2018.

2019

TC/0105/19, del 27 de mayo de 2019.

TC/0368/19, de 18 de septiembre de 2019.

TC/0372/19, del 18 de septiembre de 2019.

TC/0482/19, del 6 de noviembre de 2019.

TC/0573/19, del 11 de diciembre de 2019.

2020

TC/0122/20, de 12 de mayo de 2020.

TC/0137/20, del 13 de mayo de 2020.

TC/0188/20, del 14 de diciembre de 2020.

TC/0326/20, del 22 de diciembre de 2020.

2021

TC/0022/21, del 20 de enero de 2021.

TC/0070/21, del 20 de enero de 2021.

TC/0109/21, del 20 de enero de 2021.

TC/0128/21, del 20 de enero de 2021.

TC/0129/21, del 20 de enero de 2021.

TC/0278/21, del 8 de septiembre de 2021.

TC/0290/21, del 20 de septiembre de 2021.

TC/0317/21, del 22 de septiembre de 2021.

TC/0471/21, del 13 de diciembre de 2021.

2022

TC/0185/22, del 21 de julio de 2022.

2023

TC/0546/23, del 25 de agosto de 2023.

TC/0603/23, del 8 de septiembre de 2023.

TC/0638/23, del 11 de octubre de 2023.

TC/0944/23, del 27 de diciembre de 2023.

TC/1139/23, del 27 de diciembre de 2023.

2024

TC/0135/24, del 2 de julio de 2024.

TC/0217/24, del 11 de julio de 2024.

TC/0223/24, del 12 de julio de 2024.

TC/0607/24, del 31 de octubre de 2024.

TC/0670/24, del 18 de noviembre de 2024.

TC/1203/24, del 30 de diciembre de 2024.

TC/1091/24, del 30 de diciembre de 2024.

2025

TC/0350/25, del 2 de junio de 2025.

TC/0496/25, del 18 de julio de 2025.

TC/0583/25, del 5 de agosto de 2025.

TC/0700/25, del 28 de agosto de 2025.

TC/1026/25, del 21 de octubre de 2025.

2026

TC/0267/26, del 19 de mayo de 2026.

TC/0689/26, del 28 de julio de 2026.

