



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0184/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0050, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de Bebidas Gaseosas Inc. contra el artículo 2 de la Ley núm. 28-01, de Desarrollo Fronterizo, del primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de agosto del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma impugnada es el artículo 2 de la Ley núm. 28-01, de Desarrollo Fronterizo, del primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001), que reza, textualmente, del modo siguiente:

Art. 2. Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en el artículo uno (1) de esta ley disfrutarán de las facilidades y exenciones que se indican en el párrafo siguiente.

Párrafo.- Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Breve descripción del caso

2.1.1. El día primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001) se promulgó la Ley núm. 28-01, de Desarrollo Fronterizo, que para generar inversiones en la zona delimitada por dicha ley, concede a las empresas que operan en la misma los incentivos fiscales descritos en su artículo 2. La Asociación de Industrias de Bebidas Gaseosas Inc. aduce que la situación descrita genera ventajas competitivas directas para las empresas instaladas en la zona demarcada por la Ley núm. 28-01 frente a las demás empresas que participan en el mercado local, que violan diversas disposiciones constitucionales.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

2.2.1. Las disposiciones constitucionales que la accionante alega se violaron con la norma impugnada son las siguientes:

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interno, una vez publicados de manera oficial; 3) Las relaciones internacionales de la República Dominicana se fundamentan y rigen por la afirmación y promoción de sus valores e intereses nacionales, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional; 4) En igualdad de condiciones con otros Estados, la República Dominicana acepta un ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia, y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones. Se compromete a actuar en el plano internacional, regional y nacional de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones; 5) La República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región. El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración; 6) Se pronuncia en favor de la solidaridad económica entre los países de América y apoya toda iniciativa en defensa de sus productos básicos, materias primas y biodiversidad.

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes; 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias; 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión; 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

ARTICULO 74.3) 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.

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.

3. Pruebas documentales

3.1. En el presente expediente se encuentra depositado el documento siguiente:

1. Copia del Acto núm. 037/2014 del cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), instrumentado a requerimiento de Everlast Doors Industries, S.A., por el ministerial José Luis Capellán, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, contentivo de la notificación del escrito de defensa de la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley núm. 28-01, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo que abarca las provincias Pedernales,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez, del primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001).

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

4.1. Los argumentos de la accionante para fundamentar su petición de nulidad, por inconstitucionalidad, del artículo de 2 la Ley núm. 28-01, se sintetizan a continuación:

4.1.1. Arguye la accionante que la aplicación de la norma impugnada genera una distorsión de la libre competencia, puesto que “se aplica de manera indiscriminada en lo relativo a qué actividades de la cadena de negocios están beneficiadas del ámbito de la norma y con ello permite la transmisión de dichas condiciones especiales a lo interno del mercado”, situación que según apunta la accionante, “genera beneficios exorbitantes a favor de aquellas empresas que se acogen a la referida Ley y que violenta el libre juego de oportunidades que el texto constitucional exige para la economía nacional”.

4.1.2. La accionante puntualiza que reputa como indiscriminada la aplicación de la norma impugnada, porque si bien el objeto de la Ley núm. 28-01 es dar cumplimiento al artículo 10 de la Constitución, que le otorga al Estado un mandato expreso de incentivar el desarrollo económico en la zona fronteriza de República Dominicana, los incentivos que se otorguen para tales fines a las empresas que se instalen en dicha zona “tienen que ser exclusivamente con carácter compensatorio por los sobrecostos de instalación”. Sin embargo, con la aplicación de la norma impugnada, alega la accionante, se produce una distorsión del mercado, debido a que “el alcance de las exenciones va más allá de las cargas arancelarias, o del impuesto a los beneficios, componentes que afectan la instalación y el repago de las inversiones”, que también llega *a aquellos elementos propios del proceso productivo y de comercialización, como son las exenciones otorgadas al pago del Impuesto de Transferencia de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), la cual se convierte en una ventaja clara en ámbitos tan sensibles para la debida igualdad de condiciones en los mercados como la publicidad.

4.1.3. Arguye también que las empresas instaladas precedentemente fuera de la zona fronteriza no tienen oportunidad de acceder a los beneficios que procura la norma impugnada, puesto que los costos de relocalización se erigen como barrera de entrada a dicha zona. Además, argumenta la accionante, que la posibilidad de movilización de esas empresas no salva la situación de inconstitucionalidad de la norma, ya que el interés constitucional respecto de la zona fronteriza es el de mejorar los niveles de bienestar de la misma, pero no concentrar allí la producción nacional, lo que constituiría una transgresión a los principios del régimen económico de República Dominicana establecido en el artículo 217 de la Constitución.

4.1.4. Expresa la accionante que *hay que entender que el fin del artículo 10 de la Constitución lo que manda a los poderes públicos es a crear las condiciones de desarrollo de la zona fronteriza, para lo cual lo que se requiere es el incentivo de establecimiento, y no una situación de ventaja en el mercado nacional, toda vez que dicha situación de ventaja más que redundar en beneficio de la región, lo que redundaría es en detrimento de la competencia legal y de la libertad de empresa, lo cual se traduce a su vez en la pérdida de bienestar colectivo.*

4.1.5. En resumen de su argumentación para demostrar como la norma impugnada vulnera el artículo 50 constitucional, sobre la libertad de empresa y leal competencia, expresa que *en la medida en que el alcance del artículo 2 de la Ley 28-01 propicia, como sucede en el caso que nos ocupa, prácticas que perturban la sana y leal competencia y, en consecuencia, la libertad de empresa, dicho texto legal deviene en contrario al artículo 50 de la Constitución de la República, razón más que suficiente para que sea*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarada su inconstitucionalidad y consecuencia nulidad, al tenor de lo dispuesto por el artículo 6 constitucional.

4.1.6. En lo referente al alegato de vulneración del derecho a la igualdad y de interdicción de toda forma de discriminación, apunta que una primera lectura del artículo 221 de la Constitución podría dar a entender que el artículo 2 de la Ley núm. 28-01 se amoldaría a la excepción prevista en dicho texto constitucional, que permite conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en la zona fronteriza; pero, contrariamente, afirma la accionante, dicho texto trasciende el objetivo que debe tener una ayuda estatal, distorsionando la competencia real en el mercado nacional.

4.1.7. La accionante, sustentando que “un tratamiento especial solo será compatible con el principio de igualdad en la medida que este resulte de los hechos que dan lugar a la Ley”, afirma que el hecho que da lugar a la norma impugnada (la necesidad de instalar nuevas empresas en la zona fronteriza para su desarrollo) determina que el tratamiento especial deba estar limitado “para no constituirse en discriminatorio a las acciones que tiendan a compensar el costo de instalación”, y que toda otra ayuda estatal que implique exención de la actividad comercial que se sale de los objetivos de la ley se constituye en un trato desigual y discriminatorio, ya que falsea la libre competencia y la igualdad de oportunidades de los participantes en el mercado.

4.1.8. La accionante acusa a la norma de imponer una práctica reñida con los principios de utilidad y justifica que exige el artículo 40.15 de la Constitución como requisito de razonabilidad de las normas jurídicas, porque, según su decir, va más allá del propósito que determina los incentivos fiscales, y que dicho propósito se desnaturaliza en tanto se permite que dichos incentivos se *extiendan a actividades que introducen prácticas reñidas con la libertad de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empresa, industria y comercio, que coliden con los derechos e intereses de las empresas y actividades empresariales que no se han acogido al régimen creado por la Ley en cuestión.

4.1.9. Como colofón del tema sobre la razonabilidad, y poniendo en juego el test de proporcionalidad al que se recurre para su determinación, afirma que “no es proporcional, en términos territoriales que un Estado con poco más de 48 mil Kms², establezca una zona de exención fiscal en, al menos en los términos en que lo ha configurado la ley 28-01”.

4.1.10. La accionante, asumiendo que el tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA) tiene rango constitucional y que cualquier norma legal que le sea contraria se reputa nula de pleno derecho, y constatando que dicho tratado obliga a República Dominicana a “dar el trato más favorable a todos los agentes que participen en el mercado dominicano, lo que se traduce en establecer un esquema de igualdad de oportunidades” y que debe otorgar a los inversionistas de las otras “un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio”, concluye que la norma impugnada viola los artículos 26 y 74.3 de la Constitución, en tanto que, en el caso que nos ocupa, estamos *en presencia de un practica que, con amparo en el artículo 2 de la Ley 28-01 introduce prácticas de competencia desleal contrarias a la libertad de empresa y de comercio que afecta los intereses de empresas provenientes de países signatarios del Tratado de Libre Comercio.*

5. Celebración de audiencia pública

5.1. Este tribunal constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad en República Dominicana, procedió a celebrarla el día siete (7) de febrero de dos mil catorce (2014), compareciendo las partes y el representante del procurador general de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

6. Intervenciones

6.1. Intervención de Everlast Doors Industries, S.A.

6.1.1. La empresa Everlast Doors Industries, S.A., a título de *Amici curiae*, ha intervenido en el proceso y, en el denominado escrito en defensa de la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley núm. 28-01, produce las argumentaciones que resumimos a continuación:

6.1.2. Argumenta la interviniente que disposiciones como la norma impugnada constituyen uno de los mecanismos del Estado para materializar el propósito de desarrollo integral de la economía nacional, por lo que dicha norma encuentra amparo constitucional en los preceptos de los artículos 10 y 21 de la Constitución dominicana.

6.1.3. Ha sustentado el criterio de que lo que se pretende resguardar mediante la protección de la libre competencia es la posibilidad de acceder al mercado sin encontrar limitantes ni barreras que imposibiliten dicho acceso, en las mismas condiciones respecto de los demás agentes económicos. Concluye que las disposiciones del artículo 2 de la Ley núm. 28-01 no constituyen ninguna barrera de acceso o restricción al mercado de todos los agentes económicos que pretendan desarrollar cualquier sector o actividad comercial lícita, y que la alegada imposibilidad material planteada por la accionante para instalarse en la zona fronteriza está sustentada en su mera conveniencia y no en una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alteración de la libertad de empresa y libre competencia, puesto que carece de toda lógica la afirmación de la accionante de que los costes de reubicación de las empresas instaladas en otras zonas del territorio nacional constituyen una barrera que les impide el acceso al régimen establecido por la norma impugnada, ya que el objeto de las exenciones que la misma acuerda es precisamente compensar dichos gastos de traslado, instalación y operación e incentivar a la permanencia de empresas de distintos ámbitos económicos en dicho territorio con el propósito de fomentar el crecimiento económico de la zona fronteriza.

6.1.4. La interviniente sostiene que la política plasmada en la norma impugnada representa un medio de procura de perfeccionamiento “de forma igualitaria, equitativa y progresiva” de los ciudadanos a que se refiere el constituyente en búsqueda de la igualdad material de las personas, y que se está en presencia de una norma que se encuentra amparada en la necesidad de implementar un trato desigual ante la ley a favor de las empresas que han decidido o decidan instalarse en la zona fronteriza a los fines de garantizar la igualdad material que ha de perseguir el Estado social, en procura de favorecer el desarrollo integral de la nación.

6.1.5. Expresa que *la afirmación de la existencia de una vulneración del principio de igualdad en la participación en el mercado dominicano, en perjuicio de las empresas de capital extranjero carece de todo fundamento, toda vez que, precisamente como garantía de una igualdad real en el ejercicio de actividades productivas, dicha norma no hace distinción entre la procedencia de las empresas que pueden instaurarse en dicha zona acogiéndose a las prerrogativas que dispone la atacada norma.*

6.1.6. Apunta la interviniente, en torno a la aducida violación del principio de razonabilidad, que el fin perseguido por la norma impugnada es el de incentivar la participación y traslado a la zona fronteriza de las empresas



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

privadas, con el propósito de generar inversión económica, empleos y disminuir los elevados niveles de marginalidad de dicha zona; y que del análisis de dichos fines, el medio utilizado y las exenciones fiscales previstas, se puede confirmar la constitucionalidad de la norma impugnada.

6.1.7. La interviniente contradice el criterio de la accionante de que el tratado de Libre Comercio intervenido entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana tiene rango constitucional, puesto que solamente tienen ese rango los tratados suscritos por el país que “versan sobre derechos humanos, exclusivamente, no así los tratados de comercio suscritos con distintos propósitos entre Estados”. Apunta, en consecuencia, que en modo alguno puede hablarse de que la contravención a cualquiera de los artículos del DR-CAFTA sea susceptible de control constitucional.

6.2. Intervención de la Asociación de Industrias de la Republica Dominicana (AIRD)

6.2.1. La Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), mediante comunicación depositada el veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014), le solicita a este tribunal que falle de manera simultánea la presente acción directa de inconstitucionalidad y la interpuesta por la solicitante el diez (10) de agosto de dos mil siete (2007).

7. Intervenciones oficiales

7.1. Opinión del procurador general de la República

7.1.1. Mediante el Oficio núm. 3158 del ocho (8) de agosto de dos mil trece (2013), el procurador general de la República, representado por el Lic. Ricardo José Tavera Cepeda, procurador general adjunto de la República, formula su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Advierte el Ministerio Público que la disposición objetada ha sido sometida en diferentes oportunidades al control de constitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y algunas de esas acciones de inconstitucionalidad fueron falladas por dicho Tribunal; que la doctrina y la jurisprudencia constitucional admiten que lo ya juzgado constitucionalmente pueda serlo nueva vez a condición de que se fundamente en nuevos presupuestos; que dicho principio, en el caso dominicano adquiere una connotación excepcional en atención a lo prescrito por el artículo 277, el cual plantea la necesidad de definir si la prohibición que contiene dicho texto de que puedan ser revisadas las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada previo al 25 de enero de 2010, impone también la prohibición de que por vía de la acción directa puedan ser examinadas cuestiones ya decididas por la Suprema Corte de Justicia en materia constitucional previo a la fecha indicada.

b) Señala el Ministerio Público que por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de fecha 2 de marzo de 2005, se descartó que la norma impugnada viole la libertad de empresa y la libre competencia, al principio de la igualdad y al principio de razonabilidad, por lo que la acción directa de inconstitucionalidad, en lo que respecta a esas alegadas violaciones, debe ser declarada inadmisibles, sin necesidad de ninguna consideración adicional.

c) En lo referente a la aducida violación de la norma impugnada al DRCAFTA, el Ministrito Público explica que “si bien es factible admitir que las reglas del TLC tienen rango constitucional...no es posible soslayar al margen de cualquier consideración valorativa, que en la especie, sus postulados pueden entrar en tensión con el compromiso supremo asumido por el Estado Social y Democrático de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Derecho instaurado por el art. 7/Cont. 2010, y más aun con el mandato expreso del antes citado art. 10 de la Constitución, concretizado en la ley 28-01 en su conjunto, y de manera específica en el artículo 2 nuevamente impugnado, al amparo de los cuales se han generado derechos adquiridos que han sido validados por sendas sentencias constitucionales dictadas por la Suprema Corte de Justicia en ejercicio de las atribuciones que le confirió el art. 67.1 de la Constitución reformada en 1994, la primera de las cuales no sólo rechazó un recurso de inconstitucionalidad contra el mismo texto ahora impugnado por causas, que como ha sido visto anteriormente, en su mayoría son las mismas alegadas en la presente oportunidad, y la segunda, declaró la inconstitucionalidad de una reforma introducida con similares propósitos a los perseguidos por esta vía, por considerar que afectaban los derechos adquiridos”.

d) Finalmente el Ministerio Público, resaltando que la propia accionante opina que las violaciones alegadas pueden ser producto de “la aplicación de la ley”, apunta que “De ser así, es evidente que se contrae a acciones caracterizadas por elementos fácticos cuya determinación, a los fines de asegurar la tutela judicial efectiva y el debido proceso de los implicados, amerita ser analizado en un debate contradictorio que dista sustancialmente del carácter abstracto que caracteriza al mecanismo procesal de la acción directa de inconstitucionalidad, a través del cual se confronta una determinada disposición normativa con los contenidos constitucionales”.

7.2. Opinión del Senado de la República

7.2.1. El Senado de la República, mediante el Oficio núm. 335 del cinco (5) de agosto de dos mil trece (2013), formula su opinión respecto de la acción directa de inconstitucionalidad, señalando que dicho organismo legislativo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la Ley que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, registrada con el No.28-01, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se vulneró ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.

7.3. Opinión de la Cámara de Diputados

7.3.1. La Cámara de Diputados solicita el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad, aduciendo que no se observa que el artículo 2 de la Ley núm. 28-01 haya transgredido la Carta Fundamental del Estado, y “que el legislador al aprobar la normativa impugnada hizo uso de las facultades que le otorga el artículo 93 literal a, de la Constitución, relativo a la facultad que tiene para legislar”.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8. Competencia

8.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

9.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, que confiere dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.2. La accionante es una asociación que agrupa un conjunto de empresas dedicadas a la fabricación de bebidas gaseosas que concurren al mercado conjuntamente con las empresas del mismo ramo que se benefician de las exenciones que acuerda la norma impugnada, por estar instaladas en la zona fronteriza. En ese orden de ideas, es claro que esas empresas, agrupadas en la entidad accionante, resultan afectadas por los alcances jurídicos del artículo 2 de la Ley núm. 28-01, y en tal virtud ostenta, la accionante como representante de dichas empresas, la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestida del interés legítimo y jurídicamente protegido.

10. Sobre el pedimento de fusión

10.1. Este tribunal constitucional ha establecido, en decisiones anteriores, el criterio de que la fusión de expedientes es una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia.

10.2. La Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) ha solicitado que se fallen simultáneamente la presente acción directa de inconstitucionalidad y una acción similar interpuesta por la solicitante el diez (10) de agosto de dos mil siete (2007). Sin embargo, entendemos que dicha fusión no se adecua al criterio jurisprudencial precedente, en primer lugar porque los objetos de ambas acciones acusan diferencias: mientras en la presente se persigue únicamente la inconstitucionalidad del artículo 2 de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley núm. 28-01, en la interpuesta el diez (10) de agosto de dos mil siete (2007) por la AIRD se solicita la nulidad por inconstitucional de los artículos 2 y 3 de la mencionada ley. Además, ambas acciones han sido interpuestas bajo normas procesales de admisión diferentes que requerirán enfoques distintos respecto de la legitimación activa de las accionantes.

11. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1. En el presente caso, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad es la Ley núm. 28-01 del primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001). En este orden, es pertinente destacar que la Suprema Corte de Justicia rechazó una acción directa de inconstitucionalidad contra la indicada ley, en el entendido de que la referida norma es conforme con la Constitución.

11.2. En efecto, en el ordinal primero de la sentencia del dos (2) de marzo de dos mil cinco (2005), la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, estableció:

Por tales motivos: Primero: Declara que la Ley No. 28-01 del 1 de febrero del 2001, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo integrada por las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, es conforme a la Constitución.

11.3. En el artículo 277 de la Constitución se establece:

Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia.

11.4. De la interpretación del texto transcrito resulta que al Tribunal Constitucional le está vedado revisar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, es decir, con anterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). Como se advierte, el texto prohíbe la revisión de las referidas sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia en cualquier materia y en especial cuando hayan decidido acciones en inconstitucionalidad, que es, precisamente, la materia que nos ocupa.

11.5. Por otra parte, el referido artículo 277 consagra el recurso de revisión constitucional de sentencia y resulta que de lo que estamos apoderados es de una acción directa de inconstitucionalidad. No obstante lo anterior, dicho texto es aplicable en la especie, en razón de que el conocimiento de fondo de la acción directa de inconstitucionalidad implica, sin dudas, revisar la referida sentencia del dos (2) de marzo de dos mil cinco (2005), dictada por la Suprema Corte de Justicia, y mediante la cual declaró conforme con la Constitución la indicada ley núm. 28-01.

11.6. Ciertamente, el conocimiento de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa supone examinar la constitucionalidad de la ley objeto de la misma. De manera que si se considerare que dicha ley es conforme con la Constitución habría coincidencia con el criterio de la Suprema Corte de Justicia, y en la hipótesis de que la considerare inconstitucional entraría en contradicción. Pero, independientemente de la hipótesis que primare, el Tribunal Constitucional realizaría una revisión de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, lo cual constituiría una violación de la Constitución y, en particular, del artículo 277.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de Bebidas Gaseosas Inc. contra la Ley núm. 28-01 del primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001), en razón de que la Suprema Corte de Justicia declaró conforme con la Constitución la referida ley y en aplicación del artículo 277 de la Constitución.

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

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la accionante, Asociación de Industrias de Bebidas Gaseosas Inc.; a los intervinientes, Everlast Doors Industries, S.A. y Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD); así como a la Procuraduría General de la República, al Senado de la República y a la Cámara de Diputados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario