



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0500/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los ocho (8) días del mes de agosto del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución dominicana; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11,

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

La Sentencia núm. 030-02-2018-SSen-00265, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de amparo, el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018). Su parte dispositiva expresa lo siguiente:

“PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión presentado por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), el MINISTERIO DE HACIENDA, el ESTADO DOMINICANO y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, en consecuencia DECLARA inadmisibile la acción de amparo interpuesta por la CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT, S.A. en fecha 31 de enero de 2018 contra la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), el MINISTERIO DE HACIENDA y el ESTADO DOMINICANO, en virtud del artículo 70 numeral 1 de la Ley núm. 137-11, por ser el recurso contencioso administrativo la vía judicial más idónea.

SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas.

TERCERO: ORDENA la comunicación de la presente decisión a las partes envueltas en el proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.”

La referida Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00265, fue notificada a la parte recurrente, Constructora Norberto Odebrecht S.A. mediante certificación emitida por la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo, el diecisiete (17) de septiembre del año dos mil dieciocho (2018).

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

La parte recurrente interpuso el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, recibido el veinticinco (25) de septiembre del año dos mil dieciocho (2018), ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo y enviado al Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de noviembre del año dos mil dieciocho (2018).

Dicho recurso fue notificado a las partes recurridas, Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), Ministerio de Hacienda y el Estado dominicano representado por la Procuraduría General de la República, así como también la Procuraduría General Administrativa, a través del Acto núm. 1998/2018, del veintisiete (27) de septiembre del año dos mil dieciocho (2018), instrumentado por Wilson Rojas, alguacil de estrados de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante Sentencia núm. 030-02-2018-SSen-00265, declaró inadmisibile la acción de amparo, fundamentando su decisión en las siguientes motivaciones:

- a. La DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), el MINISTERIO DE HACIENDA, el ESTADO DOMINICANO y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA concluyeron incidentalmente en audiencia de fondo en la cual indicaron que la acción de amparo no es la vía efectiva para hacer valer los supuestos derechos conculcados a la accionante CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT, S.A. quien reclama la extinción del acto administrativo resolución núm. 00008/2017.*
- b. Es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial administrativo para que en el caso de que un particular que entienda que se le ha vulnerado un derecho de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, pueda apoderar un Tribunal a los fines de que sus derechos sean reconocidos. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el artículo I de la Ley núm. 1494 del 9/8/1947, G.O. 6673, con el objetivo de que sean salvaguardados sus derechos ante el accionar de la Administración Pública.*
- c. El caso que ocupa a esta Primera Sala se sustenta en que según la accionante la decisión adoptada por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) —resolución 00008/2017— le está generando daños al acoger la solicitud suspensión provisional del registro de proveedores del Estado, por lo que solicita su extinción.*

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSen-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. En consecuencia, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que ésta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales.

e. En ese sentido, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder, en consecuencia, esta Sala procede a declarar inadmisibile la presente acción constitucional de amparo interpuesta por CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT, S.A.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo

La parte recurrente, sociedad comercial Constructora Norberto Odebrecht S.A., mediante instancia del veinticinco (25) de septiembre del año dos mil dieciocho (2018), contentiva de su recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, pretende la revocación de la referida Sentencia núm. 030-02-2018-SSSEN-00265, bajo los siguientes alegatos:

a. El tribunal que conoció de la acción de amparo incurrió en una errónea aplicación del Derecho, por no prestar la debida atención a las pretensiones de la parte accionante, que no son otras que, ante la incertidumbre generada por la aplicación de una medida inexistente por el cumplimiento de la condición para ello, DECLARAR que dicho acto se encuentra EXTINGUIDO y que, por lo tanto los efectos de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medida cautelar dispuesta no pueden continuar afectando los derechos fundamentales de la parte accionante, empresa Constructora Norberto Odebrecht, S. A.

b. En efecto, como se explica detalladamente, tanto en el escrito de interposición del amparo como en este recurso de revisión, la resolución No. 8/2017 se encuentra extinguida, por lo que la parte accionante nunca ha solicitado que se "ORDENE" su extinción, como ha establecido el tribunal anterior. Así entonces, dada la arbitraria y antijurídica aplicación de los efectos de la medida cautelar de suspender provisionalmente el Registro de Proveedor del Estado de la empresa Constructora Norberto Odebrecht, S. A., y la falta de certidumbre normativa y seguridad jurídica que subsisten por el silencio del órgano rector del sistema de compras, la empresa Constructora Norberto Odebrecht, S. A. se ha visto obligada de acudir a la jurisdicción de protección y garantía constitucional para que se DECLARE dicha extinción, no así para que se ordene, como equivocadamente aduce la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en la sentencia hoy recurrida.

c. La decisión dictada por el tribunal a-quo no examinó con suficiencia ni ponderación adecuadamente el caso, a fin de garantizar los derechos de la accionante, quien no busca discutir el contenido o validez de un acto administrativo, ni mucho menos la suerte de su exclusión en un proceso licitatorio específico, sino, la aplicación antijurídica de una medida cautelar administrativa ya extinta y, consecuentemente, la reivindicación y protección a sus derechos constitucionalmente establecidos.

d. Asimismo, ha incurrido en falta el tribunal a-quo por no establecer los razonamientos que revelan por qué resulta idónea o efectiva la vía contencioso administrativa, de acuerdo a lo que decidió,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

limitándose a señalar que “en la especie, el propulsor del amparo tiene abierta la vía contencioso administrativa a la cual puede acceder”. Esta afirmación no se hizo acompañar por ningún criterio o reflexión adicional, que permitiese a la parte accionante inferir como se hace efectiva la vía ordinaria para reclamar la transgresión a sus derechos fundamentales, por parte de la Administración Pública, derivada de la aplicación de medidas dañosas (inicialmente, "provisionales") carentes de todo sustento jurídico-normativo.

e. El Acuerdo de Lenidad entre el Ministerio Público y Odebrecht S.A., extinguió toda medida provisional o precautoria tomada durante el proceso de investigación penal, incluyendo la medida cautelar solicitada por la Procuraduría General de la República a la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas.

f. El agotamiento de los efectos de un acto administrativo provoca la extinción de dicho acto, de pleno derecho. En tal sentido, al extinguirse un acto administrativo contentivo de medidas provisionales (como lo es la Resolución No. 8/2017) estas medidas también cesan en sus efectos y provocan el restablecimiento de la situación jurídica previa a su dictado.

g. La autorización del juez para aplicar el Criterio de Oportunidad a favor de la empresa, hoy recurrente, tiene como consecuencia la extinción del proceso penal (lo que incluye la investigación que originó la medida provisional de la Resolución No, 8/2017) seguido contra la empresa Odebrecht S.A., por lo que todas las medidas provisionales o cautelares tomadas con causa en dicho proceso se extinguen de pleno derecho.

h. La principal consecuencia jurídico-procesal de reconocer la extinción del proceso penal recae sobre la competencia de la jurisdicción de amparo para conocer el fondo de la acción, pues la vía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contencioso administrativa resulta ineficaz e inadecuada, en vista de que los derechos fundamentales de la accionante (hoy recurrente) continúan en estado de vulneración debido a la ininterrumpida suspensión de su registro de proveedor del Estado, a pesar habersele puesto fin a las medidas provisionales por la cesación definitiva de los efectos del acto administrativo ya extinguido.

i. Violación a los derechos del Administrado a realizar peticiones y obtener respuestas oportunas de la Administración Pública y violación a la seguridad jurídica y certeza normativa, por parte de la DGCP y el Ministerio de Hacienda.

j. El incumplimiento de estas disposiciones (arts. 3, 4 y 6 de la Ley 107-13 genera un menoscabo en los derechos de los administrados, no sólo por la incertidumbre y la imposibilidad que les genera para continuar sus actividades regulares, sino también por el afianzamiento de las situaciones antijurídicas a que puede encontrarse sometido al momento de su petición, como resulta el caso de la empresa Odebrecht, S.A.

k. Ante las peticiones que realizó ante la DGCP y el Ministerio de Hacienda, en fechas 4 de octubre de 2017 y 20 de noviembre de 2017, respectivamente, la hoy recurrente no recibió respuesta de estas instituciones, lo que mantiene una situación violatoria a la seguridad jurídica y la certeza normativa, no sólo por la omisión de contestar (por demás, obligación establecida en la Ley No, 107-13), sino también, por la falta de certidumbre derivada de la extinción de una medida cautelar por la conclusión del proceso para el cual fue dictada, la cual sigue siendo aplicada por la Administración Pública, de forma ininterrumpida, en absoluto desapego al principio de juridicidad que gobierna la actividad administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. En efecto, la extensión de los efectos de la medida provisional contenida en la resolución No. 00008/2017, más allá de la vigencia del propio acto que las dispone, constituye una franca y continuada vulneración a sendos derechos fundamentales de la empresa Constructora Norberto Odebrecht, S. A., situación incesante y mantenida por la arbitraria omisión de responder a las peticiones de la empresa, lo que responde a la necesidad de que la jurisdicción constitucional reestablezca el orden jurídico quebrantado, declarando la imposibilidad de aplicar un acto que se extinguió de pleno derecho, en seguimiento a la jurisprudencia de este honorable tribunal.

m. Violación al Derecho a la tutela administrativa efectiva y al debido procedimiento administrativo por parte de la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas y el Ministerio de Hacienda.

n. El derecho a la tutela efectiva constituye una garantía fundamental que inicialmente, se atribuía únicamente a los procesos de naturaleza judicial, sin embargo, ha sido reconocido el deber del Estado de tutelar efectivamente los derechos particulares en las actuaciones administrativas.

o. En otras palabras, la vulneración al debido procedimiento administrativo se encuentra, en la especie, en la omisión antijurídica de la Administración Pública en declarar expresamente la extinción de la suspensión del Registro de Proveedor del Estado, contenida en la, a su vez extinta, Resolución No. 8/2017, dictada por la DGCP, en ocasión de un proceso de investigación concluido.

p. Con esta omisión, la Administración provoca serios perjuicios a la empresa, hoy recurrente, quien se encuentra impedida de participar en igualdad de condiciones en procesos licitatorios, por una indebida aplicación de una norma que, de pleno derecho, se extinguió por haberse cumplido la condición para que esto ocurriese.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

q. *La igualdad de Constructora Norberto Odebrecht, S. A. se ha vulnerado tanto por su exclusión de procesos y descalificación pública, como por la omisión del órgano rector en pronunciar la extinción de las medidas contenidas en la Resolución NO. 8/ 2017, colocándola en completa desventaja frente a las demás empresas oferentes, en ocasión de una investigación penal que ha sido finalizada hace alrededor de un año.*

r. *Este recurso procura que se conozca la acción de amparo para pronunciar o declarar (no ordenar) la extinción de la precitada Resolución No. 8/2017, dictado por la Dirección General de Compras y Contrataciones, debido a que la Administración Pública continúa aplicando arbitrariamente las medidas en ella contenidas, aun cuando las condiciones para su extinción se produjeron en abril del 2017, con la homologación judicial del Acuerdo de Lenidad entre el Ministerio Público y Odebrecht, S. A., por lo que el Estado Dominicano, en cabeza de sus órganos administrativos, mantienen vigentes los efectos de un acto jurídico inexistente.*

s. *En vista de la imposibilidad de acceder a procesos licitatorios y la investida moral que se sigue produciendo en contra de la empresa Constructora Norberto Odebrecht S.A., a raíz de la suspensión provisional (jurídicamente extinta), la afectada se ha visto obligada a exigir a las autoridades rectoras del sistema de compras que reconozcan la inaplicabilidad de las medidas contenidas en la Resolución 8/2017, valiéndose de la situación jurídica creada a partir de la decisión judicial que homologó el Acuerdo referido. A pesar de ello, la Administración Pública ha omitido responder y, consecuentemente, convalida la arbitraria aplicación de un acto carente de causa jurídica.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

t. El desconocimiento del Acuerdo de Lenidad y de la resolución judicial que lo homologa constituye un desacato de una decisión judicial por parte de los órganos administrativos competentes, que se mantienen aplicando un acto extinto restrictivo de derechos fundamentales, o negándose a declarar extinto la Resolución No. 8/2017, cuando fueron ellos mismos quienes lo dictaron.

5. Hechos y argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión constitucional de sentencia de amparo

5.1. Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)

La parte co-recurrida, Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), mediante su escrito de defensa depositado ante el Tribunal Superior Administrativo, el ocho (8) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), pretende que se rechace el presente recurso de revisión constitucional de manera principal y, de manera accesoria, sea declarada inadmisibile la acción de amparo, por los siguientes argumentos:

- a. Los "derechos fundamentales" supuestamente conculcados a los que se refiere la recurrente tienen su origen en la descalificación que hiciera la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETED) de la licitación pública No. ETED-CCC-LPN-2017-038, para la adecuación de los terrenos para la construcción de la subestación Bonao III 345/230/138KV, del Consorcio de Infraestructura Eléctrica, integrado por las sociedades comerciales Odebrecht Engenharia e Construcao Internacional S.A. (OECI)' y Constructora Irkus.*
- b. La descalificación de la razón social Odebrecht Engenharia e Construcao Internacional S.A., realizada por ETED, supuestamente*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

basada en el contenido de la Resolución No, 8/2017, dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, debe calificarse como improcedente, porque la citada resolución tan solo ordenó la suspensión del registro de proveedor del Estado No. 8561 de la empresa Constructora Norberto Odebrecht, S.A., quien es un ente moral distinto de aquella empresa descalificada por la ETED.

c. La Dirección General de Contrataciones Públicas nunca ha desconocido su deber de responder a la petición formulada por la razón social Constructora Norberto Odebrecht, S. A, de dejar sin efecto la referida resolución. Sin embargo, es importante señalar que la Administración Pública está llamada a adoptar decisiones bien informadas, tal como lo establecen las disposiciones referentes a la instrucción de los procedimientos administrativos contenidas en el artículo 26 de la Ley No. 107-13, ya citada.

d. La Dirección General de Contrataciones Públicas, al ser un órgano sujeto al Principio de juridicidad que establece el numeral 2 del artículo 12 de la Ley No. 247-12, debe tener a su disposición toda la información necesaria para otorgar una respuesta debidamente sustentada al Accionante, y es con ese espíritu que mediante las Comunicaciones DGCP44-2017-000602, DGCP44-2017-005130 y DGCP44-2018-000386, de fecha 16 de enero de 2017, 1ro. de diciembre de 2017 y 24 de enero de 2018, respectivamente, que la Dirección General de Contrataciones Públicas ha solicitado a la Procuraduría General de la República toda la documentación e información que corresponde al caso que nos ocupa, tal como fue detallado en la exposición de los hechos de este escrito.

e. Dichas informaciones y documentaciones revisten una trascendental importancia a los fines de adoptar una decisión motivada, tal cual ha sido explicado, máxime cuando el propio acuerdo



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suscrito entre la accionante y el Ministerio Público, homologado posteriormente por el Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional, condiciona el criterio de oportunidad invocado al cumplimiento de las obligaciones y compromisos allí plasmados, y que la conformidad de lo cumplido dependerá del Dictamen que emita el Ministerio Público.

f. En esa vertiente, la Dirección General de Contrataciones Públicas no tiene constancia de lo anterior, y aguarda por la Procuraduría General de la República, las respuestas pertinentes en relación a los aspectos solicitados por la Dirección General de Contrataciones Públicas, y por consecuencia, no se encuentra en posición de poder otorgar una respuesta con las justificaciones que exige la norma y merece el Administrado.

g. En ese orden, la Resolución No. 059-2017-SRES-00098/RP del Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional no constituye un acto conclusivo de la investigación penal pues carece de efecto extintivo de la acción penal, toda vez que su naturaleza es la de un acto de autorización que faculta al Ministerio Público a aplicar el criterio de oportunidad, siempre y cuando se cumplan las obligaciones contraídas por parte de Odebrecht, S.A., en cuyo caso la Procuraduría General de la República prescindiría de la acción penal por violación a la Ley de Soborno en el Comercio y la Inversión No. 448-06, y por lo tanto, procedería al archivo de la investigación en su contra.

h. A la fecha, el Ministerio Público no ha presentado acto conclusivo alguno que suponga: i. la terminación de la investigación penal en contra de Odebrecht, S.A.; ii. el cumplimiento irrestricto de Odebrecht, S, A., de las obligaciones contraídas en el acuerdo homologado; iii. La abstención del Ministerio Público de no continuar la acción penal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- i. *En particular, el Ministerio Público ponderará el uso del criterio de oportunidad siempre y cuando, en su caso, se haya reparado el daño al Estado dominicano, y en el aludido acuerdo se estipula una indemnización ascendente a ciento ochenta y cuatro millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$184,000,000.00) que corresponde al duplo de las recompensas ofrecidas, prometidas u otorgadas...*
- j. *Conforme establece el "Calendario de Pagos" que funge como "Anexo Único" del referido Acuerdo, el último pago que debe realizar la sociedad Odebrecht, S.A., está pautado para el 30 de marzo del año 2025 de manera que resulta notoriamente extemporáneo el alegato expuesto por la recurrente de que el proceso penal e investigativo ha concluido.*
- k. *En consecuencia, es insostenible el alegato de la recurrente, de que la Resolución No. 8/2017 "ya no existe en el ordenamiento jurídico desde el momento en que la investigación concluyó con la firma del acuerdo de Lenidad entre el Ministerio Público y la empresa Odebrecht S.A.", porque como bien puede apreciar ese Plenario, NO HA SIDO EMITIDO POR EL MINISTERIO PÚBLICO NINGÚN ACTO CONCLUSIVO que involucre la extinción de la acción penal, y además, el acuerdo reformulado no puede considerarse consumado o ejecutado por el hecho de la firma entre las partes, sino cuando este haya sido cumplido en todas y cada una de sus cláusulas, las cuales establecen los pagos que debe cubrir la recurrente hasta el 2025, hecho, que materialmente, no ha ocurrido.*
- l. *Es por todo lo expuesto, que nos avocamos a proferir que la acción de amparo incoada por la Constructora Norberto Odebrecht se sustenta en un falso supuesto, como lo es la alegada extinción del proceso e investigación penal seguido en su contra, como consecuencia*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la homologación realizada por el Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional del Acuerdo suscrito entre la Procuraduría General de la República y la empresa Odebrecht S.A., de fecha 16 de marzo de 2017.

m. Tan incierta es la posición de la recurrente - de que ya la investigación penal concluyó con la firma del acuerdo – que la Procuraduría General de la República en fecha 16 de noviembre de 2017 solicitó nuevamente a la Dirección General de contrataciones Públicas información sobre la sociedad Constructora Norberto Odebrecht S.A y sus sociedades vinculadas con motivo – en cita textual- de “una investigación en curso”.

n. Es decir, a la fecha esa procuraduría continua su investigación penal respecto a la recurrente, y, por tanto, no puede la reclamante pretender hacer valer un hecho inexistente para alegar violación a derechos fundamentales.

o. [...] la sentencia recurrida se basta a si misma, en el sentido de que ella explica con suficiente claridad, luego de subsumir los precedentes constitucionales mencionados al caso planteado [...] es evidente que la proclamación de falta de motivación que realiza la recurrente es improcedente, porque se fundamenta en una supuesta “lúgubre” exposición de motivos de la sentencia que, como ha sido demostrado, no es cierta, en razón de que la sentencia atacada mantiene la motivación debida y suficiente.

p. De acuerdo al contenido del recurso de revisión interpuesto, Odebrecht pretende que se declare extinguido el acto administrativo emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas, lo que no es materia a tutelar por la vía del amparo.

q. La recurrente obvió por completo que la Ley 1494, modificada por la Ley Núm. 13-07, prevé todo un régimen procesal para la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnación de actos administrativos — que es precisamente lo que ella pretende -a como lo es el recurso contencioso administrativo. Es decir, en lugar de avocarse a utilizar el amparo como vía de derecho, bien pudo Odebrecht acudir al procedimiento contencioso administrativo ordinario a fin de reclamar la reivindicación de los derechos supuestamente transgredidos, por ser la vía que prevé un trámite judicial eficaz y destinado a instruir casos tendentes a impugnar actos administrativos.

r. Así las cosas, la vía más eficaz para la instrucción del presente caso no era en sí mismo el amparo, sino más bien el recurso contencioso administrativo previsto en la Ley 1494, modificada por la Ley Núm. 13-07 El recurso contencioso ha sido dispuesto precisamente para la anulación de actos de esta naturaleza, vía recursiva que ha evitado utilizar Odebrecht en miras de contar con un procedimiento más expedito, pero, en realidad, mucho menos completo.

s. Que en definitiva, la acción de amparo tiene por finalidad la protección a la violación, o conculcación o amen de un derecho fundamental, lo que en la especie no se ha producido, en razón de que la Dirección General de Contrataciones Públicas con el fin de formular decisiones coherentes y bien informadas que conlleven a emitir una respuesta a la accionante, debe requerir, como lo hizo, obtener procesar las informaciones y documentos necesarios y vinculantes al caso, para lo cual ha impulsado procesos comunicativos con la Procuraduría General de la República, tal cual se verifica en los documentos depositados-.

t. Que para que el Juez de amparo acoja la acción, es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental o exista la posibilidad de que sea conculcado o violado un derecho fundamental consagrado en la Constitución de la República o en los Tratados Internacionales; y en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la especie, como se a probado, no se ha producido ninguna violación, ni siquiera la existencia de la posibilidad de violación de derechos fundamentales de la accionante.

5.2. Ministerio de Hacienda

La parte co-recurrida, Ministerio de Hacienda, mediante su escrito de defensa depositado ante el Tribunal Superior Administrativo, el cinco (5) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), pretende que se rechace el presente recurso de revisión constitucional de manera principal y, de manera accesoria, sea declarada inadmisibile la acción de amparo, por los siguientes argumentos:

a. La Resolución NO. 08/2017 constituye un acto administrativo formalmente emitido y debidamente motivado, cumpliendo además con las condiciones de presunción de validez, ejecutoriedad y eficacia señaladas en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 107-13, por lo que de su análisis no se evidencian los requerimientos indicados por el artículo 65 de la Ley 137-11, en cuanto a la admisibilidad de las acciones de amparo.

b. Al decidir sobre el medio de inadmisión propuesto en virtud del artículo 70.1 de la Ley 137-11, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo expuso ampliamente sus motivos, citando de manera expresa varios precedentes vinculantes de este Tribunal Constitucional, los cuales justifican adecuadamente la declaratoria de inadmisibilidad de la Acción de Amparo.

c. En efecto, la sentencia impugnada satisface ampliamente los requerimientos constitucionales del deber de motivación de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisiones jurisdiccionales, al tenor de los señalamientos aplicados por esta Alta Corte.

d. Partiendo de lo previamente indicado, deviene evidente que los conflictos surgidos entre los entes y órganos administrativos con los particulares deben ser dirimidos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ordinaria, en virtud del artículo 165 de la Constitución, a excepción de aquellos casos en que se origina una violación de derechos o garantías constitucionales como consecuencia de una vía de hecho de la Administración, situación que no ha ocurrido en la especie, por lo que la sentencia impugnada debe ser ratificada.

5.3. Procuraduría General de la República

La parte co-recurrida, Procuraduría General de la República, mediante su escrito de defensa depositado ante el Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), deja a la apreciación soberana de los jueces la decisión del presente recurso argumentando lo siguiente:

(...) de conformidad con el Acuerdo Reformulado de fecha 16 de marzo de 2017, suscrito entre el Honorable Procurador General de la República, Dr. Jean Alain Rodríguez, la Dra. Laura Guerrero Pelletier, titular de la procuraduría Especializada de Prevención de la Corrupción Administrativa, Dr. Mauricio Dantas Bezerra, apoderado especial de la Odebrecht S.A., y del Lic. Robert Valdez, Abogado apoderado especial, legalizado por notario público, el Ministerio Público deja a la soberana apreciación de los jueces la decisión del presente caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, mediante opinión depositada ante el Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), deja a la apreciación soberana de los jueces la decisión del presente recurso argumentando lo siguiente:

dada la Resolución Núm. 059-2017-SRES-00098-RP, PROCESO 059-2017-EPEN-00249 del Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional, el interés jurídico penal de la Procuraduría General de la República y con ello del Estado Dominicano ha quedado enmarcado en esa decisión judicial, sin extenderse respecto de la recurrente a ningún otro objeto distinto al contenido de ese acto judicial, razón por la cual el suscrito dejará a la soberanía de ese honorable tribunal la cuestión, pretendiendo una decisión constitucionalmente justa.

7. Pruebas documentales

En el presente expediente, constan depositados entre otros, los siguientes documentos:

1. Solicitud realizada por la Constructora Norberto Odebrecht S.A., el veinte (20) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), solicitándole al Ministerio de Hacienda que se avoque a conocer la Instancia contentiva de la petición para dejar sin efecto la Resolución núm. 8/2017, dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), sobre medida cautelar administrativa en contra de la empresa Constructora Norberto Odebrecht, S.A.

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Instancia realizada por la Constructora Norberto Odebrecht S.A., el cuatro (4) de octubre de dos mil diecisiete (2017), dirigida a la Dirección General de Contrataciones Públicas contentiva de la petición para dejar sin efecto la Resolución núm. 8/2017, dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), sobre medida cautelar administrativa.
3. Resolución núm. 8/2017, dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), sobre medida cautelar administrativa.
4. Resolución núm. 059-2017-SRES-00098/RP, contentiva de la decisión de homologación del acuerdo de lenidad entre la empresa Odebrecht S.A. y el Ministerio Público, dictada por el juez presidente del Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional, el diecinueve (19) de abril de dos mil diecisiete (2017)
5. Acta de descalificación de oferente Consorcio de Infraestructura Eléctrica de la Licitación Pública Nacional núm. ETED-CCC-LPN-2017-038, realizada por la Empresa de transmisión Eléctrica Dominicana (ETD), para la adecuación de los terrenos para la construcción de la subestación Bonaó III 345/230/138KV, del trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017); notificada mediante el Acto núm. 573/17, del veintidós (22) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).
6. Publicación del Periódico Hoy, del once (11) de enero de dos mil dieciocho (2018), donde el ministro de Obras Públicas afirma que todavía se encuentra vigente la suspensión del Registro de Proveedores del Estado, medida tomada

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la Res. núm. 8/2017, emitida por la Dirección General de Compras y Contrataciones, el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017).

7. Resolución núm. 5515-2017, dictada por la Suprema Corte de Justicia, el trece (13) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), mediante el cual se declaró inadmisibile el recurso de casación interpuesto contra la Resolución núm. 0264-TS-2017, dictada por la Tercera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, el treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

8. Nota de prensa emitida por la Procuraduría General de la República, el dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017). Titulada: *PGR revela detalles acuerdo con Odebrecht; garantiza continuidad de investigaciones para identificar sobornados*

9. Comunicado de prensa emitido por la Procuraduría General de la República, el primero (1^{ro}) de agosto de dos mil dieciocho (2018) titulado: *Procuraduría recibe el segundo pago de US\$30 millones de parte de empresa Odebrecht tras acuerdo.*

10. Acuerdo reformulado suscrito el dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017) entre el Ministerio Público y la empresa Odebrecht.

11. Comunicación emitida por la empresa Constructora Norberto Odebrecht S.A., el dieciséis (16) de enero de dos mil dieciocho (2018), dirigida al Ministerio de Hacienda, mediante la cual reiteran la solicitud de avocación para que ese ministerio conozca la petición realizada, el veinte (20) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) de dejar sin efecto la Resolución núm. 8/2017, dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Constancia de inscripción de Registro de Proveedores del Estado núm. 8561, perteneciente a la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A emitida el cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018), donde se hace constar la inhabilitación provisional de la empresa, en virtud de la Resolución núm. 8/2017.

13. Comunicación núm. DGCP-44-2018-000386, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas el veinticuatro (24) de enero de dos mil dieciocho (2018), dirigida a la Procuraduría General de la República, reiterándole la solicitud de información e indicación de documentos que esa procuraduría ha recibido de los organismos correspondientes y/o declaraciones e investigaciones realizadas para determinar el alcance de las inhabilidades, dentro del marco del proceso seguido a la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A.

14. Comunicación núm. 04509, emitida por la Procuraduría General de la República el trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017), dirigida a la Dirección General de Contrataciones Públicas solicitándole información detallada de procesos de varias empresas dentro de las cuales está Constructora Norberto Odebrecht S.A., debido a una investigación en curso.

15. Comunicación núm. DGCP44-2017-05130, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas el primero (1^{ro}) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), dirigida a la Procuraduría General de la República, mediante la cual le da respuesta a la solicitud hecha por la PGR sobre los procesos de licitaciones y documentos afines, sobre las empresas del grupo Odebrecht S.A., en el país. Y por la misma comunicación, se le reitera a ese organismo la solicitud de información y documentación en relación con la investigación seguida contra la empresa Constructora Norberto Odebrecht S.A.

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-EN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Comunicación núm. DGCP44-2017-000602, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas, el dieciséis (16) de enero de dos mil diecisiete (2017), dirigida a la Procuraduría General de la República, mediante la cual le dan respuesta a la solicitud hecha por la PGR sobre los procesos de licitación respecto de la empresa Constructora Norberto Odebrecht S.A., y por la misma comunicación se le requiere a ese organismo para que remita a la DGCP la documentación e informaciones relevantes a ese proveedor, a los fines de determinar el alcance de la inhabilitación

17. Constancia de inscripción de Registro de Proveedores del Estado núm. 62027, perteneciente a la razón social Odebrecht Engenharia e Construcao Internacional S.A. (OECI) emitida el cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018), donde muestra que en la actualidad está habilitada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme con los documentos depositados en el expediente y los hechos invocados por las partes, el caso que nos ocupa se origina con la solicitud realizada por la Procuraduría General de la República (PGR), el doce (12) de enero de dos mil diecisiete (2017), dirigida a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), mediante la cual solicita que le sea impuesta una medida cautelar contra la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., consistente en inhabilitación provisional del Registro de Proveedores del Estado por existir en su contra una investigación penal abierta. En atención a lo solicitado, la DGCP dictó el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), la Resolución núm. 8/2017, acogiendo la citada solicitud, inhabilitando

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-EN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la referida empresa hasta tanto *el Ministerio Público finalice la investigación y se presente acto conclusivo.*

Posteriormente, y bajo el alegato de que la condición prevista por la referida resolución se cumplió, la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., solicitó el cuatro (4) de octubre de dos mil diecisiete (2017), a la DGCP, dejar sin efecto la Resolución núm. 8/2017 y habilitar el Registro de Proveedor del Estado perteneciente a la empresa. Ante la ausencia de respuesta por parte de la DGCP la referida empresa interpuso una acción de amparo, la cual mediante Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018), declaró inadmisibile la acción de amparo por haber otra vía efectiva, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Esta decisión constituye el objeto del presente recurso de revisión constitucional de amparo.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de los recursos de revisión constitucional de sentencias de amparo, conforme lo dispone el artículo 185.4 de la Constitución, 94 y siguientes 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).

10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

a. El artículo 95 de la Ley núm. 137-11, señala: *El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a*

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

partir de la fecha de su notificación. Asimismo, el Tribunal Constitucional dominicano señaló en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), al referirse al cómputo del plazo instituido en el referido artículo 95, lo siguiente: *El plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia.*

b. La Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018), en atribuciones de amparo, fue notificada a la parte recurrente el diecisiete (17) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo. Entre la fecha de notificación de la sentencia recurrida [diecisiete (17) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)] y la de interposición del presente recurso [veinticinco (25) de septiembre del dos mil dieciocho (2018)] excluyendo los días *a quo* diecisiete (17) y *ad quem* veinticinco (25), así como los días sábado veintidós (22), domingo veintitrés (23) y lunes veinticuatro (24) (día no laborable) se advierte que transcurrieron cuatro (4) días hábiles y, por tanto, al momento del depósito del presente recurso de revisión se ejerció dentro del plazo hábil para su interposición.

c. Al mismo tiempo, y de conformidad con el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, la admisibilidad del recurso de revisión contra toda sentencia de amparo está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada; esta condición se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales.

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. En su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), el Tribunal señaló casos –no limitativos– en los cuales se configura la relevancia constitucional:

1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

e. El presente recurso de revisión tiene especial relevancia y trascendencia constitucional, ya que el conocimiento de su fondo le permitirá a este tribunal continuar estableciendo precedentes en relación con el debido procedimiento administrativo.

11. En cuanto al fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

a. La Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, objeto del presente recurso de revisión, declaró inadmisibles por vía efectiva la acción de amparo interpuesta por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., por considerar que *el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder.*

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. La parte recurrente, Constructora Norberto Odebrecht S.A., plantea la revocación de la sentencia impugnada por no establecer el juez de amparo *los razonamientos que revelan por qué resulta idónea o efectiva la vía contencioso administrativa, de acuerdo a lo que decidió.*

c. En adición a lo anterior, la parte recurrente indica que la acción de amparo resulta idónea para conocer sus pretensiones bajo el alegato de que el acto administrativo dictado por la Dirección General de Contrataciones Públicas ya no tiene efectos jurídicos, debido al cumplimiento de la condición prevista por dicho acto, situación que vulnera sus derechos fundamentales, más aún cuando han solicitado al órgano que dictó la medida que declare extinta la Resolución 8/2017 y no han recibido respuesta sobre dicha petición.

d. Es oportuno indicar que ciertamente este tribunal ha verificado que el juez *a-quo* actuó contrario a los preceptos legales y precedentes constitucionales respecto a la obligación de motivar las razones pertinentes que muestren la idoneidad de la vía ordinaria para aplicar la inadmisibilidad prevista en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

e. La sentencia impugnada fundamenta su decisión de remitir al accionante a la vía ordinaria a través del recurso contencioso administrativo bajo el siguiente argumento:

[...] cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibles; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder, en consecuencia, esta Sala



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procede a declarar inadmisibile la presente acción constitucional de amparo interpuesta por Constructora Norberto Odebrecht, S.A.

f. Es preciso indicar que, aunque el juez *a-quo* dividió su decisión en dos (2) partes, indicando en primer término la existencia de la otra vía y posteriormente la justificación de la efectividad de la otra vía, esta última no fue desarrollada limitándose sólo a indicar que el accionante tiene abierta la vía, sin precisar las razones que lo llevaron a argumentar su idoneidad frente al amparo.

g. Este tribunal constitucional ha fijado precedentes en relación con la obligación de indicar las razones que lleven al juez de amparo a declarar inadmisibile la acción de amparo por vía efectiva. La Sentencia TC/0021/12, del veintiuno (21) de junio del año dos mil doce (2012) estableció lo siguiente: *el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.*

h. En ese sentido, la Sentencia TC/0182/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), indicó lo siguiente:

Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidat de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda.

i. En virtud de lo expuesto precedentemente, se procederá a la revocación de la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018), por haber sido dictada vulnerando los preceptos constitucionales y precedentes de este tribunal constitucional. En ese sentido, procede que, en aplicación del principio de economía procesal, y siguiendo el criterio establecido en el precedente fijado en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), y reiterado en las Sentencias TC/0185/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0012/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), así como la TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), este tribunal se avoque a conocer de la presente acción de amparo.

j. La acción de amparo que nos ocupa fue interpuesta el treinta y uno (31) de enero de dos mil dieciocho (2018) por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), el Ministerio de Hacienda y el Estado dominicano. La accionante plantea que la omisión de declarar extinta la Resolución núm. 8/2017 le ha vulnerado sus derechos fundamentales de tutela administrativa efectiva, debido procedimiento administrativo, derecho de igualdad y principios de la administración pública, previstos en los artículos 69, 39 y 138 de la Constitución Dominicana, así como también varias disposiciones legales previstas en la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Los accionados, Dirección General de Contrataciones Públicas, Ministerio de Hacienda y el Estado dominicano, representado por la Procuraduría General de la República, plantean la inadmisibilidad de la acción de amparo por vía efectiva, en virtud de lo previsto en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. En síntesis, sostienen que la parte accionante está impugnando la Resolución núm. 8/2017, la cual constituye un acto administrativo que debe ser atacado mediante el recurso contencioso administrativo previsto en la Ley núm. 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa modificada por la Ley núm. 13-07.

l. En la especie, el objeto de la acción de amparo lo constituye la Resolución núm. 8/2017, dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual se dispuso la medida cautelar consistente en inhabilitación provisional del Registro de Proveedores del Estado de la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., hasta tanto el Ministerio Público *finalice la investigación y presente acto conclusivo respecto de la misma...*

m. En lo que respecta al acto objeto de impugnación por la accionante, conviene delimitar que todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, conforme lo expresado en el artículo 10 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos y Deberes de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo.

n. En virtud del artículo 165, numeral 2, de la Constitución dominicana, se otorga competencia al Tribunal Superior Administrativo para *conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las*

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-EN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia. De ahí que los derechos o garantías constitucionales que resulten lesionados por actos dictados o ejecutados en ejercicio de la función administrativa, se encuentran salvaguardados, en virtud de la potestad que la Constitución otorga a esos órganos jurisdiccionales.

o. En conexión con lo anterior, cabe señalar el recurso contencioso administrativo como mecanismo judicial ordinario, concebido como un proceso objetivo en el cual su objeto principal es un acto administrativo, que no solo se circunscribe a juzgarlos y su legalidad, sino en general, las conductas de la Administración y su legitimidad, incluyendo las conductas omisivas. En este sentido, este tribunal considera que en relación con las actuaciones de la Administración, la acción de amparo –debido a su carácter subsidiario y sumario– solo sería la vía más idónea cuando la violación de los derechos o garantías constitucionales tenga su origen en una vía de hecho de la Administración. Y es que, por efecto de la presunción de legalidad, como atributo esencial del acto administrativo, no se estaría ante una *arbitrariedad o ilegalidad manifiesta* que convalide los demás presupuestos esenciales de admisibilidad previstos en el citado artículo 65 de la Ley núm. 137-11, para el ejercicio de la acción de amparo.

p. En ese orden de ideas, no resulta posible sustituir a través de la acción de amparo constitucional, el ejercicio del recurso contencioso administrativo en el cual el legislador ha establecido un procedimiento especial donde se otorgan las garantías procesales, tanto al recurrente como a la propia Administración autora del acto. Es en este procedimiento donde se analizaría la juridicidad del acto administrativo impugnado, a fin de decidir su nulidad o anulabilidad –como en la especie pretende la empresa accionante– lo cual constituye el objeto y el fin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del recurso contencioso administrativo. Admitir lo contrario conduciría a su desaparición como medio fundamental de impugnación judicial.

q. Procede reiterar, en la especie, lo pronunciado en la Sentencia TC/0030/12, en la que este tribunal advierte que:

...una vía distinta a la acción de amparo es efectiva cuando permite al tribunal competente dictar medidas cautelares para resolver cuestiones que requieran soluciones urgentes. El recurso contencioso administrativo es una vía eficaz, en razón de que los tribunales que conocen del mismo tienen competencia para dictar medidas cautelares, en aplicación de lo previsto en el artículo 7 de la referida ley núm. 13-07, texto según el cual:

Medidas cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.

r. Producto de lo anteriormente expuesto y en función de las pretensiones de la accionante, procede declarar inadmisibles las acciones de amparo de que se trata, en aplicación de la causal prevista en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11,

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-EN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la existencia de otra vía judicial que permite, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado, que es el recurso contencioso administrativo por ante la jurisdicción contencioso administrativa.

s. En el caso que nos ocupa, resulta pertinente indicar que en la Sentencia TC/0275/18, del veintitrés (23) de agosto del año dos mil dieciocho (2018), este tribunal constitucional estableció que en los casos en que se declare la acción inadmisibles por existencia de otra vía eficaz, esta operaría como una de las causales de interrupción civil de la prescripción. En efecto, la referida sentencia estableció lo siguiente: *u. (...) En este orden, la interrupción civil operará en todos los casos en los que la acción de amparo haya sido declarada inadmisibles por existir otra vía efectiva, independientemente de la fecha en que la acción de amparo haya sido interpuesta.*

t. No obstante, conviene destacar que la interrupción civil solo operará cuando la acción de amparo se haya incoado antes de que venza el plazo previsto para acudir a la vía que el Tribunal Constitucional considera eficaz. En efecto, en la Sentencia TC/0344/18, del cuatro (4) de septiembre del año dos mil dieciocho (2018), estableció lo siguiente:

1. No obstante lo anterior, es menester resaltar que, para la aplicación del aludido criterio de la interrupción civil de la prescripción, resulta además necesario la satisfacción de otro requerimiento exigido por el precedente TC/0358/17, a saber: que el plazo de la acción o del recurso que este colegiado estime como efectivo —de acuerdo con el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11— se encuentre hábil al momento del sometimiento de la acción de amparo...



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente conjunto de los magistrados José Alejandro Ayuso y Manuel Ulises Bonnelly Vega y el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el referido recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).

TERCERO: DECLARAR inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A. contra la Dirección General



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Contrataciones Públicas (DGCP), por las razones expuestas en la presente decisión.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

QUINTO: COMUNICAR, vía Secretaría, la presente sentencia, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Constructora Norberto Odebrecht S.A.; a las partes recurridas, Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), Ministerio de Hacienda, Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General Administrativa.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO Y MANUEL ULISES BONNELLY VEGA

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

I. Sobre el alcance del presente voto

Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto disidente, conviene precisar que no compartimos el criterio de que la acción de amparo originaria sea declarada inadmisibile en virtud de lo que establece el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

El consenso mayoritario de este Colegiado fundamentó su criterio para argumentar la declaratoria de inadmisibilidada de la acción de amparo por la existencia de otra vía más efectiva basándose, entre otros, en los motivos siguientes:

1) En la especie, el objeto de la acción de amparo lo constituye la Resolución 8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, mediante la cual se dispuso la medida cautelar consistente en inhabilitación provisional del Registro de Proveedores del Estado de la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., hasta tanto el Ministerio Público “finalice la investigación y presente acto conclusivo respecto de la misma...”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m) En lo que respecta al acto objeto de impugnación por la accionante, conviene delimitar que todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, conforme lo expresado en el artículo 10 de la Ley núm. 107-13, sobre los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública y de procedimiento administrativo.

(...)

p) En ese orden de ideas, no resulta posible sustituir a través de la acción de amparo constitucional, el ejercicio del recurso contencioso administrativo en el cual el legislador, ha establecido un procedimiento especial donde se otorgan las garantías procesales tanto al recurrente como a la propia Administración autora del acto. Es en este procedimiento donde se analizaría la juridicidad del acto administrativo impugnado, a fin de decidir su nulidad o anulabilidad –como en la especie pretende la empresa accionante– lo cual constituye el objeto y el fin del recurso contencioso administrativo. Admitir lo contrario conduciría a su desaparición como medio fundamental de impugnación judicial.

Al momento de producirse la deliberación del presente caso, sostuvimos que la sentencia impugnada debió ser revocada y que la acción de amparo interpuesta por la Constructora Norberto Odebrecht S.A. debía conocerse no solo por ser el amparo la vía efectiva sino además porque estábamos frente a una actuación arbitraria de la Administración Pública que vulnera el derecho al debido proceso administrativo garantizado por la Constitución en su artículo 69.

Entendemos que al momento de declarar la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía judicial efectiva, este Colegiado debe enunciar las motivaciones que demuestren el por qué la otra vía judicial señalada realmente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es más efectiva y, al mismo tiempo, más expedita para la protección del derecho fundamental de que se trate. Somos del criterio que, producto de las características especiales otorgadas a la acción de amparo las cuales expondremos más adelante, esta acción posee mecanismos jurídicos particulares que apoyan a la *amparista* para solucionar las vulneraciones a sus derechos fundamentales de una manera sencilla y rápida.

Lo anterior cobra mayor relevancia al constatar que en el caso de la especie se alega que la administración pública en ausencia de un debido proceso administrativo habría impuesto una medida que en principio era provisional pero que una vez cumplida la condición establecida se volvió en indefinida, incurriendo además en silencio administrativo al no dar respuesta a las solicitudes realizadas por el amparista.

II. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía

La acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72 de la Constitución de la República Dominicana y 65 de la Ley núm. 137-11. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, que establece:

El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSSEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
- 2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
- 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

Como consecuencia del carácter especial de la acción de amparo como la vía judicial para garantizar la tutela de un derecho fundamental¹, la admisibilidad de la acción de amparo debe ser asumida y solo en casos excepcionales debe la acción ser inadmitida. Este criterio fue sustentado ya por el tribunal constitucional en su Precedente TC/0197/13, el cual establece que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”.

Tomando en cuenta las tres causales planteadas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, los numerales 1 y 3 (la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia), a diferencia del numeral 2 (el computo matemático del plazo de admisibilidad), son más complejos de encajar, pues alcanzan una extensa variedad de situaciones que hace difícil afianzar sus contenidos, sus objetos y sus alcances.

Por consiguiente, producto de que la acción de amparo es un proceso constitucional especializado para la protección exclusiva de los derechos fundamentales, “el carácter de excepcionalidad de la declaración de inadmisibilidad de la misma por la existencia de otra vía debe siempre ser

¹ Artículo 25.1 (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969)

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justificado por el juez actuante exponiendo los razonamientos de su decisión de que, en el caso en concreto, existe otra vía más efectiva para remediar la presunción de la transgresión de derechos fundamentales consagrados en la Constitución”.²

En el conocimiento de una acción la función del juez de amparo es esencialmente la de lograr que el amparista obtenga “*la protección inmediata de sus derechos fundamentales*”³ de una manera “*sencilla y rápida*” como señala la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en su artículo 25.1⁴. Como garante de los derechos fundamentales del *amparista* el juez está obligado a justificar las razones por la cual entiende que la otra vía judicial es la más efectiva. Así lo podemos ver en la doctrina que desarrolla el profesor Eduardo Jorge Prats:

*“... la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada”.*⁵

² Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009,

³ Artículo 72 de la Constitución Dominicana

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969

⁵ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*; Fundación Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición actualizada, 2013, p. 190. Subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional consideró también en su Precedente TC/0182/13 que *“la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”*, no se trata de que *“cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados.”*

Además, es importante señalar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no sólo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales esta es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su Sentencia TC/0021/12, dejó claro que:

el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

Y, así mismo, en su Sentencia TC/0097/13 reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que:

El juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.

Por eso, la declaratoria de la existencia de otra vía judicial efectiva debe solo ser conferida cuando está comprobado que la otra vía es un remedio judicial más efectiva que el amparo, como establece el jurista Sagües *“Solamente si hay*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

uno mejor que el amparo, es decir, más expedito o rápido o más eficaz, el amparo no será viable".⁶

Un carácter básico del amparo, el cual ha sido señalado por las convenciones internacionales (Convención Americana “un recurso sencillo y rápido”; Declaración Americana de Derechos Humanos “*un procedimiento sencillo y breve*”; y, Declaración Universal de Derechos Humanos y Pactos Internacional de Derechos Civiles y Políticos “*un recurso efectivo*”) es la sencillez y rapidez del procedimiento para salvaguardar los derechos fundamentales. Salvo en casos muy específicos y muy excepcionales, las jurisdicciones ordinarias no le ofrecen al amparista una modalidad judicial más expedita que la vía del amparo. Como referente regional sobre este aspecto, vemos que en Perú la configuración legal de la acción de amparo también establece la inadmisibilidad por esta causal, cuestión que para el constitucionalista peruano Gerardo Eto Cruz “*Aun cuando existan vías específicas igualmente satisfactorias, ello no implica que toda pretensión de amparo resulte improcedente*”⁷. Para apoyar su razonamiento cita una sentencia del Tribunal Constitucional peruano que dictaminó:

“Que, si bien de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5, inciso 2, la demanda de amparo no procede cuando existan -vías específicas, igualmente satisfactorias, ello no implica que toda pretensión planteada en el proceso de amparo resulta improcedente, siempre que haya a disposición del justiciable una vía ordinaria a la que acudir. Desde una perspectiva general, bien sabido es que para la protección de derechos constitucionales, las vías ordinarias siempre han de

⁶ Sagüez, Néstor Pedro. *Compendio de Derecho Procesal Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2009.

⁷ Eto Cruz, Gerardo. *Derecho Procesal Constitucional. Su interpretación y Desarrollo Jurisprudencial*. Volumen 3, Lima, Grijley, 2019. P.1455



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proveer vías procesales tuitivas, de modo que una aplicación general de tal causal de improcedencia terminaría por excluir toda posibilidad de tutela a través del proceso constitucional de amparo. Sin embargo, tal no es una interpretación constitucionalmente adecuada de la citada disposición, en especial, cuando ha de interpretársela desde el sentido que le irradia el artículo 200, inciso 2, de la Constitución y, además, desde la naturaleza del proceso de amparo, en tanto vía de tutela urgente. Desde tal perspectiva, en la interpretación de la referida disposición debe examinarse si, aun cuando existan vías judiciales específicas igualmente satisfactorias, la resolución de la pretensión planteada exige, en virtud de las circunstancias del caso, una tutela jurisdiccional urgentísima y perentoria”.

Por ende, es necesario que si el juez determina la existencia de otra vía judicial efectiva deberá motivar su decisión indicando las razones que entiende hace la otra vía judicial más efectiva y, al mismo tiempo, más expedita que el amparo para obtener la protección del derecho fundamental invocado.

III. Sobre el caso particular

Como hemos dicho, en la especie el consenso mayoritario de este Colegiado decidió revocar la Sentencia núm. 030-02-2018-SEN-00265 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y declarar inadmisibles la acción de amparo por existir una vía judicial más efectiva en virtud de lo que establece el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

La acción de amparo que nos ocupa fue interpuesta en fecha 31 de enero de 2018 por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), el Ministerio de

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hacienda y el Estado Dominicano. La empresa planteaba que la omisión de declarar extinta la Resolución núm. 8/2017 le ha vulnerado sus derechos fundamentales de tutela administrativa efectiva, debido procedimiento administrativo, derecho de igualdad y principios de la administración pública, previstos en los artículos 69, 39 y 138 de la Constitución Dominicana, así como también varias disposiciones legales previstas en la Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

En la especie, el objeto de la acción de amparo lo constituye la Resolución núm. 8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, mediante la cual se dispuso la medida cautelar consistente en inhabilitación provisional del Registro de Proveedores del Estado de la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., hasta tanto el Ministerio Público *“finalice la investigación y presente acto conclusivo respecto de la misma...”*

La controversia del citado acto administrativo radica, según la empresa amparista, dado el hecho de que posteriormente a su emisión ocurrieron dos acontecimientos que impactan directamente en los efectos de la Resolución 8/2017, a saber: 1) Acuerdo entre el Ministerio Público y la empresa Odebrecht S.A., en fecha 16 de marzo de 2017, para prescindir de la acción penal en su contra; y 2) Homologación del acuerdo firmado entre las partes, realizado mediante resolución emitida por el Tercer Juzgado de la Instrucción en fecha 19 de abril de 2017.

En consecuencia de lo anterior, la Constructora Norberto Odebrecht S.A. plantea que no obstante haberse impuesto una medida en ausencia del proceso administrativo, procedió a realizar una solicitud a la Dirección General de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Contrataciones Públicas indicándoles que dicha condición se había cumplido y por ende debía ser revocada la medida cautelar en su contra. Sin embargo, no obtuvieron respuesta, por tanto, procedieron a solicitarle al Ministerio de Hacienda que se avoque a conocer su petición y tampoco fue respondida su solicitud, razón por la cual interpusieron la presente acción de amparo.

Debemos señalar que la Ley núm. 1494 que instituye la jurisdicción contencioso administrativa modificada por la Ley núm. 13-07, ciertamente establece en su artículo 1ro la facultad de las personas para impugnar los actos administrativos a través del recurso contencioso administrativo cuando sean violatorio de la ley.

En contraposición de lo anterior, cuando el acto administrativo lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, el afectado podrá cuestionar dicho acto interponiendo una acción de amparo tal y como lo establece el artículo 72 de la Constitución Dominicana y el artículo 65 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

El Tribunal Constitucional fijó precedente en torno a que el juez de amparo debe analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda. Mediante Sentencia TC0182/13 de fecha once (11) del mes de octubre de dos mil trece (2013), se indica lo siguiente:

g) Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda.

En ese sentido, al analizar de los argumentos planteados por la empresa Constructora Norberto Odebrecht S.A., se puede verificar que, mediante su acción de amparo cuestionaron el proceso administrativo mediante el cual se le impuso la medida cautelar de inhabilitación provisional producto de la Resolución 8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Además se puede apreciar que la acción de amparo es interpuesta en esencia por haberse cumplido, a su entender, la condición prevista por dicho acto administrativo, así como la falta de respuesta a las solicitudes dirigidas tanto a la DGCP como al Ministerio de Hacienda, vulnerando así sus derechos fundamentales de tutela administrativa efectiva, debido procedimiento administrativo, seguridad jurídica, derecho de igualdad y principios de la administración pública, previstos en los artículos 69, 110, 39 y 138 de la Constitución Dominicana.

El propio Tribunal Constitucional mediante el Precedente TC/0119/14 validó la idoneidad de la acción de amparo para conocer una acción donde se alegaba violación al debido proceso administrativo indicando lo siguiente:

i. En la especie, el juez de amparo prescindió de la vía ordinaria basándose en dos argumentos: i) porque la Administración no cumplió con el debido proceso para descalificar al accionante, que era la razón fundamental del amparo, y ii) porque no existiendo la resolución de dejar sin efecto o anular el proceso como lo dispone la Ley núm. 340-



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

06, que es el acto que se le impone a los administrados y habiendo sido declarado el proceso de urgencia, el accionante no disponía de ninguna otra vía efectiva tendente a salvaguardar su derecho.

j. En relación con este aspecto, el tribunal que dictó la sentencia impugnada analizó el cuadro fáctico para deducir que en las circunstancias planteadas el amparo era la acción viable para tutelar los derechos conculcados del accionante, partiendo de la configuración del amparo en el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la misma convención, aun cuando tales violaciones provengan de funciones oficiales, así como de su artículo 8.1 que extiende dicha garantía a la determinación de los derechos y obligaciones de cualquier naturaleza.

{...}

l. Desde esta perspectiva, el juez de amparo actuó en el marco de las previsiones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 y de los citados precedentes sentados por el Tribunal Constitucional que exigen a la decisión justificar las razones de optar por el amparo para tutelar los derechos alegadamente conculcados del accionante.

En virtud de los argumentos planteados, la postura que debió tomar el consenso mayoritario era de estimar procedente conocer el fondo de la acción de amparo como la vía idónea para tutelar los derechos fundamentales invocados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Violación al debido proceso administrativo sancionador, derecho a la igualdad y libertad de empresa

Como hemos señalado en la descripción del caso particular, uno de los argumentos que planteó ante este Colegiado la empresa amparista, consiste en indicar que la medida cautelar adoptada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, cuyo efecto jurídico inmediato fue la inhabilitación de su Registro de Proveedores del Estado, se llevó a cabo *“en absoluta ausencia de un procedimiento administrativo principal y de un procedimiento cautelar, a los fines de escuchar a la parte afectada por la medida, desconociendo sendos derechos fundamentales que deben ser garantizados tanto en los procesos judiciales como en la toma de decisiones administrativas”*.

Con relación a ese planteamiento formulado por la accionante este colegiado constitucional debió realizar varias acotaciones. En primer lugar, es oportuno indicar que la medida cautelar de suspensión provisional dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas en sede administrativa produjo como efecto jurídico la inhabilitación del Registro de Proveedores de la accionante.

En efecto, habiendo corroborado que el efecto jurídico de la medida cautelar provisional dictada por el Órgano Rector es la inhabilitación del Registro de Proveedores del Estado, se puede afirmar válidamente que en realidad dicha medida cautelar constituye una sanción administrativa, conforme a los términos del artículo 66 de la Ley núm. 340-06, que establece, entre otras cosas, a la inhabilitación temporal o definitiva como sanción administrativa que puede ser dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas una vez ha sido llevado a cabo un procedimiento administrativo sancionador que acredite la existencia de una de las causales previstas en el indicado artículo.

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por lo tanto, si la medida cautelar de suspensión provisional adoptada por la Dirección General de Contrataciones Públicas era materialmente una sanción administrativa, se desprende que se debió haber agotado un procedimiento administrativo sancionador apegado a las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 69 de la Constitución y 42 de la Ley núm. 107-13, lo cual no ocurrió en el presente caso cuando el órgano rector dictó la Resolución núm. 8/2017, de fecha diecinueve (19) de enero del año dos mil diecisiete (2017), sin haber oído las pretensiones de la accionante y, por vía de consecuencia, sin que estuviese en condiciones de ejercer su derecho de defensa.

De ahí que la empresa Constructora Norberto Odebrecht S.A. lleve la razón cuando afirma que se debió haber realizado un procedimiento administrativo, en este caso de naturaleza sancionador, que respetara todas las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 69 de la Constitución y 42 de la Ley núm. 107-13 -derecho a ser oído dentro de un plazo razonable, derecho de defensa, derecho a ser notificado de los hechos imputados, entre otras prerrogativas-, sin embargo, precisamente por la naturaleza de la medida cautelar adoptada esos derechos fundamentales no fueron debidamente tutelados.

En ese sentido, con relación a la aplicación de las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores ya este Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse en su Sentencia TC/0201/13, de fecha trece (13) de noviembre del año dos mil trece (2013), cuando sostuvo que *“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 del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional*

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que pueden tener como resultado la pérdida de derechos de las personas”.

La obligatoriedad de proteger y tutelar las garantías del debido proceso en el curso de los procedimientos administrativos sancionadores no solo se justifica por la sencilla razón de que son normas constitucionales de estricto cumplimiento al tenor del artículo 68 de la Constitución, sino también porque las sanciones administrativas, tal y como subrayó este colegiado en el precedente anteriormente citado, pueden traer como resultado la pérdida de derechos de las personas, de ahí que en esos casos sea necesario potenciar el alcance de las prerrogativas que conforman el debido proceso.

Es por esa razón que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que es necesario garantizar las debidas garantías de las personas en los casos que determinan derechos y obligaciones de cualquier carácter. Y al ser las sanciones administrativas medidas que limitan los derechos de las personas, se torna evidente que las garantías del debido proceso se deben proyectar con mayor intensidad.

En este caso, la medida cautelar de suspensión provisional adoptada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, cuyo efecto jurídico fue la inhabilitación del Registro de Proveedores del Estado de la amparista, no solo vulneró el debido proceso administrativo sancionador, sino que trajo aparejado otras violaciones a derechos fundamentales como la igualdad y la libertad de empresa, en la medida que, como bien señala la parte accionante, “la igualdad de Constructora Norberto Odebretch, S.A se ha vulnerado por su exclusión de procesos y descalificación pública”.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La igualdad, concebida en el artículo 39 de la Constitución como un derecho fundamental, prohíbe cualquier trato discriminatorio que no se base en razones objetivas. Al tratarse la inhabilitación del Registro de Proveedores del Estado de una sanción administrativa que impide temporal o definitivamente que una persona física o jurídica, por definición, pueda ofrecer bienes y servicios al Estado, se deriva lógicamente que su suspensión antijurídica no es una razón objetiva que pueda justificar un tratamiento desigual con relación a otros oferentes. Por lo tanto, la medida cautelar de suspensión provisional adoptada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, dictada mediante Resolución núm. 8/2017, constituye un acto administrativo antijurídico que transgredió el derecho fundamental de igualdad, así como la libertad de empresa al haberse limitado irrazonablemente la posibilidad de que la parte accionante se dedicara libremente a la actividad económica de su preferencia -contenido protegido por el artículo 50 de la Constitución-.

En efecto, siguiendo la jurisprudencia constitucional colombiana el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia TC/0049/13, estableció que la libertad contractual forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la libertad de empresa. De ahí que, como la inhabilitación del Registro de Proveedores precisamente limita la libertad contractual de las empresas que pretenden ofrecer bienes y servicios al Estado, se deriva que al tratarse en este caso de una sanción administrativa dictada de manera irregular se configura una violación evidente a la libertad de empresa de la parte accionante por no haberse limitado válidamente este derecho fundamental.

Silencio administrativo y el derecho a la buena administración

Sin desmedro de lo anterior, el presente caso tenía méritos para que el consenso mayoritario procediera a conocer el fondo del mismo debido a la verificación

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la falta de respuesta de las solicitudes realizadas por la empresa amparista tanto a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), así como también al Ministerio de hacienda. La parte DGCP planteaba que ciertamente no respondieron dicha solicitud en vista de que han estado intercambiando comunicaciones con la Procuraduría General de la República y le han solicitado a esta última las informaciones de lugar para edificarse y emitir una nueva resolución al respecto según sus facultades previstas en la Ley núm. 430-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, modificada por la Ley núm. 449-06.

La falta de respuesta a solicitudes realizadas dentro de la Administración Pública es contraria a los principios constitucionales y legales que rigen la relación entre ésta y los administrados. El artículo 138 de la Constitución indica que *la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.*

Este tribunal ha fijado criterio en torno al derecho fundamental implícito a la buena administración planteando en la Sentencia TC/0322/14 lo siguiente:

11.8. En virtud del artículo 12, numeral 6), de la citada ley orgánica de la Administración Pública “debe garantizar la efectividad de los servicios públicos y otras actividades de interés general, en especial su cobertura universal, continua y de calidad. Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad y evitar dilaciones indebidas”. Este mandato normativo da existencia actual a lo que se ha configurado como un derecho fundamental nuevo entre nosotros, denominado “derecho al buen gobierno o a la buena administración”.

(...)



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional. (...) Los mandatos precedentemente resumidos configuran el denominado “derecho a la buena administración”, designación que hace taxativamente la Ley núm. 107-13.

Respecto a la obligación de dar respuesta a las solicitudes sigue diciendo el precedente citado que:

Además, este tribunal constitucional ha opinado sobre los temas precedentemente reseñados, se destacan otros derechos o garantías frente a la Administración derivados de su sometimiento al derecho y del derecho a la buena administración. La “obligación positiva” de la administración no consiste en responder afirmativamente todas las pretensiones que se le dirijan, sino de que se responda y se haga en tiempo prudente, para no afectar garantías y derechos.”

En ese sentido, se ha podido verificar que la Constructora Norberto Odebrecht S.A luego de haberle solicitado tanto a la DGCP como al Ministerio de Hacienda que se pronunciara sobre la alegada extinción de la Resolución 8/2017 que dispuso su inhabilitación temporal del Registro de Proveedores del Estado, tuvo que acudir a la jurisdicción constitucional mediante acción de amparo para vencer la inercia de la administración pública y proteger la alegada vulneración de sus derechos fundamentales.

Es preciso señalar que ciertamente la DGCP y el Ministerio de Hacienda incurrieron en silencio administrativo en perjuicio la parte accionante. El

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concepto de silencio administrativo fue definido por este tribunal en su Sentencia TC/0564/18 *como una ficción jurídica que permite a las personas considerar acogida o desestimada una solicitud presentada a la Administración cuando esta última no responde expresamente a ella dentro del plazo legal o razonable.*

Lo anterior se afirma debido a que la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Ministerio de Hacienda no dieron respuesta a la solicitud formulada por la parte accionante en el plazo de dos meses establecido en el párrafo III del artículo 20 de la Ley núm. 107-13.

La Dirección General de Compras y Contrataciones justifica su omisión de respuesta en el hecho de que no ha recibido respuesta por parte de la Procuraduría General de la República Dominicana para estar en condiciones de emitir una resolución administrativa informada. Si bien esta razón pudiera ser razonable, lo cierto es que el párrafo III del artículo 20 de la Ley núm. 107-13 solo permite que el plazo de dos meses pueda ser prorrogado un mes.

De ahí que, como existe una regla jurídica que establece un límite temporal para concluir un determinado procedimiento administrativo, se desprende que existe una obligación a cargo de los entes administrativos para dar respuesta durante ese lapso. Además, el administrado no debe soportar las consecuencias o inconvenientes que se producen en el seno de la Administración Pública, ya que el derecho fundamental implícito a la buena administración, reconocido por la jurisprudencia constitucional dominicana, implica que la Administración debe dar respuestas eficaces y oportunas, tal y como lo establece el numeral 6) del artículo 4 de la Ley núm. 107-13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En definitiva, al haber constatado que: 1) la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas transgredió las garantías del debido proceso administrativo sancionador con el dictado de la Resolución 8/2017- que inhabilitó provisionalmente a la Constructora Norberto Odebrecht S.A- y 2) que dicho ente, así como el Ministerio de Hacienda, no dieron respuesta a la solicitud formulada por la parte accionante, incurriendo de ese modo en un silencio administrativo que transgrede el derecho fundamental implícito a la buena administración, este Colegiado debió decidir acoger la acción de amparo por esas razones y ordenar, en consecuencia, las medidas que procuren restaurar los derechos fundamentales de la parte accionante al tenor del artículo 91 de la Ley núm. 137-11.

IV. Conclusión

En virtud de los planteamientos esgrimidos anteriormente, somos de opinión que, este Tribunal Constitucional al momento de revocar la sentencia del juez de amparo, debido avocarse a conocer el fondo de la acción de amparo y proteger las vulneraciones a los derechos fundamentales comprabas consistentes en tutela administrativa efectiva, debido procedimiento administrativo, derecho de igualdad, libertad de empresa y principios de la administración pública, previstos en los artículos 69, 39, 50 y 138 de la Constitución Dominicana.

Firmado: José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y acorde a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto disidente fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. Conforme documentos, este caso se origina a partir de la solicitud realizada por la Procuraduría General de la República (PGR) en fecha 12 de enero de 2017 dirigida a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), mediante la cual le solicita que sea impuesta una medida cautelar en perjuicio de la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., consistente en inhabilitación provisional del Registro de Proveedores del Estado, por existir en su contra una investigación penal abierta.
2. En atención a lo anterior, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) dictó la Resolución núm. 8/2017 de fecha 19 de enero de 2017, a través de la cual procedió a declarar la inhabilitación temporal de la Constructora Norberto Odebrecht como proveedor del Estado, hasta tanto el Ministerio Público finalice la investigación correspondiente y presente acto conclusivo al respecto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Posteriormente, la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., solicitó en fecha 4 de octubre de 2017 a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) dejar sin efecto la citada resolución núm. 8/2017 y habilitar su Registro de Proveedor del Estado, por entender que la misma es arbitraria y antijurídica.

4. Ante la ausencia de respuesta por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) de la solicitud antes señalada, la Constructora Norberto Odebrecht interpuso una acción de amparo contra esta entidad pública por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativa, la cual mediante Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265 de fecha veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018), declaró inadmisibles la acción de amparo conforme al artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, relativo a la otra vía efectiva para dirimir el proceso en cuestión, como lo es el recurso contencioso administrativo.

5. Al no estar de acuerdo con el fallo anterior, la Constructora Norberto Odebrecht S.A., decide recurrir en revisión por ante esta sede constitucional en procura de que se revoque la sentencia del juez de la acción, alegando entre otras cosas, errónea aplicación del derecho.

6. En tal sentido, la mayoría de jueces de este pleno constitucional decidieron acoger el recurso y revocar la decisión recurrida, debido a que a criterio de esta corporación constitucional el juez de primer grado no justificó porqué la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria es la vía idónea; en consecuencia, conocen el fondo y declaran inadmisibles por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, sobre la existencia de otra vía más efectiva, sustentado en los siguientes motivos:

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“el objeto de la acción de amparo lo constituye la Resolución 8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, mediante la cual se dispuso la medida cautelar consistente en inhabilitación provisional del Registro de Proveedores del Estado de la razón social Constructora Norberto Odebrehct S.A., hasta tanto el Ministerio Público “finalice la investigación y presente acto conclusivo respecto de la misma...”

(...)

cabe señalar el recurso contencioso administrativo como mecanismo judicial ordinario, concebido como un proceso objetivo en el cual su objeto principal es un acto administrativo, que no solo se circunscribe a juzgarlos y su legalidad, sino en general, las conductas de la Administración y su legitimidad, incluyendo las conductas omisivas. En este sentido, este tribunal considera que, en relación a las actuaciones de la Administración, la acción de amparo –debido a su carácter subsidiario y sumario– solo sería la vía más idónea cuando la violación de los derechos o garantías constitucionales tenga su origen en una vía de hecho de la Administración. Y es que, por efecto de la presunción de legalidad, como atributo esencial del acto administrativo, no se estaría ante una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta que convalide los demás presupuestos esenciales de admisibilidad previstos en el citado artículo 65 de la Ley núm. 137-11, para el ejercicio de la acción de amparo.”

7. En resumen, el voto mayoritario que decide este caso, entendió que, en virtud de que el objeto de la presente acción de amparo lo constituye la Resolución 8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, mediante la cual se dispuso la inhabilitación provisional del Registro de Proveedores del Estado en perjuicio de la Constructora Norberto Odebrecht S.A., consideraron que el recurso

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contencioso-administrativo es el mecanismo ordinario idóneo para juzgar este acto y de igual forma, examinar la conducta de la administración y su legitimidad. Asimismo, aducen en el referido fallo, que la acción de amparo, debido a su carácter subsidiario y sumario, solo sería el proceso más efectivo cuando la violación de los derechos o garantías constitucionales tengan su origen en una vía de hecho administrativa.

8. Quien suscribe este voto, no comparte la decisión adoptada ni los motivos expuestos anteriormente, por las siguientes consideraciones:

a. En primer lugar y a nuestro modo de ver, la presente sentencia, no comporta un orden lógico procesal, ya que decide revocar el fallo impugnado aduciendo que el mismo no justifica o motiva porqué el recurso contencioso administrativo es la vía más idónea para ponderar el caso en cuestión, sin embargo cuando se aboca a conocer de la acción de amparo, por igual, se descarta declarando su inadmisibilidad por la existencia de otra vía, es decir ofrece la misma solución que estableció el juez *a quo*, lo cual no configura una correcta estructuración de la sentencia, pues bastaba con robustecer o suplir de oficio las motivaciones al respecto, criterio que será ampliado en el primer punto de este voto.

b. En segundo lugar, entendemos que, la mayoría de jueces de este pleno constitucional, incurrieron en una ilegalidad manifiesta, al valorar como prueba la mención que hace la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en la resolución No.8/2017 de fecha 19 de enero de 2017, de inhabilitar de forma temporal a la Constructora Norberto Odebrecht como proveedor del Estado, por una supuesta investigación penal abierta en contra de la referida empresa accionante, lo cual a nuestro juicio, es una apreciación errónea de la prueba, pues solo mediante una certificación de un tribunal apoderado, se puede



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer si existe o no un proceso o una investigación abierta en perjuicio de un ciudadano o entidad moral, razonamiento que será desarrollado en la segunda parte de este disidente.

c. Pero además en este voto, y estrechamente ligado al apartado anterior, vamos a justificar por qué la acción de amparo es la vía más idónea para impugnar la precitada resolución No.8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, fundamentado, especialmente, en que la misma violenta el principio de presunción de inocencia, al inhabilitar el Registro de Proveedores del Estado en detrimento de la Constructora Norberto Odebrecht S.A., por el hecho de existir, supuestamente, en su contra, una investigación penal abierta, criterio que también será ampliado.

d. Por último, esta juzgadora entiende que asumir o adoptar esta decisión, respecto a la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía, implica no tutelar adecuadamente el derecho fundamental de la libertad de empresa de la recurrente Constructora Norberto Odebrecht S.A., así como desconocer el precedente establecido en diversas sentencias, como TC/0589/18, de fecha 10 de noviembre del 2017 y TC/0255/18 del 30 de julio del año 2018, entre otras, en las que, este tribunal decidió ponderar el fondo de una acción de amparo por violación a la libre de empresa.

9. En virtud de todo lo anterior, el presente voto lo estructuramos analizando: a) sobre el orden lógico procesal. b) Errónea apreciación de la prueba. c) el principio de presunción de inocencia. d) El derecho a la libre impresa y su alcance.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Sobre el orden lógico procesal

10. Conforme lo enunciado en el primer punto de este voto, la mayor parte de jueces que componen esta sede constitucional decidieron acoger el recurso de revisión y en consecuencia revocar la decisión recurrida bajo el alegato de que el juez *a quo* no justifica o motiva porqué la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria es la vía idónea, sin embargo, al conocer la acción, emiten el mismo fallo que dictó el tribunal de primer grado.

11. En tal sentido, si bien esta juzgadora no comparte el criterio de la inadmisibilidad por la existencia de otra vía en el presente proceso, por las principales consideraciones que fundamentan esta disidencia y que desarrollaremos más adelante, sin embargo, en virtud de la función pedagógica que debe evidenciarse en toda sentencia emanada de esta alta corte, entiende que es procesalmente erróneo, revocar la decisión del juez de amparo, basado en que no motivó el por qué el recurso contencioso administrativo es la vía idónea para ponderar el caso en cuestión, para luego al examinar la acción, decidir de manera idéntica como resolvió el tribunal de primer grado, es decir la inadmisibilidad por existencia de otra vía.

12. En ese orden, a nuestro modo de ver, lo procesalmente correcto era que, en virtud de que el juez *a quo* no ofreció motivos claros de por qué entendía que el recurso contencioso administrativo es la vía idónea para dirimir este caso, bastaba con suplir de oficio o robustecer tales motivaciones, pues a fin de cuentas, la solución iba en igual sentido, es decir inadmitir por aplicación del artículo 70.1 de la ley 137-11, referente a la existencia de una vía más efectiva, por tanto la cuota mayor de jueces debía, luego de que fuera declarado admisible el recurso de revisión conforme los requisitos correspondientes, proceder a ponderarlo, momento en el cual pudo suplir de oficio esos motivos, en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia rechazar el recurso y confirmar la sentencia impugnada, formula esta, que encuentra asidero en los propios precedentes de este mismo tribunal.

13. En efecto, en relación a suplir de oficio o robustecer los motivos externados por el tribunal que dicta el fallo objetado mediante un recurso de revisión, en los casos en que esta sede constitucional considere que la decisión del juez es correcta, esta alta corte fijó posición en la sentencia TC/0226/20, estableciendo lo siguiente:

“Vale resaltar, en este tenor, que la técnica de la suplencia de motivos procede en los casos donde pese a la existencia de una errónea o insuficiente motivación, se ha adoptado la decisión procedente, de modo que el tribunal de alzada puede suplir de oficio los motivos pertinentes para mantener la sentencia impugnada. Se trata de una técnica admitida por la jurisprudencia y la doctrina, además de haber sido implementada por la Suprema Corte de Justicia¹. Dicha técnica ha sido igualmente adoptada por el Tribunal Constitucional en varias de sus decisiones (TC/0083/12, TC/0028/13 y TC/0283/13), fundándose en el principio de supletoriedad previsto en el art. 7.12 de la Ley núm. 137-11, que, como se expuso previamente, será implementada en la presente decisión.”

14. Acorde a lo anterior, la técnica de la suplencia de motivos procede en los casos donde el tribunal de alzada, de manera oficiosa, entiende pertinente suplir las motivaciones dadas por el juez *a quo* en la sentencia impugnada, a fin de que esta se pueda mantener o confirmar, método que ha sido admitido por la doctrina e implementado vía jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana y por este mismo Tribunal Constitucional en varios precedentes tales como TC/0083/12, TC/0028/13 y TC/0283/13.

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Además esta juzgadora es de criterio, como bien ya lo estableció esta misma sede constitucional, que toda decisión emanada por este órgano debe cumplir con la función pedagógica de informar y orientar a la comunidad jurídica y a la ciudadanía en general, de las normas, procedimientos y derechos que deben observarse en todos los procesos, lo que incluye la correcta estructuración de la sentencia, en relación a esto podemos señalar el precedente TC/0008/15, de fecha 6 de febrero del 2015, que indica lo siguiente:

“Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional.”

16. Y es que a nuestro modo de apreciar, el razonamiento utilizado en esta sentencia para revocar la decisión impugnada y finalmente decidir en igual sentido que el tribunal de primer grado, vulnera el orden lógico procesal, el cual ha sido retenido por este Tribunal Constitucional mediante precedente TC/0406/18 de fecha 9 de noviembre del 2018, donde en un caso con similitud al presente, estableció lo siguiente: *“Como se advierte, este tribunal ha expresado con meridiana claridad que el sistema de revisión y apelación de las sentencias ha de cumplir rigurosamente con un orden lógico procesal, que no puede ser violentado por este ni por ningún otro tribunal.”*

17. De lo antes citado, se verifica que este mismo tribunal en procesos similares al que nos ocupa, ya se ha referido a ambas cuestiones, tanto al orden

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lógico procesal, como a la suplencia de motivos en los casos en que entienda que la solución en cuanto al fondo es correcta, por lo que esta juzgadora no encuentra justificación en esta ocasión para la variación de criterio que en él se comporta, sin que esta corporación haya cumplido con el deber de fundamentarlo, como lo dispone el párrafo I del artículo 31 de la ley 137-11, en el sentido de que *“cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio.”*

b. Errónea apreciación de la prueba

18. En torno al aspecto que contiene el título de este apartado, disentimos del valor probatorio que ha atribuido esta corporación constitucional a la Resolución No.8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, que inhabilita temporalmente a la empresa Constructora Norberto Odebrecht, como proveedora del Estado. La cual inhabilitación se funda en un presunto proceso penal abierto contra la empresa accionante, conforme el contenido de la misma resolución antes citada y lo expuesto por la mayoría plenaria.

19. Ignoran los jueces que así decidieron, que el único documento idóneo para comprobar que existe un proceso abierto en los tribunales de la república, es una certificación emitida por la secretaría de la jurisdicción apoderada, siendo esta la única prueba irrefutable por su carácter de fe pública hasta inscripción en falsedad o en su defecto la sentencia debidamente certificada por el mismo funcionario que da cuenta de la terminación del proceso en la sede en donde estuvo. Tomar en consideración para afirmar que existe un caso judicial abierto -en esta ocasión penal- una resolución dada por otro organismo del Estado distinto a la secretaría de un tribunal, es desconocer el sistema de organización



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judicial que regula los procesos en el ordenamiento jurídico dominicano. Admitir una cuestión de esa naturaleza, pone en riesgo, los derechos fundamentales de los individuos y de las personas morales, toda vez que en lo adelante cualquier ente del Estado, podrá certificar la existencia de un caso judicial abierto -lo cual sería irregular- pues vulnera los derechos fundamentales, el buen nombre y más que nada el Estado de Derecho que consagra la norma fundamental de la nación, pero además incurre el funcionario en la figura de usurpación de funciones, previsto en el artículo 73 de la Constitución Dominicana.

20. Y es que contrariamente al deber de la correcta apreciación de la prueba dentro del sistema de legalidad que impera para los diferentes procesos como bien dispone el numeral 7 del artículo 69 de la norma sustantiva, la mayoría de jueces de esta corporación constitucional, no observaron que fue aportada al proceso la Resolución No. 059-2017-SRES-00098/RP de fecha 19 de abril de 2017, dictada por el juez presidente del Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional, mediante la cual, entre otras cosas, procede a homologar un acuerdo de lenidad suscrito por la Constructora Odebrecht con el Ministerio Público, para la aplicación del criterio de oportunidad a favor de esa empresa y prescinde a la vez, de accionar penalmente contra la misma a cambio de obtener herramientas que permitan perseguir otros hechos punibles respecto a terceros. En ese tenor, la parte in fine del ordinal segundo del dispositivo de dicha resolución decide lo siguiente:

“SEGUNDO: HOMOLOGA en todas sus partes el acuerdo suscrito en fecha 16 de marzo del año 2017, entre el Ministerio Público y la empresa Odebrecht S.A., cuyas firmas fueron notarizadas por el Lic. Martin Valdez D., notario público para los números del Distrito Nacional...”



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. En relación a lo anterior, el referido acuerdo de lenidad es el resultado de que el Ministerio Público convino con la empresa Odebrecht prescindir de cualquier acción penal en su contra, e incluso la señalada compañía pagó una indemnización de millones de dólares, según el pacto suscrito, cuestión esta que se enmarca en hechos de pública notoriedad, por lo que no es necesario otras pruebas adicionales aportadas al proceso, más que la misma resolución que homologa el indicado acuerdo de lenidad.

22. La ilegalidad de la prueba, con la cual titulo este apartado, consiste en haber tomado en consideración un documento distinto -que no encuentra base legal- como es la resolución emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) para constatar que existe un proceso penal abierto, al que legalmente establecen los artículos 71 y 72⁸ de la ley 821 de Organización Judicial, que es la certificación del secretario del tribunal o la Resolución No. 059-2017-SRES-00098/RP, dictada por el juez presidente del Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional, con los cuales hubieran podido comprobar que ciertamente el amparo es una vía efectiva, para poder determinar que el accionante lleva razón en sus pretensiones contra la resolución No.8/2017 que lo inhabilita provisionalmente como proveedor del Estado, ya que no existe proceso penal abierto en su contra dentro del territorio de la República Dominicana, y a consecuencia del acuerdo, haber desaparecido las causas que lo motivaron.

23. Tomar en consideración una prueba ilegal -no tiene sustento normativo- vulnera las garantías procesales que debe observar todo juzgador en

⁸ Artículo 71 Los secretarios judiciales tienen fe pública en el ejercicio de sus funciones. Artículo 72.- Los secretarios están obligados: 2°. A mantener en orden y conservar con toda seguridad el archivo a su cargo. 3°. A dar cuenta al tribunal, juez o funcionario del Ministerio Público de quien dependan, de la correspondencia y demás documentos que se le entregan para aquellos. 4°. A tener al día los libros de la oficina...”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento a la tutela judicial efectiva y debido proceso consagrados en los artículos 68 y 69 de la carta fundamental, los que correlativamente conllevan violación a derechos fundamentales, porque a su vez no se observaron las reglas propias del proceso en desconocimiento del numeral 7 del citado artículo 69 de la Constitución.

24. En relación a lo antes indicado, es importante enfatizar respecto a los principios que en el derecho procesal regulan la prueba, pues estos se construyen sobre los cimientos de interacción que dinamizan la actividad de los procedimientos para la conformación de las piezas probatorias, ya que tales principios son categóricos al momento de analizar, ofrecer, producir y valorar los elementos de convicción dentro de cualquier proceso; a continuación haremos constar algunos de los más relevantes, acorde a la doctrina y la jurisprudencia, como son los principios de pertinencia, unidad, exclusión probatoria, ineficacia, *favor probationes* y legalidad de la prueba, veamos:

a. Sobre el Principio de Pertinencia de las Pruebas:

25. A propósito de esto, haciendo un ejercicio comparado con la jurisprudencial regional, la Corte Suprema de Justicia de Colombia a través de la Sentencia Rad.46153 del 30 de septiembre del año 2015, en ese sentido, estableció lo siguiente:

“La pertinencia está íntimamente relacionada con los hechos, es decir que el elemento material probatorio, la evidencia física y el medio de prueba deberán referirse, directa o indirectamente, a los hechos o circunstancias y sus consecuencias. Lo anterior aplica también para referirse a la credibilidad de un perito o de un testigo. El análisis de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pertinencia debe hacerse sobre la relación de los medios de prueba con los hechos que deben probarse en cada caso.”

26. En esa misma línea de pensamiento se ha referido la jurista Yolanda Beltrán Martínez⁹ en la obra titulada: “*La idoneidad de la prueba*”, conceptualizando el principio de pertinencia de las pruebas, veamos:

“Este principio representa una limitación al principio de la libertad de la prueba, pero es igualmente necesario, pues significa el tiempo y el trabajo de los funcionarios judiciales y de las partes en esta etapa del proceso, no debe perderse en la práctica de medios que por sí mismos o por su contenido, no sirvan en absoluto para los fines propuestos y aparezcan claramente improcedentes o inidóneos. De esta manera se contribuye a la concentración y a la eficacia procesal de la prueba. La pertinencia consiste en que haya alguna relación lógica o jurídica entre el medio y el hecho por probar y puede existir, a pesar de que su valor de convicción resulte nugatorio.”

27. De acuerdo a lo precitado, el principio de pertinencia de la prueba representa una limitante a la libertad probatoria, puesto que busca que no se tomen en cuenta aquellas pruebas que no sirvan en absoluto a los fines propuestos y que sean claramente improcedentes.

28. En atención a los conceptos antes expuestos entendemos que la presente sentencia incurrió en violación al precitado principio de pertinencia de la Prueba, al darle valor probatorio a la resolución impugnada No.8/2017, pues la misma resulta inútil para establecer que existe una investigación penal abierta

⁹Beltrán Martínez, Yolanda. “*La idoneidad de la prueba*”. Extraído de: <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/242.pdf>

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra la parte accionante, cuando la única prueba pertinente a esos fines es la certificación de un tribunal debidamente apoderado.

b. Principio de unidad de la prueba:

29. En la doctrina, vemos que la jurisprudencia del derecho Liza A. Ramirez¹⁰, en su obra titulada *“Principios generales que rigen la actividad probatoria”* conceptualiza el principio de unidad de la prueba, del modo siguiente:

“Actividad probatoria que se desenvuelve mediante una mecánica de confrontación y constatación de los elementos probatorios incorporados en autos, con el objeto de obtener la más acertada elaboración de la idea de cómo se desarrollaron los hechos sobre los cuales versa el proceso. Dicha actividad se da cuando las pruebas incorporadas al proceso son evaluadas en su conjunto.”

c. Principio de exclusión probatoria.

30. Por igual, entendemos que es relevante enfatizar sobre las normas procesales que rigen el derecho común, las cuales pueden ser empleadas en el marco del derecho constitucional por aplicación inmediata del principio de supletoriedad consignado por el artículo 7.12¹¹ de la ley 137-11, y en atención a esto, observamos que el artículo 167 del Código Procesal Penal, consagra el principio de exclusión probatoria, y del cual dispone lo que sigue:

¹⁰ Salinas Ramirez, Liza A. “Principios generales que rigen la actividad probatoria”. Pag.1029

¹¹ “Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, 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 procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.”

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Exclusión Probatoria. No puede ser apreciada para fundar una decisión judicial, ni utilizada como presupuesto de ella, la prueba recogida con inobservancia de las formas y condiciones que impliquen violación de derechos y garantías del imputado, previstos en la Constitución de la República, los tratados internacionales y este código.”

31. De acuerdo a la norma antes señalada, no se puede fundamentar una decisión judicial en una prueba recogida con inobservancia y en condiciones que impliquen transgresión de derechos y garantías previstos por la Constitución.

32. Producto de lo antes citado, esta juzgadora entiende que la presente sentencia, violenta el principio de exclusión probatoria, al considerar la resolución impugnada No.8/2017 al momento de decidir el presente proceso, por constituir esta una prueba ilegal -no tiene sustento normativo- para establecer que existe un proceso penal abierto contra la accionante, lo cual, solo puede ser atribuido por la secretaría de un tribunal, tal como desarrollamos en parte anterior de este mismo voto.

d. Principio de ineficacia de la prueba ilícita.

33. En este contexto, hemos podido constatar que la jurista Liza A. Ramirez¹², en su obra titulada *“Principios generales que rigen la actividad probatoria”* precisa sobre el principio de ineficacia de la prueba ilícita, lo siguiente:

¹² Ibidem

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Las pruebas ilícitas carecen de eficacia dentro del proceso; ellas deben ser rechazadas por el juez, o de lo contrario no deben ser tomadas en cuenta en el momento de valorarlas y de construir una decisión. La importancia, en lo que a la licitud de la prueba se refiere, radica en la protección y garantía que se brinda a los ciudadanos.”

34. Una prueba ineficaz no ha de ser tomada en consideración para emitir un fallo, así que la pieza probatoria que fue tomada en consideración y evaluada por este Tribunal Constitucional como lo es la resolución núm. 8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, resulta ilícita por contener menciones que solo un funcionario judicial está habilitado para emitir como hemos dicho, el secretario de un tribunal.

35. Por tanto, el principio antes expuesto, es consonó con el criterio que hemos ido desarrollando en el presente voto, respecto a la manifiesta ilegalidad de la resolución emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) al establecer que existe un supuesto proceso penal abierto contra la accionante, y no ponderar la prueba legalmente instituida a tales fines, como lo es la certificación del secretario del tribunal o la Resolución No. 059-2017-SRES-00098/RP, dictada por el Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional, con las cuales quedó comprobado que ciertamente el amparo es una vía efectiva para determinar que el actual recurrente lleva razón en sus pretensiones, ya que no existe proceso penal abierto en su contra dentro del territorio dominicano.

e. Principio de *favor probationes*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. En ese sentido, y siguiendo con el examen de principios del derecho procesal que regulan las pruebas, nos permitimos citar el Principio de *favor probationes*, el cual reviste sumo valor para el caso en concreto, pues como refiere la jurista Isabela Barrios¹³, en su obra “*Mecanismos Procesales que Desarrollan el Principio de Favorecimiento de Pruebas*” en relación a dicho principio indica que:

“Existen pruebas legalmente admitidas por el ordenamiento jurídico, éstas simplemente son ofrecidas, producidas y valoradas. Se vincula con el mantenimiento o favorecimiento de la prueba en cuanto a su producción y estimación, y con el mantenimiento o conservación de la prueba cuando ha sido promovida y evacuada de manera regular, con las debidas garantías del procedimiento.” (subrayado nuestro)

37. Acorde a la autora antes citada, el Principio de *favor probationes* indica que deberá ser conservada la pieza probatoria que ha sido promovida de manera regular y con las debidas garantías del procedimiento, lo cual no fue aplicado por la sentencia objeto de este voto, pues la cuota mayor de jueces de este colegiado constitucional, prefirieron valorar una prueba irregular que no es admitida en el ordenamiento jurídico a los fines de establecer la existencia de un proceso penal, es decir la resolución impugnada No.08/2017, considerada para decidir este proceso, resulta a todas luces incompatible con el principio de *favor probationes*.

f. Principio de legalidad de la prueba.

¹³ Barrios, Isabela O. “*Mecanismos Procesales que Desarrollan el Principio de Favorecimiento de Pruebas.*” valencia marzo 2009.

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-EN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. En este orden, el principio de legalidad de la prueba fue conceptualizado por este mismo Tribunal Constitucional a través de la sentencia TC/0135/14, en la que estableció al respecto que:

“En virtud del principio de legalidad de la prueba, sólo son admisibles como medios de prueba aquellos cuya obtención se haya producido conforme a las reglas establecidas por la Constitución, la legislación procesal y los convenios internacionales en materia de derechos humanos. Y, además, [e]s así que el derecho fundamental a la legalidad de la prueba constituye un derecho constitucional de configuración legal, en la medida en que es la ley la que precisa la forma y el momento de presentación de la prueba, así como los medios autorizados para hacer valer este derecho.”

39. De acuerdo al precedente anterior, conforme al principio de legalidad de la prueba, solo son admisibles los medios de prueba cuya obtención se haya producido acorde a las reglas que dispone la Constitución, la legislación procesal y convenios internacionales en materia de derechos humanos, de lo que resulta que la resolución No.8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) no se ajusta al principio de legalidad, por cuanto no constituye una prueba fehaciente para establecer o instaurar la existencia de un caso penal contra un ciudadano, lo cual solo puede ser certificado por la secretaria de un tribunal apoderado a esos fines.

40. En consideración a todo lo anterior, todo juzgador tiene el deber de observar todas las garantías procesales en cumplimiento del debido proceso, el cual ha sido definido por esta sede constitucional a través la sentencia TC/0233/20, como: *“un principio jurídico procesal que reconoce que toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, mediante las cuales se*

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-EN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procura asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso que se lleve a cabo en su contra, permitiéndole tener la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juzgador, es por ello que la Constitución lo consagra como un derecho fundamental y lo hace exigible.”

41. En virtud de lo antes citado, el debido proceso es el principio jurídico procesal que reconoce que toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, mediante las cuales se procura asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso que se lleve a cabo en su contra, lo cual no fue debidamente observado por la cuota mayor de jueces de esta sede constitucional al declarar inadmisibile la presente acción de amparo por la existencia de otra vía, sustentado en una prueba ilegal, como lo es la resolución 08/2017, lo que por efecto o correlativamente conlleva flagrante transgresión a los derechos fundamentales, el buen nombre que le asiste a la accionante y el Estado de Derecho en función de la Supremacía Constitucional que debe ser garantizada por este Tribunal Constitucional.

c. Violación al principio de presunción de inocencia

42. En relación al aspecto que contiene el título de este apartado, entendemos que la resolución impugnada No.8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, vulnera el principio de presunción de inocencia, el cual se encuentra consagrado en el artículo 69 numeral 3 de la Constitución, que dispone sobre el mismo lo siguiente: *“Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable.”(subrayado nuestro)

43. Acorde al citado texto constitucional, el principio de presunción de inocencia como garantía del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, es el derecho que tiene toda persona a que se considere o presuma inocente y ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable.

44. A propósito de lo anterior, este principio ha sido conceptualizado por esta sede constitucional en un sinnúmero de decisiones, entre las cuales podemos citar la TC/0051/14, de fecha 23 de noviembre del año 2021, en la cual al respecto estableció lo siguiente:

“...la presunción de inocencia, principio que supone que toda persona debe considerarse inocente hasta que haya sido condenada mediante una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

El principio de presunción de inocencia es una de las garantías del debido proceso y de la tutela judicial efectiva. En efecto, según el artículo 69.3 de la Constitución, el acusado en un proceso penal tiene “el derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable.”

45. Conforme la jurisprudencia antes citada, el principio de presunción de inocencia como garantía del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, supone que toda persona debe considerarse inocente hasta que haya sido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condenada mediante sentencia que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

46. En relación a este importante tema como derecho constitucionalmente consagrado, es pertinente hacer uso de la jurisprudencia comparada, específicamente, donde la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-289/12 del dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012), puntualizó lo siguiente:

“Significa que cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad.”

47. Acorde a la precitada jurisprudencia comparada, siempre se presume la inocencia del enjuiciado hasta que se haya demostrado su culpabilidad en un proceso rodeado de todas las garantías procesales.

48. En la esfera doctrinaria, el jurista Miguel Ángel Aguilar López¹⁴, en la obra *“Presunción de Inocencia Derecho Humano en el Sistema Penal Acusatorio”*, relativo al principio de presunción de inocencia, explica:

“Y en este sentido es que la presunción de inocencia se erige como uno de los principales derechos que permiten al imputado arribar al juicio y que obliga al fiscal a probar su culpabilidad, sin que el propio procesado tenga la carga de acreditar su inocencia. Tal principio encuentra reconocimiento prácticamente en todos los documentos

¹⁴ Aguilar López Miguel Ángel. *“Presunción de Inocencia Derecho Humano en el Sistema Penal Acusatorio.”* Pag.15 Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37682.pdf>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

internacionales de derechos humanos que regulan el procedimiento penal, y la enorme mayoría de los países democráticos lo aplica sin discusión, ello pese a la opinión de parte de la doctrina.”

49. De acuerdo al texto antes citado, el principio de presunción de inocencia está reconocido en todos los documentos internacionales de derechos humanos que regulan el procedimiento penal, y se erige como uno de los más importantes y primordiales derechos que obliga al fiscal a probar la culpabilidad del imputado o procesado, sin que este tenga la carga de acreditar su inocencia.

50. En virtud de lo anterior, a nuestro entender, y contrario a lo decidido por la mayoría de jueces, la Resolución No.8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en fecha 19 de enero de 2017, vulneró el principio de presunción de inocencia de la Constructora Norberto Odebrecht, al inhabilitarla como proveedora del Estado, por una presunta, investigación penal abierta en su contra, es decir que procede a condenarla sin ni siquiera existir o estar amparada en una sentencia que haya adquirido autoridad de cosa juzgada, pero además el proceso penal seguido a dicha accionante culminó con el acuerdo de lenidad suscrito entre esta y el Ministerio Público, el cual fue homologado por el juez presidente del Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional a través de la Resolución No. 059-2017-SRES-00098/RP de fecha 19 de abril de 2017, en la que también se estableció que tal convenio era para la aplicación del criterio de oportunidad y prescindir de accionar penalmente contra la precitada compañía, por ende, esta no tiene caso penal abierto dentro del territorio de la Republica Dominicana.

d. El derecho a la libre impresa y su alcance



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. Por otro lado, a juicio de quien suscribe este voto, adoptar la presente sentencia, que declara la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía, implica no tutelar adecuadamente el derecho fundamental de la libertad de empresa de la recurrente Constructora Norberto Odebrecht S.A., la cual forma parte del catálogo de derechos fundamentales, acorde a lo instaurado en el artículo 50 de la Constitución, el cual dispone lo siguiente:

“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.”

52. En el sentido anterior, esta sede constitucional mediante sentencia TC/0049/13, conceptualizó el derecho a la libertad de empresa de la manera que sigue:

“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...”

53. Conforme a la definición anterior, el derecho a 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.

54. Es importante resaltar que, en casos anteriores, esta sede constitucional, ha decidió conocer el fondo de una acción de amparo, por el sólo hecho de ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

invocada la violación al derecho fundamental de la libertad de empresa, como aconteció en la sentencia TC/0589/18, veamos:

“Además, los accionantes invocan que el incumplimiento de dicha disposición conlleva una vulneración a su derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de empresa, consagrados en los artículos 46 y 50 de nuestra Carta Magna y esto resulta ser un asunto que se debe conocer en el fondo.” (subrayado nuestro)

55. En consonancia con lo señalado, este Tribunal Constitucional a través de la Decisión TC/0255/18, ponderó el fondo de una acción de amparo en virtud de que fue alegada la vulneración al derecho fundamental de la libertad de empresa, en tal sentido estableció lo siguiente:

“toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar sus derechos fundamentales”, solo es necesario plantear una presunta violación a un derecho fundamental, y en la especie el recurrente alega violación al debido proceso y a la libertad de empresa.” (subrayado nuestro)

56. De acuerdo a lo antes expresado, el sólo hecho de invocar la violación al derecho fundamental de la libertad de empresa, como en el caso de la especie, da lugar a examinar el fondo de la alegada violación.

57. En ese mismo orden, pero ya en el ámbito del derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia No. SU-157/99, del 10 de marzo del año 1999, respecto a una acción de tutela,¹⁵ (el equivalente a la

¹⁵ “En el derecho español la Acción de Amparo guarda una fuerte similitud con lo que en Colombia conocemos como Acción de Tutela toda vez que es aquella la acción con rango de constitucionalidad que se establece para la protección de

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de amparo en República Dominicana), en procura de salvaguardar el derecho a la libertad de empresa, indicó lo siguiente:

“ahora bien, con relación a las limitaciones de la libertad de empresa y de las libertades económicas, la jurisprudencia constitucional ha señalado: “las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser impuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial de este derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas. El derecho consagrado en el artículo 333 de la Carta Política no sólo entraña la libertad de iniciar una actividad económica sino la de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y libertad” (subrayado nuestro)

58. La Corte Constitucional de Colombia, en el marco de una acción de tutela, estableció que el derecho a la libertad de empresa, solo puede ser limitado en virtud de una ley que no afecte su núcleo esencial, y que la legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para demarcar los procesos de creación y funcionamiento de las compañías, pues el derecho a la libre empresa se encuentra consagrado en el artículo 333 de la Carta Política de Colombia, y el mismo no sólo entraña la libertad de iniciar una actividad económica, sino la de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y libertad.

los derechos fundamentales.” Quiroga Natale, Edgar A. “Libertad de empresa y prohibición de la reciprocidad de capitales en las sociedades comerciales” recuperado de: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4896

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-SEN-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. Relacionado con la protección del derecho fundamental a la libertad de empresa, en el ámbito doctrinario el jurista Edgar Andrés Quiroga Natale¹⁶ en su obra “*Libertad de empresa y prohibición de la reciprocidad de capitales en las sociedades comerciales: Una aproximación desde el derecho comparado español y colombiano*”, analizando la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia No. SU-157/99, sostiene el siguiente criterio:

“Respecto de esta sentencia y de la relación que el derecho de libertad de empresa guarda con el derecho de igualdad vale mencionar que la Corte realizó todo el estudio del caso en concreto partiendo del hecho que el derecho de libertad es fundante, digno de ser protegido vía acción de tutela y así lo deja ver no solo en la ratio decidendi de la sentencia sino, igualmente, en su parte resolutive pues tuteló el derecho a la libertad de empresa.” (subrayado nuestro)

60. A juicio del citado jurisconsulto, la Corte Constitucional Colombiana estableció que el derecho de libertad es fundante digno de ser protegido por la vía de la acción de tutela, por lo que ha preferido resguardar mediante este proceso el derecho a la libertad de empresa.

61. De tal modo que, en el caso concreto, al dilucidarse o impugnarse la resolución No.8/2017 dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) que limita o inhabilita el ejercicio y las labores de la entidad privada Constructora Odebrecht para ser proveedora o suplidora del Estado, sin estar amparado en una normativa constitucional o legal, sino por el solo hecho de presuntamente encontrarse bajo una investigación penal, lo que da al traste a la afectación del derecho a la libre empresa, argumento más que suficiente para

¹⁶ ibidem

Expediente núm. TC-05-2018-0311, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la razón social Constructora Norberto Odebrecht S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00265, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que esta sede constitucional decidiera ponderar el fondo de la acción de amparo en cuestión, y no decretar erróneamente la inadmisibilidad por la existencia de otra vía.

CONCLUSIÓN:

Esta juzgadora entiende que, contrario a la decisión adoptada por la cuota mayoritaria de jueces de este Tribunal Constitucional, se debió admitir en la forma y acoger en el fondo la acción de amparo en cuestión, y por vía de consecuencia ordenar a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) dejar sin efecto lo dispuesto en la Resolución impugnada No.8/2017 de fecha 19 de enero del año 2017, y proceder a habilitar nuevamente el Registro de Proveedores del Estado a favor de la Constructora Norberto Odebrecht S.A., de conformidad con los razonamientos que fueron desarrolladas en el cuerpo del presente voto disidente.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria