



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0246/16

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0019, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Direct Expert, S.A., contra la resolución dictada por la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS), el diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de junio del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción del acto impugnado

El acto impugnado por la accionante Direct Expert, S.A., mediante su acción directa de inconstitucionalidad del ocho (8) de mayo de dos mil quince (2015), es la resolución dictada por la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS), el diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007), que señala:

Primero: Rescindir, y dejar sin efecto jurídico alguno, el contrato arrendamiento de los hoteles “Villa Suiza”, y “Santa Cruz” del 16 de septiembre del 2005, entre la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS) y Direct Expert, S.A.

Segundo: Proceder a la ocupación inmediata de los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Cruz”, sus instalaciones, anexidades y terrenos.

Tercero: Ordenar la notificación de la presente resolución a Direct Expert, S.A. en su domicilio electo y asiento social, sito en la calle Primera No. 34, El Millón II de esta ciudad de Santo Domingo.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. Breve descripción del caso

La accionante Direct Expert, S.A., objeta por inconstitucional la resolución dictada por la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS), el diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007), mediante la cual se ordena la rescisión de un contrato de arrendamiento del dieciséis (16) de septiembre de dos mil cinco (2005), suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad accionante para la explotación turística eficiente de los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Cruz” situados en Sabana de la Mar y Santa Cruz,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respectivamente, de la provincia El Seibo. La accionante alega que con dicha rescisión unilateral se violan los artículos 69.10, 74.2 y 69.10 de la Constitución de la República.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

La accionante aduce en su acción directa de inconstitucionalidad del ocho (8) de mayo de dos mil quince (2015), que la referida resolución viola la letra y el espíritu de los artículos 69.10 (debido proceso administrativo), 74.2 (principio de razonabilidad) y 138 (principio de legalidad) de la Constitución dominicana, que rezan de la manera siguiente:

Artículo 69. (...) 10.- Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 74. (...) 2.- Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.

Artículo 138.- 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.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La accionante Direct Expert, S.A., pretende la anulación de la indicada resolución, bajo los siguientes alegatos:

a) *Los efectos de la aplicación de referida Resolución evidentemente causarían un agravio de tipo económico para la empresa accionante, así como para todas*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquellas personas físicas y morales que arrienden bienes de la nación, bienes de ayuntamientos o establecimientos públicos. Toda vez que la aludida Resolución pretende rescindir de manera unilateral un contrato de arrendamiento de un bien de la nación haciendo caso omiso a lo establecido por el Artículo 1712 (Sic), el cual indica que: "Los arrendamientos de bienes de la nación, de los ayuntamientos y establecimientos públicos, están sometidos a reglamentos particulares". Produciéndose como se demostrará más adelante, dos situaciones ilegales y altamente perjudiciales: I) La falta de calidad y competencia de parte de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS) para rescindir contratos de arrendamientos de manera unilateral a través de una resolución administrativa; II) No seguir los debidos procesos de notificación establecidos por la ley.

b) *...queda claro que, si bien la Administración Pública dispone de la potestad para producir resoluciones, las mismas se encuentran sometidas a criterios definidos por la propia Constitución y por las leyes, y sujetas a los procedimientos que el legislador pueda, a tales fines establecer... Administración Pública no tiene permitido rescindir contratos de arrendamientos a través de resoluciones unilaterales en las que prima la inobservancia de los procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes...*

c) *En materia administrativa, el debido proceso debe garantizarse no sólo al momento de que el administrado recurre directamente ante la Administración Pública o ante una entidad estatal porque considera que una decisión ha violentado sus derechos, sino que, además, abarca incluso el proceso de elaboración de las decisiones reglamentarias de la Administración que le afecten... mediante la aprobación de la Resolución de fecha 19 de abril de 2007 por la Junta de Directores de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPHOTELS), se ha infringido la normativa constitucional, al atentar contra el debido proceso administrativo previo que debió acatar antes de la emisión de la Resolución citada.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 01877, del ocho (8) de junio de dos mil quince (2015), el procurador general de la República presenta su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis lo siguiente:

...la Resolución impugnada dista de ser una disposición normativa de alcance general emanada de los poderes públicos, sino, que propiamente es un acto administrativo, toda vez que se subsume en lo establecido a tal efecto por el Art 8 de la Ley 107-13, a cuyo tenor, “Acto Administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio, conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano ó ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.” En esa virtud, al tenor de la jurisprudencia constitucional sobre el particular, verbigracia, las sentencias TC/0051/ 2012; TC/0073/2012; TC/0041/2013 y TC/0327/2014, la impugnación de la especie es ajena al control del Tribunal Constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad. Por el contrario, es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa...procede declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Direct Expert, S.A, contra la Resolución dictada en fecha 19 de abril de 2007 por Junta de Directores de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo, (CORPHOTELS).

4.2. Opinión del órgano emisor del acto impugnado: Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS)

La Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS) depositó escrito de defensa el diez (10) de junio de dos mil quince (2015), y presentó los siguientes alegatos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) *...previo a que fuere emitida la resolución impugnada, la impetrante requirió la constatación del estado de las obras e inversiones a las que se comprometió Direct Expert, S.A., comprobándose que más de un año después de la fecha de suscripción del contrato de concesión la accionante no había cumplido en debida forma virtualmente con ninguna de sus obligaciones, dejando abandonadas y desprotegidas las instalaciones hoteleras de que se trata, a lo que se sumó que era una quimera la supuesta experiencia o presunta nombradla en el ámbito hotelero de una empresa relacionada (matriz, subsidiaria o filial, que nunca se ha podido determinar con certeza) denominada “Direct Expert Processesing Center del Estado de Nevada, Estados Unidos de América, que se invocó como ostensible maniobra para provocar el otorgamiento de la concesión y que se pudo comprobar después que no era tal. La licencia de operación de negocios de dicha empresa relacionada tenía apenas una vigencia hasta el 28 de febrero del año 2006, frente a un contrato que se suponía tendría una duración de 30 años a contar de la fecha en que debió entrar en ejecución, lo que obviamente no cumplía ni mínimamente con las expectativas de la exponente de asegurar el desarrollo de las multimillonarias inversiones asumidas al carecer de las credenciales suficiente o ser una empresa dotada de la debida solidez financiera para cumplir sus obligaciones.*

b) *Dada la situación de precariedad y peligro inminente de ocupación por terceros no autorizados en que fueron abandonados los inmuebles de los cuales se trata, se ameritó a intervención oportuna de CORPOHOTELS, que no obstante agotar todos los esfuerzos antedichos para la búsqueda de una solución amigable, se vio obligada para salvaguarda del patrimonio público y conjurar a situación ocurrente, a llamar a una reunión de su Junta de Directores que tuvo lugar el 19 de abril del año 2007, que luego de ponderar con los hechos y circunstancias ocurrentes, no tuvo más alternativas que adoptar la resolución impugnada, con el fin de reposesionarse de sus bienes—según lo prevé el contrato de Concesión...*

c) *...ha quedado demostrado cual es la condición y el criterio fijados por ese Honorable Tribunal Constitucional para declarara inadmisibile una acción directa*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en inconstitucionalidad, cuando la misma—como en el caso—tiene por fin canalizar erróneamente la subsanación de los presuntos agravios invocados ante una jurisdicción distinta a la que mandan la propia Constitución y las leyes orgánicas correspondientes...De manera principal, declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Direct Expert, S.A. depositada en fecha 08 de mayo del año 2015, por tratarse de una situación litigioso y no constitucional frente a ese Tribunal, que correspondería conocer si tuviere méritas a la jurisdicción contenciosa-administrativa, acorde con los principios de derecho y jurisprudenciales de ese propio Tribunal y atrás jurisdiccionales que así la han sentado...

4.3. Opinión del interviniente: Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda depositó escrito de opinión el cinco (5) de junio de dos mil quince (2015), con los siguientes alegatos:

...de manera errónea, la recurrente en inconstitucionalidad, aduce que el Ministerio de Hacienda es administrador de las licitaciones para contrataciones públicas, contradiciendo lo preceptuado en el artículo 35 de la ley 340-06, de Compras y Contrataciones Públicas, que dispone: “Los órganos del Sistema serán: 1) La Dirección General de Contrataciones Públicas, dependencia de la Secretaria de Estado de Finanzas, que fungirá junto a la Subdirección de Bienes y Servicios y la Subdirección de Obras y Concesiones como órgano Rector del Sistema...en la especie, la recurrente ataca un acto emitido por la Corporación de Fomento Hotelero y la Industria Turística (CORPOHOTELS); por lo que al no ser el Ministerio de Hacienda ni la Dirección General de Contrataciones Públicas quien emitió el acto, ni tampoco formal parte de la Junta de Directores de dicha Corporación; es, por tanto, que ninguno de estos órganos están concernidos o comprometidos con el acto objeto de ataque en inconstitucionalidad por ante este honorable tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional, y, en consecuencias, deben ser excluidos de la presente acción.

5. Pruebas documentales

En el presente expediente constan depositados los siguientes documentos con fines probatorios:

- a) Contrato de arrendamiento del dieciséis (16) de septiembre de dos mil cinco (2005), suscrito entre el Estado dominicano y la sociedad comercial Direct Expert, S.A., mediante el cual se le permite a esta última explotar turísticamente los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Cruz” en la provincia de El Seibo.
- b) Acto de alguacil núm. 407-2007, del veintiocho (28) de junio de dos mil siete (2007), mediante el cual la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS) notifica a Direct Expert, S.A., la resolución del diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007).
- c) Acta de entrega de los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Cruz” a la sociedad comercial Direct Expert, S.A., levantada el veintitrés (23) de septiembre de dos mil cinco (2005).
- d) Oficio núm. 7922, dictado por el secretario de Estado de Turismo (hoy ministro de Turismo), del ocho (8) de septiembre de dos mil cinco (2005), informándole a la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS) la no objeción para el arrendamiento de los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Cruz”.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el once (11) de septiembre de dos mil quince (2015), todas las partes litigantes comparecieron y el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

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

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En ese orden de ideas, la accionante resulta afectada por la disposición adoptada en la resolución dictada por la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS), el diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007), que ordena la rescisión del contrato de arrendamiento de los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Cruz” en la provincia El Seibo, instalaciones turísticas que explotaba comercialmente la sociedad comercial accionante, lo que deja en evidencia que este ostenta el interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar válidamente en inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Inadmisibilidad de la acción

9.1. La accionante, Direct Expert, S.A., reclama mediante su acción directa de inconstitucionalidad la nulidad de la resolución del diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007), por presuntamente transgredir los artículos 69.10, 74.2 y 138 de la Constitución de la República, al disponer unilateralmente la rescisión del contrato de arrendamiento que la sociedad comercial accionante suscribiera con el Estado dominicano para la explotación turística de los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Clara”.

9.2. La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general o bien aquellos actos que, sin poseer dicho carácter, son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República “(precedente constitucional de la Sentencia TC/0041/13, del 15 de marzo de 2013)”. En efecto, la acción directa está orientada al ejercicio de un control *in abstracto* de los actos y disposiciones normativas dimanadas de las autoridades públicas y órganos estatales, es decir, del contenido de la norma y no de su aplicación en concreto a un caso particular. En ese sentido, el Tribunal ha establecido en una decisión anterior:

...el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante las jurisdicción contenciosa-administrativa. (Sentencia TC/0051/12, del 19 de octubre de 2012; párrafo 8.2, pág. 11)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. Este criterio establecido por el Tribunal, respecto de la inadmisibilidad de las acciones directas de inconstitucionalidad contra aquellos actos administrativos de efectos particulares, ha sido reiterado y constituye una línea jurisprudencial constante en estos casos. Se trata de un precedente vinculante para todos los órganos del Estado, incluso para el propio Tribunal Constitucional, en virtud del *principio del stare decisis* tal y como establecen los artículos 184 de la Constitución de la República, 7.13 y 31 de la Ley núm. 137-11.

9.4. La Resolución del diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007) dispone la rescisión del contrato de arrendamiento que la sociedad comercial accionante suscribiera con el Estado dominicano para la explotación turística de los hoteles “Villa Suiza” y “Santa Clara”; por tanto, es un acto administrativo que no establece reglas de alcance general, sino que se trata de una actuación que solo concierne y afecta a la accionante. Como se advierte, es un acto administrativo de efectos particulares que solo incide en una situación concreta y, por tanto, no sujeto dicho acto a un control concentrado de constitucionalidad. En tal virtud, procede, como al efecto, declarar inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad.

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

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad del ocho (8) de mayo de dos mil quince (2015), interpuesta por Direct Expert, S.A., en contra de la resolución dictada por la Corporación de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS) el diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007), por no tratarse de alguno de los actos normativos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante Direct Expert, S.A.; al órgano emisor del acto, Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (CORPOHOTELS); a la interviniente Ministerio de Hacienda, y a la Procuraduría General de la República.

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

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

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

Julio José Rojas Báez
Secretario