



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0260/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2003-0002, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), interpuesta por la entidad Urbaser Dominicana, S.A., el veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los ocho (8) días del mes de octubre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma jurídica impugnada por la accionante mediante su acción directa de inconstitucionalidad del veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003), es la Ley núm. 163-01, del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), que crea la provincia de Santo Domingo, que establece lo que a continuación se cita:

ARTÍCULO 1.- La presente ley crea la provincia de Santo Domingo. En consecuencia, se modifican los Artículos 1 y 2 de la Ley No. 5220, sobre División Territorial de la República Dominicana, de fecha 21 de septiembre de 1959 y sus modificaciones, para que en lo sucesivo se lea así:

El territorio de la República Dominicana lo integran: El Distrito Nacional y las provincias: La Altagracia, Azua, Bahoruco, Barahona, Dajabón, Duarte, Elías Piña, Espaillat, Hato Mayor, Independencia, María Trinidad Sánchez, Monseñor Nouel, Monte Cristi, Monte Plata, Pedernales, Peravia, Puerto Plata, La Romana, Salcedo, Samaná, San Cristóbal, San José de Ocoa, San Juan, San Pedro de Macorís, Sánchez Ramírez, Santiago, Santiago Rodríguez, Santo Domingo, El Seibo, Valverde y La Vega.

ARTÍCULO 2.- A partir de la promulgación de la presente ley, el Distrito Nacional estará constituido por la parte de la ciudad de Santo Domingo que tiene por límites al Norte, el Río Isabela; al Sur, el Mar Caribe; al Este, el Río Ozama; y al Oeste, una línea que se inicia en el Mar Caribe y que sigue hacia el Norte por el límite Oeste de la urbanización Costa Verde, hasta la prolongación de la avenida Independencia. Toma esta vía en dirección oeste-este, hasta la avenida Luperón. Sigue por esta vía de sur a norte hasta la autopista Duarte; sigue dicha autopista en dirección sur-norte hasta el paraje de Pantoja, de la actual sección de Los Alcarrizos, la cual bordea por sus



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

límites sur y este y continúa por los límites occidentales del paraje La Isabela de dicha sección hacia el norte, hasta encontrar el Río Isabela.

ARTÍCULO 3.- La provincia de Santo Domingo estará constituida por todo el territorio del actual Distrito Nacional, que queda fuera de los nuevos límites, indicados en el Artículo 2 de esta ley. La misma estará integrada por los municipios de Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Boca Chica.

PÁRRAFO. - Los límites de la provincia Santo Domingo serán: al Norte, la provincia de Monte Plata; al Sur, el Río Isabela; al Este, la provincia de San Pedro de Macorís, y al Oeste, el Río Ozama y la provincia de San Cristóbal.

ARTÍCULO 4.- El municipio de Santo Domingo Este será la cabecera de la provincia, y estará integrado por la parte urbana de la actual ciudad de Santo Domingo situada al Este del Río Ozama y las actuales secciones de Mendoza, Cancino, Guerra y Hato Viejo, del Distrito Nacional.

PÁRRAFO. - Los límites del municipio de Santo Domingo Este serán: al Norte, el municipio de Santo Domingo Norte; al Sur, el Mar Caribe; al Este, el municipio de Bayaguana y la provincia de San Pedro de Macorís y al Oeste, el Río Ozama.

ARTÍCULO 5.- El municipio de Santo Domingo Este tendrá un Distrito Municipal, denominado Guerra, constituido por las actuales secciones de Guerra y Hato Viejo. Su zona cabecera será el actual poblado de Guerra. La zona rural estará integrada por las secciones y parajes siguientes:

Secciones:

Parajes:

El Naranja

El Naranja

El Cabreto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Puente

Bejucal

Picadora

La Berroa

Mata de Palma

La Caoba

Bella Vista

La Estancia

La Pluma

La Granja

El Cajulito

El Coquito

El Fao

La Pluma

La Culebra

La Reforma

La Reforma

La Pera

Poco Agua

El Cea

Santa María

Cerro Cabra

Buena

El Pomito

El Toro

El Toro

La Piedra

El Fao

El Mamón

La Mujarra

La Corcovada

Hato Viejo

Hato Viejo

El Limón

Los Urbanos

La Catalina

Mata La Palma

La Joya

La Joya

Los Cocos

El Barrero

La Guama

Batey II

El Treintiséis

El Mamey

Estorga

Batey La Amelia

Tierra Blanca

El Alto

Las Barías

La Batata



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>Valentín</i>	<i>El Peje</i>
<i>Mata Barraco</i>	<i>Ahorca Los Perros</i>
<i>Santa Lucía</i>	<i>El Cachón</i>

ARTÍCULO 6.- El municipio de Santo Domingo Oeste comprenderá toda la parte del Distrito Nacional que se encuentra al Oeste de los límites establecidos para el Distrito Nacional en el Artículo 2, así como las actuales secciones de Haina, Manoguayabo, El Coco de Pedro Brand y Pedregal.

PÁRRAFO. - Los límites del municipio Santo Domingo Oeste serán: al Norte, el municipio de Villa Altagracia; al Sur, el Mar Caribe y la avenida Gregorio Luperón; al Este, la autopista Duarte y el municipio de Santo Domingo Norte, y al Oeste, el municipio de San Cristóbal.

ARTÍCULO 7.- El municipio de Santo Domingo Oeste tendrá dos Distritos Municipales, denominados Los Alcarrizos y Pedro Brand, cuya zona urbana estará integrada por los actuales poblados de Pedro Brand y Los Cocos-Kilómetro 28. Su zona rural estará constituida por las secciones y parajes siguientes:

<i>Secciones:</i>	<i>Parajes:</i>
<i>Santa Rosa</i>	<i>Santa Cruz</i>
<i>Santa Rosa</i>	<i>Los Corozos</i>
<i>La Polonia</i>	<i>Mata de Iglesia</i>
<i>El catalán</i>	
<i>San Miguel</i>	<i>Piedra Gorda</i>
<i>San Miguel</i>	<i>Hato Viejo</i>
<i>Frasquito Gómez</i>	<i>El Platón</i>
<i>La Montosa</i>	
<i>El Puerto</i>	



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los García

Los García

Yacó

Batey Paramara

La Guáyiga

El Pedregal

El Pedregal

Sabana en Medio

Suardí

Salamanca

Los Aguacates

Batey Arroyo Indio

Victoriano

Hojas Anchas

La Maleza

La Cuaba

La Cuaba

La Malenita

La Piña

La Estancia

Loma de Galán

La Malena

Los Pilares

Los Jobos de Matua

Higüano

Mala Vuelta

El Limón

El Limón

La Isabela Arriba

Higüero

El Cachón

Los Genaros

Sabana Mina

Bañadero

El Cachimbo

ARTÍCULO 8.- El municipio de Santo Domingo Norte estará constituido en lo fundamental por el territorio de las actuales secciones de Villa Mella, El Higüero, La Victoria y La Bomba, así como toda la parte de la ciudad de Santo Domingo situada al norte del Río Isabela.

PÁRAFO I.- Los límites del municipio de Santo Domingo Norte serán: al Norte, los municipios de Yamasá y Monte Plata; al Sur, el Río Isabela; al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este, el municipio de Santo Domingo Este y el Río Ozama; y al Oeste, el municipio de Santo Domingo Oeste.

PÁRRAFO II.- La zona urbana del municipio de Santo Domingo Norte estará compuesta por la zona urbana de la parte de la ciudad de Santo Domingo situada al norte del Río Isabela, que incluye los sectores de Santa Cruz y Sabana Pérdida, el poblado de Villa Mella y los parajes de Loma del Caliche, Marañón, Lorencín, Sabana Pérdida, Saleta, La Bomba, El Bonito, Los Barracones, El Mamey y Hatillo, de la sección de Villa Mella, así como Guaricano, Ponce, La Rafaelita y Mala Vuelta en la sección de Higüero.

PARRAFO III.- Su zona rural estará compuesta por las secciones y parajes siguientes:

Secciones:

Parajes:

San Felipe

San Felipe

Haras Nacionales

Mata los Indios

Licey

Licey

Las Hortigas

Chaparral

Almendro

Mata San Juan

Limonal

Sierra Prieta

Sierra Prieta

Hornillo

Carlos Álvarez

Chaparral

Los Alfileres

Cerdadillo

Punta

Mata Gorda

Mancebo

Km. 26



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Vizcaínos
Buenos Aires
Hoyos Oscuros

Jubileo
Juan Dinga

Duquesa
Duquesa
La Jacagua

Los Casabes
La Barda

Higüero
Higüero Abajo
Cajulito
Sabana del Hato

La Gina
Los Llanos
Rincón Yacó

La Jagua
La Jagua
Loma Mateo
La Joya
Los Callejones
Los Mameyes

Amor a Dios
Los Cocos
Los Peralejos
Rincón

PARRAFO IV.- El municipio de Santo Domingo Norte tendrá un Distrito Municipal, denominado La Victoria. Su zona urbana estará constituida por el poblado de La Victoria. La zona rural estará compuesta por las secciones y parajes siguientes:

Secciones:

Parajes:

Mal Nombre
Mal Nombre
Punta Larga
Mariaco

Palmilla
Primavera
El Corozo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Rancho Arriba
La Caoba

Juan Tomás

La Virgen
La Virgen
San Joaquín
Verdún

Ferregús
La Culata

Mata Mamón
Mata Mamón
El Ocho
La Guabina
Los Tapias
Los Potrazos
Rincón Dorado
Los Rosarios

Los Genaros
El Siete
Cabón
Santana
Aguacate Adentro
El Higüerito

La Bomba
La Bomba

Guayabo

Guanuma
Batey Guanuma
Mata Redonda

La Tita
El Hato de Sanguíneo

Hacienda Estrella
Hacienda Estrella
Km. 11 Hacienda Estrella
San Mateo

Km. 10 Hacienda Estrella
La Campaña
Los Morenos

La Ceiba
La Ceiba

Los Mambruses



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Pina

Los Castillos

Las Mercedes

Los Morenos

La Jaiba

Cabón

Cruce de Jima

ARTÍCULO 9.- El municipio de Boca Chica estará constituido por las comunidades y parajes de la actual sección de Boca Chica. Su zona urbana estará integrada por los poblados de Boca Chica y Andrés; y los parajes de Los Tanquecitos y Ensanche Bella Vista.

PÁRRAFO I.- Los límites del municipio de Boca Chica serán: al Norte, la antigua carretera Mella; al Sur, el Mar Caribe; al Este, el municipio de San Pedro de Macorís; y al Oeste, el municipio de Santo Domingo Este, hasta El Valiente.

PÁRRAFO II.- La zona rural del municipio de Boca Chica estará integrada por las secciones y parajes siguientes:

Secciones:

Parajes:

La Caleta

La Caleta

Los Cien Mil

La Piedra

Ensanche Progreso

Valiente

Ensanche Vista Alegre

Las Tareas

Monte Adentro

El Cruce de Boca Chica

El Cruce de Boca Chica La Jima

El Limón Los Paredones de Andrés

Kilómetro 26 Carretera Batey Jubey

Mella



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Malena

La Malena

La Cucama

La Tumba

La Ciguapa

La Bocaina

Los Bancos de Arena

La Borda

ARTÍCULO 10.- Cada municipio de la provincia de Santo Domingo elegirá un síndico y un vice síndico. También elegirá un regidor por cada veinticinco mil (25,000) habitantes o fracción mayor de doce mil quinientos (12,500), con un mínimo de cinco regidores por cada municipio.

ARTICULO 11.- Promulgada la presente ley, el Poder Ejecutivo designará el Gobernador Civil, de conformidad con lo establecido en el Artículo 86 de la Constitución de la República.

PARRAFO. - A los fines de implementar la presente ley, el Poder Ejecutivo designará las personas que considere necesarias, hasta que se elijan las autoridades, como establece la ley electoral vigente.

ARTÍCULO 12.- En lo que respecta a la administración de los Distritos Municipales, regirán las disposiciones de la Ley sobre Organización Municipal.

ARTÍCULO 13.- La presente ley deroga cualquier disposición legal que le sea contraria.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. La accionante, Urbaser Dominicana, S.A., debidamente representada por los Dres. Juan Manuel Pellerano e Hipólito Herrera Pellerano, y los Licdos. Hipólito Herrera Vasallo y Luis Miguel Rivas, mediante instancia depositada el tres (3) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mazo de dos mil trece (2003), interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia.

2.2. La impetrante formuló dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley núm. 163-01, que crea la Provincia Santo Domingo.

3. Infracciones constituciones alegadas

3.1. La accionante, Urbaser Dominicana, S.A., invoca la inconstitucionalidad de la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), por presuntamente ser violatorio a los principios de seguridad jurídica y derechos adquiridos, razonabilidad, irretroactividad de la ley, jerarquía, consagrados en los artículos 8.5, 37. numeral 6, y 47 respectivamente, de la Constitución de dos mil dos (2002) (vigente al momento de la interposición de la presente acción), los cuales versan del siguiente modo:

Artículo 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: (...) Numeral 5: A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 37.- Son atribuciones del Congreso: (...) Numeral 6: Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio.

Artículo 47.- La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir no tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté Sub Judice o cumpliendo condena. En ningún caso la ley ni poder alguno podrá afectar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior"

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

4.1. La accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad y, consecuentemente, la nulidad de la Ley núm. 163-01 sobre los siguientes alegatos:

a. (...) mediante la referida Ley No. 163-01 que crea la Provincia de Santo Domingo, se ha afectado o alterado la “seguridad jurídica”, “confianza legítima” o “derechos adquiridos”, de la exponente Urbaser Dominicana, S.A. (Urbaser), filial del Grupo Dragados.

b. (...) la referida Ley No. 163-01 del 2001, cuya inconstitucionalidad se invoca y se pretende, resulta inconstitucional por los motivos siguientes: a.- por la incompatibilidad existente entre las consecuencias jurídicas de la Ley No. 163-01 y el Art. 47 de la Constitución; b.- por contradecir y violentar el artículo 47 de la Constitución.

c. (...) La ausencia de este estudio previo, en la aprobación de la Ley No. 163-01, violenta el ordinal 6, del artículo 37 de la Constitución de la República, razón por la cual y de conformidad con el artículo 46 de la Constitución de la República, la referida ley es nula de pleno derecho.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. (...) Al amparo del principio constitucional de la razonabilidad, la aplicación de toda ley, acto e incluso decisiones jurisdiccionales se encuentra supeditada a la condición de razonabilidad, para la cual condición (sic) se deberá tomar en cuenta la idea de lo justo y lo útil para la comunidad. La ausencia de explicación razonable de la Ley No. 163-01 para justificar el cambio de la división política del territorio, violenta el principio de la razonabilidad, al establecer una división política sin justificación previa.

5. Intervenciones oficiales

En la especie, intervino la Procuraduría General de la República de la forma en que más adelante se consigna.

5.1. Opinión del Procurador General de la República

5.1.1. La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen el veintiocho (28) de abril de dos mil cuatro (2004), expresó lo siguiente:

ÚNICO: Que procede rechazar la acción en declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad incoada por el Dr. Hipólito Herrera Pellerano, y Lics. Hipólito Herrera Vasallo y Luis Miguel Rivas, a nombre y representación de URBASER DOMINICANA, S.A., por los motivos expuestos”.

6. Pruebas documentales

En el presente caso, las partes aportaron los documentos que se enumeran a continuación:

1. Copia fotostática del contrato de concesión para la recogida de la basura, suscrito el quince (15) de febrero de dos mil (2000) entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y el Grupo Dragados a través de su filial URBASER, S.A.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Copia fotostática del contrato de distribución de áreas intervenido el trece (13) de octubre de dos mil (2000) entre el Estado dominicano y el Distrito Nacional, y Urbaser Dominicana S.A. entre otras empresas.
3. Copia fotostática de la comunicación del veintiuno (21) de mayo de dos mil uno (2001) enviada por el honorable Sr. Presidente, Ing. Hipólito Mejía a la presidenta de la Cámara de Diputados, Rafaela Alburquerque, sometiendo el proyecto de ley que crea la nueva provincia Santo Domingo.
4. Copia fotostática de la comunicación del tres (3) de junio de dos mil uno (2001) dirigida por la presidenta de la Cámara de Diputados, Rafaela Alburquerque a la comisión especial que presentó el informe de la referida ley.
5. Copia fotostática del informe de la comisión especial a la Dra. Rafaela Alburquerque y los demás miembros de la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de ley que crea la provincia Santo Domingo.
6. Copia fotostática de la Comunicación núm. 6449, del diecinueve (19) de octubre de dos mil uno (2001) dirigida por el Dr. Pedro Franco Badía, secretario administrativo de la presidencia, al presidente del Senado de la República, Andrés Bautista García, informando que la ley que crea la nueva provincia Santo Domingo ha sido registrada con el núm. 163-01, el dieciséis (16) de octubre del dos mil uno (2001).
7. Copia fotostática de la comunicación del veintiuno (21) de agosto de dos mil dos (2002), dirigida por el Dr. José Matos y Matos, consultor jurídico del Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este a Urbaser Dominicana, S.A., mediante la cual le informa a esta última que no puede realizar ningún tipo de operaciones en el municipio Santo Domingo Este.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Copia fotostática de la licitación pública hecha por el Ayuntamiento de Santo Domingo Este para la realización de labores de recolección y disposición de basura doméstica y comercial en dicho municipio.

9. Copia fotostática de la comunicación del seis (6) de febrero del dos mil trece (2013), a través de la cual la Secretaría General de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, en respuesta a la Comunicación SGTC-1165-2012, del seis (06) de diciembre del dos mil doce (2012), remitida por el Licdo. Rafael Ceballos Peralta, consultor jurídico de dicha institución, le informa que no existe estudio de factibilidad realizado para la aprobación de la Ley 163-01, que crea la Provincia Santo Domingo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

7.1. Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185, numeral 1 de la Constitución del 2010 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).

8. Legitimación activa o calidad de la accionante

8.1. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad ante este tribunal, y partir del más reciente precedente, contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución

Expediente núm. TC-01-2003-0002, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), interpuesta por la entidad Urbaser Dominicana, S.A., el veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucional deriva de que se encuentren regularmente registradas conforme a la ley, y ostenten personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que prueben tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y la aplicación de la norma impugnada.

8.2. En ese sentido, este tribunal constitucional estima que la accionante Urbaser Dominicana, S.A., filial del Grupo Dragados tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que es una persona jurídica válidamente constituida conforme a las leyes dominicanas y ha podido probar que la norma atacada le es aplicable, en razón del contrato de servicio de recogida y transporte de residuos sólidos suscrito entre dicha entidad y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por lo que se encuentra habilitada para accionar en inconstitucionalidad en la especie.

9. Procedimiento aplicable en la presente acción directa en inconstitucionalidad

9.1. Los principios de seguridad jurídica y derechos adquiridos, razonabilidad, irretroactividad de la ley, jerarquía, consagrados en los artículos 8.5, 37, numeral 6, y 47 respectivamente, de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentran instituidos en los artículos 8, 40.15 y 110 de la Constitución de dos mil diez (2010).

9.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el alcance procesal de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por las partes accionantes al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto, las disposiciones constitucionales invocadas en su acción directa, procede aplicar los textos de la Constitución vigente de dos mil diez (2010), a fin de establecer si la norma atacada (Ley núm. 163-01) resulta inconstitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. En el presente caso la parte accionante, Urbaser Dominicana, S.A., filial del Grupo Dragados, aduce que la Ley núm. 163-01, que crea la Provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001) es contraria a los principios de seguridad jurídica y derechos adquiridos, razonabilidad, irretroactividad de la ley, jerarquía, consagrados en los artículos 8.5, 37, numeral 6, y 47 respectivamente, de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentran instituidos en los artículos 8, 40.15 y 110 de la Constitución de dos mil diez (2010).

10.2. Las referidas violaciones son fundamentadas en el argumento de que la ausencia de un estudio previo que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio operado con la creación de la Provincia Santo Domingo constituye uno de los denominados vicios o causas sustanciales de inconstitucionalidad en la aprobación de la Ley núm. 163-01, la cual, al decir de la accionante, desconoce los derechos adquiridos derivados del contrato de servicio de recogida y transporte de residuos, sólidos suscrito entre la accionante y el Ayuntamiento del Distrito Nacional. Además, indica que con la ausencia de explicación razonable de la Ley núm. 163-01 para justificar el cambio de división política del territorio, se violenta el principio de razonabilidad.

10.3. Conviene, para una mejor comprensión de la presente sentencia, responder por separado los medios de inconstitucionalidad que están siendo invocados, además de pasar las disposiciones atacadas por el tamiz del test de razonabilidad. De ahí que se comprenderán los subtítulos siguientes: a) sobre la alegada violación al principio de irretroactividad de la ley, alteración o afectación de la seguridad jurídica y derechos adquiridos; b) sobre la alegada violación a la regla que señala el estudio previo de factibilidad como requisito para la creación de una provincia, establecida en el literal D del artículo 93 de la Constitución; c) Sobre la vulneración al principio de razonabilidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Sobre la alegada violación al principio de irretroactividad de la ley, alteración o afectación de la seguridad jurídica y derechos adquiridos. (art.110 de la Constitución de la República)

11.1. La empresa accionante pretende la nulidad de la Ley núm. 163-01, por presunta violación al principio de irretroactividad de la ley, alteración o afectación de la seguridad jurídica y derechos adquiridos, y en ese sentido, aduce que la referida ley que crea la provincia Santo Domingo ha afectado o alterado la seguridad jurídica, confianza legítima o derechos adquiridos de la accionante Urbaser Dominicana, S. A. (URBASER), filial del Grupo Dragados, en razón de que, al decir de esta, el área geográfica o territorial asignada, distribuida o adjudicada mediante contrato intervenido al efecto, hasta el momento de la entrada en vigencia de la referida ley núm. 163-01 formaba parte del territorio del Distrito Nacional, jurisdicción del Ayuntamiento Nacional, y que como consecuencia, dicha área geográfica o territorial ha pasado a formar parte del municipio Santo Domingo Este, bajo la jurisdicción del Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este, el cual desconoce los derechos adquiridos de la exponente.

11.2. Este tribunal, analizando el alegato precedentemente transcrito, relativo a que hubo violación a al principio de irretroactividad de la ley, alteración o afectación de la seguridad jurídica y derechos adquiridos, precisa que la seguridad jurídica se refiere a:

...un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios (...) [(Sentencia TC/0100/13 del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013)].

Expediente núm. TC-01-2003-0002, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), interpuesta por la entidad Urbaser Dominicana, S.A., el veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.3. Este tribunal ha dicho en reiteradas ocasiones que la Constitución dominicana, en relación con el principio de legalidad, principio que está íntimamente relacionado con la seguridad jurídica, consigna en el artículo 40, numerales 13 y 15, lo siguiente: *Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa; A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe.* Esta noción también está prevista en el artículo 69.7 del texto supremo, el cual expresa: *Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio.*

11.4. En ese mismo orden, se puede subrayar que la seguridad jurídica también involucra el principio que establece que la ley solo dispone y aplica para el porvenir y que no tiene efecto retroactivo, tal y como lo expresa el artículo 110 de la Carta Suprema. En consecuencia, ninguno de los poderes públicos o la ley podrá comprometer la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas por una legislación establecida con anterioridad [Sentencia TC/06/2014, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014)].

11.5. El principio de irretroactividad está consagrado en el artículo 110 de la Constitución de la República: *La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.*

11.6. En la temática objeto de abordaje, este tribunal también ha aseverado: *Tal y como se desprende del texto constitucional transcrito, el principio de irretroactividad es la máxima expresión de la seguridad jurídica, el cual cede en casos excepcionales por la aplicación retroactiva o ultractiva de disposición de similar estirpe más favorable para el titular del derecho.*

Expediente núm. TC-01-2003-0002, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), interpuesta por la entidad Urbaser Dominicana, S.A., el veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.7. Conviene precisar el concepto de derechos adquiridos, para lo cual debe considerarse que toda disposición normativa está constituida por dos elementos: uno material y otro formal. El primero se refiere al supuesto o hipótesis de hecho previsto en la disposición de que se trate; el segundo, a la conclusión jurídica surgida como consecuencia directa de la ocurrencia de aquellos supuestos e hipótesis fácticas. Comprobado el hecho, nacen los efectos jurídicos que la ley le asigna y que son, precisamente, los derechos adquiridos. Así, estos derechos deben ser entendidos como las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de una ley vigente al cumplimiento del hecho previsto en la misma ley. [Sentencia TC/0013/2012, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012)]

11.8. El estudio del conjunto de alegatos en los que la empresa accionante fundamenta la presente acción –en los que la supuesta afectación de la seguridad jurídica y los derechos adquiridos de la empresa son preponderantes– permite llegar a la conclusión de que la accionante pretende anteponer sus intereses particulares a los perseguidos por el legislador mediante la norma atacada.

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

11.10. Vista así, el carácter razonable de la ley está referido a la triple condición de justa, útil y beneficiosa para la comunidad. Por consiguiente, al momento de establecer la relación entre el medio empleado y el fin buscado por la norma, el criterio de máxima objetividad consistirá en establecer si esta es justa, útil y procura beneficios para la comunidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.11. De ello se concluye, no solo que ningún particular puede pretender que sean antepuestos sus intereses particulares a los de la colectividad, sino que, en todo caso, ha de suponerse que la norma reúne la indicada triple condición o calidad, ha de entenderse que representa los intereses y valores económicos, sociales, políticos y culturales colectivos, los cuales han de primar sobre los particulares.

11.12. Ahora bien, es importante destacar que, al constituir la génesis de la presente acción directa en inconstitucionalidad la negativa, al decir de la accionante, por parte del alcalde de Santo Domingo Este, de reconocer los derechos adquiridos a través de un contrato de servicio suscrito entre la exponente Urbaser Dominicana, S. A. (URBASER) filial del Grupo Dragados, y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el quince (15) de febrero del dos mil (2000), es decir, previo a la entrada en vigencia de la Ley núm. 163-01, y que tiene como objeto principal la recolección y transporte de los residuos sólidos que se produzcan en determinados barrios y sectores del Distrito Nacional, constituye una litis, que no corresponde ser dilucidada a través de la acción directa en inconstitucionalidad, la cual está orientada al ejercicio de un control *in abstracto* de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido objetivo; es por ello que procede que la cuestión planteada a través del presente medio sea llevada ante el Tribunal Superior Administrativo, a través de la vía contencioso administrativa.

11.13. En ese orden, de acuerdo con el criterio establecido por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0034/14, dictada el veinticuatro (24) de febrero de dos mil catorce (2014): *El recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar.*

11.14. Como se advierte, en la especie no se han producido las violaciones denunciadas, razón por la cual procede rechazar el presente medio de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Sobre la alegada violación a la regla que señala el estudio previo de factibilidad como requisito para la creación de una provincia, establecida en el literal D del artículo 93 de la Constitución

12.1. La entidad accionante sostiene que la norma impugnada violenta lo dispuesto en el literal D del artículo 93 de la Constitución, en razón de que la realización del estudio de conveniencia o factibilidad es un requisito cuya observación es obligatoria para el Congreso Nacional. El referido texto constitucional señala que es una atribución del Congreso la creación o supresión de *provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio.*

12.2. Al estudiar el referido texto constitucional el Tribunal pudo constatar que, ciertamente, constituye una regla inherente a dicha atribución del Poder Legislativo, la realización del estudio de conveniencia social, política y económica y que, por tanto, no puede el Congreso Nacional prescindir de el incurrir en una transgresión al mandato constitucional, pues por la particularidad de su objeto, el constituyente tuvo a bien elevar esa parte del procedimiento legislativo al contenido de la propia atribución constitucional.

12.3. Es importante destacar que del espíritu del literal d) del artículo 93 de la Constitución del 2010, al prescribir que toda ley orientada a la creación de una nueva provincia debe estar precedida de un estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica que la justifique, no significa en modo alguno que se trate de una condición *sine qua non* la existencia de un peritaje escrito, sino que lo que procura dicha disposición constitucional es que el legislador tenga plena conciencia de la conveniencia política, social y económica que implicaría para la nación, la creación de nuevas demarcaciones territoriales. La conveniencia para la creación de una nueva provincia debe manifestarse en los considerandos de la ley contentiva de la nueva demarcación, conforme a nuestra tradición legislativa.

Expediente núm. TC-01-2003-0002, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), interpuesta por la entidad Urbaser Dominicana, S.A., el veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.4. En efecto, en los considerandos de la Ley núm. 163-01, del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), se indica lo siguiente:

CONSIDERANDO: Que el Distrito Nacional es una demarcación geográfica que, durante las últimas décadas, ha experimentado numerosos e importantes cambios geográficos, socioeconómicos y urbanísticos, que deben reflejarse en su organización política y administrativa.

CONSIDERANDO: Que la ciudad de Santo Domingo, donde se encuentra la capital de la República, ha desbordado los límites establecidos en la ley No. 262 del 25 de noviembre de 1975, por lo que deben establecerse otros que tomen en consideración sus realidades actuales y una mayor diferenciación de sus usos para fines residenciales, industriales, comerciales y sociales, así como la protección de su medio ambiente.

CONSIDERANDO: Que la administración municipal del Distrito Nacional debe reorientarse para tener la necesaria descentralización y jerarquización de sus funciones, de manera que se garanticen mejores y más eficientes servicios a las comunidades que lo integran.

CONSIDERANDO: Que las comunidades periféricas del Distrito Nacional deben tener denominaciones políticas que se correspondan con sus actuales características demográficas y urbanísticas.

CONSIDERANDO: Que la representación política, municipal y legislativa de los ciudadanos del Distrito Nacional debe hacerse de manera que se establezca una mayor relación entre los electores y sus representantes ante estos organismos colegiados del gobierno, particularmente con los ciudadanos residentes en los diferentes sectores urbanos y rurales de esa demarcación.

12.5. Como se puede apreciar, los considerandos de la referida ley núm. 163-01 expresan la conveniencia política, social y económica que justificó la creación de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

provincia Santo Domingo. En efecto, se establece que *la representación política, municipal y legislativa de los ciudadanos del Distrito Nacional debe hacerse de manera que se establezca una mayor relación entre los electores y sus representantes (conveniencia política)*. Asimismo, se indica que *las comunidades periféricas del Distrito Nacional...deben reorientarse para tener la necesaria descentralización...que garantice mejores y más eficientes servicios a las comunidades que lo integran (conveniencia social)*. Finalmente, señala que *la ciudad, ha expresado importantes cambios geográficos, socioeconómicos y urbanísticos que deben reflejarse en su organización...para fines residenciales, industriales, comerciales... (conveniencia económica)*.

12.6. Estas importantes consideraciones insertas en el preámbulo de la Ley núm. 163-01, nos permiten apreciar que el legislador, al aprobarla, realizó los estudios que le permitieron comprender la conveniencia política, social y económica para crear la provincia Santo Domingo, cumpliendo de este modo con el espíritu del literal d) del artículo 93 de la Constitución. Por tanto, el presente medio de inconstitucionalidad promovida por la accionante Urbaser Dominicana, S. A. (URBASER) filial del Grupo Dragados, debe ser, como al efecto, rechazado.

13. Sobre la alegada violación al principio de razonabilidad. (art. 40.15 de la Constitución de la República)

13.1. La accionante sustenta su petición de inconstitucionalidad de la Ley núm. 163-01, la cual subdivide la anterior demarcación del Distrito Nacional para crear la provincia Santo Domingo, en razón de que, al decir de esta, no justifica de forma razonable el cambio de división política del territorio, y que ante dicha ausencia violenta el principio de razonabilidad, al establecer una división política sin justificación previa.

13.2. Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la disposición cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado, tanto por la jurisprudencia constitucional norteamericana como por la colombiana, es el test de razonabilidad, cuyos componentes ya han sido desarrollados por este tribunal en el precedente fijado en la Sentencia TC/0044/12, de veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012): • Establecer qué se busca con la norma objetada (análisis de la finalidad). • Determinar cómo se va a lograr lo buscado (análisis de medio). • Determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin).

13.3. En cuanto al primer criterio del test, esto es, el análisis de la finalidad se advierte que la cuestionada norma persigue un fin constitucionalmente válido encaminado a adecuar el antiguo Distrito Nacional ante los importantes cambios experimentados en el ámbito demográfico, socioeconómico y urbanístico, que de manera directa afectaban la buena organización política y administrativa de la referida demarcación territorial.

13.4. En cuanto al segundo elemento del test (análisis del medio), por medio de la Ley núm. 163-01 se fija el número de las provincias, se determinan sus nombres y sus límites y del Distrito Nacional, así como los de los municipios en que aquellas se dividen, en el entendido de que la ciudad de Santo Domingo, donde se ubica la capital de República Dominicana, ha desbordado los límites establecidos en la Ley núm. 262-75, de mil novecientos setenta y cinco (1975), la cual fijaba los límites de la ciudad de Santo Domingo, por lo que, en ese sentido, con la descentralización de las funciones de la administración pública y municipal se garantizan servicios más eficientes a la población de Santo Domingo, tomando en consideración aspectos tales como residenciales, industriales, comerciales, sociales, así como el medio ambiente.

13.5. El tercer componente del test, el análisis de la relación medio-fin supone que con la creación de la provincia Santo Domingo se impulsa y profundiza el proceso de desconcentración y descentralización de las funciones de los municipios, las

Expediente núm. TC-01-2003-0002, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo del dieciséis (16) de octubre de dos mil uno (2001), interpuesta por la entidad Urbaser Dominicana, S.A., el veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

provincias y regiones, y, por ende, de su fortalecimiento depende el afianzamiento del proceso de reforma y modernización del Estado, por lo que se corresponde el fin buscado con el medio empleado.

13.6. Los motivos que ofrece la parte considerativa de la Ley núm. 163-01 revelan que si bien es cierto que no se sustentó en estudios que demostraran la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio para la nueva provincia, no menos cierto es que sí estuvo basada en la necesidad de adecuar al antiguo Distrito Nacional, el cual había experimentado importantes cambios demográficos, socioeconómicos y urbanísticos que debían reflejarse en su organización política. El tiempo transcurrido hasta ahora pone de relieve la razonabilidad de la referida ley.

13.7. Estos motivos nos permiten determinar la razonabilidad de la Ley núm. 163-01, que crea la provincia Santo Domingo, por lo que en consideración de todo lo precedentemente explicado, la presente acción directa debe ser desestimada.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; en virtud de inhibición voluntaria. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cuál será incorporado 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 buena y valida, en cuanto a la forma, la presente acción en inconstitucionalidad de incoada por la entidad Urbaser Dominicana, S. A. (URBASER), filial del Grupo Dragados contra la Ley núm. 163-01, del dieciséis



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(16) de octubre de dos mil uno (2001), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley núm. 163-01, formulada por Urbaser Dominicana, S. A. (URBASER), filial del Grupo Dragados por no existir violación alguna y, en consecuencia, declarar conforme a la Constitución la Ley núm. 163-01.

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada por secretaría, a la entidad Urbaser Dominicana, S. A. (URBASER) filial del Grupo Dragados, Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, para los fines que correspondan.

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, 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