



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0049/12

Referencia: Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny, contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, a los quince (15) días del mes de octubre del año dos mil doce (2012).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, e Idelfonso Reyes, jueces; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 94 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I.- ANTECEDENTES.

1.- Descripción de la sentencia recurrida

La sentencia de amparo No. 023-2012, objeto del presente recurso de revisión fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el día veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012). Mediante dicha decisión se declaró inadmisibles la acción de amparo incoada por Agua Boy, S. A. y compartes contra la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).

2.- Presentación del recurso en revisión

En el presente caso, Agua Boy, S. A. y compartes interpusieron un recurso de revisión contra la referida sentencia No. 023-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante escrito de fecha veintitrés (23) de marzo del año dos mil doce (2012). Los alegatos en los cuales se fundamenta el recurso se expondrán más adelante.

3.- Fundamento de la sentencia recurrida

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente: *“PRIMERO: DECLARA, inadmisibles la presente Acción de Amparo, interpuesta por AGUA*

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

BOY, S. A., contra la Comisión Nacional de Normas, y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio, y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), por existir otras vías judiciales para obtener la protección efectiva de los derechos fundamentales alegados por las accionantes. SEGUNDO: DECLARA, el presente proceso libre de costas. TERCERO: ORDENA, la comunicación de la presente Sentencia a las partes accionantes AGUA BOY, S. A. y COMPARTES, al Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad (CONMINNOR), a la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), y al Magistrado Procurador General Administrativo. CUARTO: ORDENA, que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”.

Los fundamentos dados por el tribunal de primer grado son los siguientes: *“Considerando: Que el artículo 70-1 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y Procedimiento Constitucional nos señala que: “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: 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”. Así mismo el artículo 108 de la referida ley, establece que: no procede el amparo de cumplimiento: e) Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo. Considerando: Que de lo expresamente señalado anteriormente, se infiere con claridad, que el juez de amparo puede pronunciar la inadmisibilidad, cuando el accionante dispone de otras vías procesales para reclamar sus derechos fundamentales, es decir, que solo procede el amparo cuando no existe otro recurso o medio de impugnación ordinario mediante el cual se puede revisar la actuación de la autoridad administrativa; de ahí que no procede el amparo cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez a no de un acto administrativo, como ocurre en el presente caso, en la que las*

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionantes procuran que se deje sin efecto las resoluciones No. 2-11-2011-RTD-64 de fecha 30 de mayo del 2011 emitidas por la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad y por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia social. Considerando: Que el objetivo de la Acción de Amparo, no es la impugnación de los actos administrativos, sino que esta acción persigue la tutela efectiva de los derechos fundamentales de carácter universal y garantizados por la Constitución, lo que no ocurre en la especie, por lo que tal acción deviene en inadmisibilidad en virtud de las disposiciones de la Ley No. 137-10, en sus artículos 70 y 108.”

4.- Hechos y argumentos jurídicos de los recurrentes en revisión

Los recurrentes en revisión pretenden que se revoque la sentencia objeto del recurso y, en consecuencia, que se acoja la acción de amparo, alegando:

- a) Que el tribunal que dictó la sentencia actuó contrario a lo que dispone la Ley 137-11, al no indicar cuál era la vía era competente, además, no evaluó si la misma era adecuada y eficaz; y, al actuar de esta forma violó el artículo 70.1 de la referida ley.
- b) Que en la especie, el amparo es la vía más idónea para la protección de los derechos fundamentales vulnerados.
- c) Que “(...) *a través de la prohibición absoluta de la venta de agua a granel para consumo humano se está violando el derecho al acceso al agua potable para todos los habitantes de la República Dominicana de escasos recursos...*”.
- d) Que, igualmente, se viola el derecho a la seguridad personal, el principio de razonabilidad y el derecho a la libertad de empresa.
- e) Que han actuado “(...) *apegadas al principio de legalidad, consagrado en la Constitución en su artículo 40, numeral 15, a la Ley 42-01 y al Reglamento No.*

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42-05 dictado por el Poder Ejecutivo, proveían un servicio fundamental a la población, como lo es el suministro de agua potable para consumo humano”.

f) Que “(...) *la única entidad que ha estado fallando en los últimos años, ha sido el Ministerio de Salud, que desconociendo el Reglamento 42-05, que estatuye en su artículo (sic) que debe proveer un Registro Sanitario especial para los transportes dedicados a la distribución de agua a granel, no ha emitido dichos registros, a pesar de que por vía reglamentaria se establecieron desde el año 2005”.*

g) Que conforme al artículo 74.2 de la Constitución, los derechos fundamentales sólo pueden ser regulados mediante una ley, no así a través de reglamento o resolución.

h) Que lo que debe hacer el Ministerio de Salud Pública para garantizar la libertad de empresa es dictar un reglamento complementario donde se regule la distribución de agua a granel y no la prohibición de la misma.

i) Que las resoluciones Nos. 000017 y 2-II-Rtd-64, fueron elaboradas en violación al artículo 23 de la Ley de Acceso a la Información, Ley No. 200-04, en razón de que no estuvieron precedidas de publicidad, es decir, los interesados o destinatarios no tuvieron la oportunidad de conocerla y de opinar en relación a la misma. En consecuencia, se violó el derecho al debido proceso administrativo.

j) Que las referidas resoluciones, además, violan el decreto 42-05, que establece el Reglamento de Aguas para Consumo Humano, de fecha uno (1) de febrero de dos mil cinco (2005) y la Ley General de Salud No. 42-01, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), en razón de que estas dos disposiciones legales no prohíben la venta de agua a granel para consumo humano, sino que se limitan a indicar que la misma sea reglamentada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.- Fundamentos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

En el presente caso sólo nos referiremos al escrito de la Procuraduría General Administrativa, en razón de que esta representó a las recurridas, Estado Dominicano, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR). En dicho escrito los recurridos sólo invocan la inadmisibilidad del recurso de revisión, alegando:

- a) Que los recurrentes se han limitado a decir que se le han vulnerado sus derechos fundamentales, pero no han establecido los agravios que les ha ocasionado la sentencia recurrida.
- b) Que el recurso de revisión no cumple con el requisito de admisibilidad prescrito en el artículo 100 de la Ley 137-11, por lo que debe ser declarado inadmisibile.

6.- Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso de revisión, los documentos más relevantes son los siguientes:

- a) Ley General de Salud No. 42-01, promulgada el ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001).
- b) Decreto del Poder Ejecutivo No. 42-05 o Reglamento de Aguas para el Consumo Humano, de fecha primero (1) de febrero de dos mil cinco (2005).

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Resolución 2-II-2011-Rtd-64, sobre aguas envasadas para consumo humano, de fecha diecinueve (19) de mayo de dos mil once (2011), aprobada por la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad en su 108ª reunión ordinaria.
- d) Resolución No. 000017, de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), dictada por Ministerio de Salud Pública, donde se prohíbe la comercialización de agua industrializada en cualquier modalidad distinta a la autorizada mediante el correspondiente Registro Sanitario.

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

7.- Síntesis del conflicto

Conforme a los alegatos invocados por los recurrentes, en la especie, el litigio se origina en ocasión de las referidas resoluciones Nos. 2-II-2011-RTD-64 y 000017, mediante las cuales se prohíbe la venta a granel de agua para el consumo humano, prohibición que consideran violatoria del derecho al debido proceso administrativo, a la libertad de empresa y a la seguridad personal.

8.- Competencia

Este Tribunal se declara competente para conocer del presente recurso de revisión sobre la sentencia de amparo, en virtud de lo que establece el artículo 94 de la referida Ley No.137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.- Admisibilidad del presente recurso de revisión

Antes de profundizar en el presente caso, es de rigor procesal determinar si el presente recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 por la ley que rige la materia. En este sentido:

a) El referido artículo establece que: *“Requisitos de admisibilidad. La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.”.*

b) La especial trascendencia o relevancia constitucional es, sin duda, una noción abierta e indeterminada, razón por la cual este Tribunal la definió en la Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).

c) Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes que conforman el expediente que nos ocupa, concluimos que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso y el Tribunal Constitucional debe conocer el fondo del mismo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el conocimiento del fondo de este recurso permitirá al Tribunal Constitucional establecer el alcance de las resoluciones objeto del amparo de que se trata y los límites de las autoridades de la administración, en ocasión de ejercer su rol de supervigilancia y control, y al momento de establecer sanciones ante determinados incumplimientos.

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. – Sobre el recurso de revisión constitucional

En el presente caso, los recurrentes Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny, pretenden que el presente procedimiento: 1) sea declarado de extrema urgencia; 2) que se suspenda provisionalmente la ejecución de las resoluciones Resolución No. 2-II-2011-RTD-64, de fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011), emitida por la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, y la Resolución No. 000017, de fecha treinta (30) de mayo de dos mil once (2011), dictada por el Ministerio de Salud Pública; 3) que las mismas se dejen sin efecto; 4) que se declare que han vulnerado los derechos fundamentales a la libertad de empresa, al debido proceso, a la seguridad personal, a la libertad de empresa; y, 5) que se ordene a las autoridades competentes que emitan un reglamento que regule la distribución de agua al granel para consumo humano.

a) En lo que respecta a que se declare el procedimiento de extrema urgencia, es oportuno aclarar que si bien la referida Ley 137-11 consagra ésta facultad para la materia de amparo, su aplicación está reservada, por lo general, al tribunal que conoce primariamente de la acción, ya que es en ésta instancia donde se celebran audiencias y se adoptan medidas de instrucción. En ocasión del conocimiento del recurso que nos ocupa, la celebración de audiencias es facultativa y excepcional, de manera que la urgencia pudiera tener lugar únicamente en lo relativo al plazo para fallar.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) De acuerdo con el artículo 72 de la Constitución de la República, todas las acciones de amparo son preferentes y, por esta razón, tanto el presente caso como todos los demás que llegan al Tribunal en esta materia, son fallados con la mayor celeridad posible; de ahí que la solicitud de suspensión provisional de las referidas resoluciones se puedan decidir conjuntamente con el fondo.

c) Los recurrentes tienen razón cuando sostienen que el juez de amparo está obligado a indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibles. Igualmente, en esta eventualidad tiene el deber de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz. Como en la especie el tribunal que dictó la sentencia recurrida se limitó a indicar que existía otra vía, es evidente que aplicó de manera errónea el artículo 70.1 de la referida Ley 137-11.

d) Es justo reconocer el interés de la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Industria y Comercio y de la Dirección de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), de propiciar que la población consuma agua de calidad, de manera que este producto cumpla con las exigencias establecidas en las normas nacionales e internacionales.

e) Sin embargo, es conveniente para la seguridad jurídica del país que estas autoridades limiten sus actuaciones al marco legal que les gobierna, sin extremar los naturales celos y esmerados cuidados que les imponen responsabilidades incontrovertiblemente graves y serias, como resulta la preservación de la salud pública de todo un pueblo.

f) La modalidad de venta de agua “a granel” se instituyó mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No. 42-05, de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cinco (2005), que es la base jurídica que sustenta el Reglamento de Aguas para el Consumo Humano.

g) La referida disposición señala, expresamente, que los requisitos que garantizan la potabilidad del agua están consignados en los artículos 42 y 43 de la Ley General de Salud No. 42-01, promulgada el ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), y, ciertamente pone a cargo de las indicadas autoridades el establecimiento de normas que aseguren la buena calidad de los productos, así como las adecuadas estructuras físicas destinadas a su mejor aprovechamiento.

h) La venta de agua bajo la denominada modalidad “a granel”, mediante camiones cisterna, contenedores, etc., la instituye el propio Reglamento de Aguas para el Consumo Humano (Decreto del Poder Ejecutivo No. 42-05), y la misma está condicionada a la expresa autorización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

i) Es obvio, entonces, que ninguna persona o institución podría válidamente distribuir agua potable sin contar con el correspondiente permiso del referido ministerio. Por tanto se puede afirmar que la restricción o prohibición en los términos más categóricos es posible, mas no resulta jurídica ni legalmente aceptable que pueda ser dispuesta de manera general e indiscriminada, porque de hacerlo así se comprometen y afectan derechos fundamentales, tales como el derecho a la libre empresa y el derecho social de acceso al agua potable que la Carta Sustantiva pone su materialización a cargo del Estado.

j) El antes citado Reglamento de Aguas expresa, además, que el permiso otorgado a quienes distribuyen agua “a granel” caduca al año, es decir, tiene que ser objeto de renovación una vez se agote este período, circunstancia que otorga a la autoridad la posibilidad de renovarlo, solamente si retiene razones válidas para ello.

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- k) Los sistemas de abastecimiento de agua potable son considerados parte integral de los servicios de salud que los Estados tienen que proporcionar a toda la población, bajo el entendido de que este “(...) es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud” (Observación general No. 15 del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, año 2002).
- l) En el caso particular de nuestro país, a los sectores pobres y marginados, carentes de los recursos necesarios básicos, no se les garantiza cobertura ni la prestación de un servicio pleno de agua potable, situación que les compele a buscar las alternativas a su alcance, conforme con su realidad social y con sus posibilidades económicas.
- m) Ciertamente, la Ley General de Salud se contrae a establecer la necesidad de que se cumpla con la calidad sanitaria y los micronutrientes que debe contener el agua potable, conforme lo establece su artículo 42; y, es ahí donde la autoridad tiene que intervenir y adoptar todas medidas legales orientadas a garantizar que estas justificadas exigencias sean cumplidas.
- n) Las resoluciones de referencia han sido dictadas por el Ministerio de Salud Pública y la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, es decir, por instituciones que tienen la obligación de velar por la salud de la población y están calificadas para determinar cuando un producto es o no nocivo para la salud. Efectivamente, si la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad ha considerado que en cualquier caso el agua comercializada “a granel” no es apta para el consumo humano, tiene la obligación de actuar y aplicar sanciones con el más elevado sentido de responsabilidad, pero, siempre cumpliendo con el debido proceso de ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- o) Ante esta situación que entraña una prohibición general de la venta de agua “a granel” destinada al consumo humano, corresponde al Tribunal Constitucional establecer que, en el presente caso, se ha conculcado el derecho fundamental a la libertad de empresa de los recurrentes en revisión y se ha afectado la garantía de acceso al agua potable a segmentos pobres de la población que la Constitución pone a cargo de las referidas autoridades.
- p) El artículo 50 de la Constitución expresa textualmente: *“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”*.
- q) El artículo 61 de la Carta Sutantiva proclama: *“Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia “(...) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable (...)”*.
- r) La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró, mediante la Resolución No. A/RES/64/292, dictada en fecha veintiocho (28) de julio de dos mil diez (2010) que: *“Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”*.
- s) El artículo 42 de la Ley General de Salud No.42-01, promulgada el ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), señala: *“El agua destinada para el consumo humano deberá tener la calidad sanitaria y los micronutrientes establecidos en las normas nacionales e internacionales (...)”*.
- t) El referido artículo indica, además, que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: *“(...) por sí y en coordinación con otras instituciones competentes, exigirá el cumplimiento de las normas de calidad en todos los*

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abastecimientos de agua destinada para el consumo humano, tanto en lo relativo a las normas de calidad de la misma, como a las estructuras físicas destinadas a su aprovechamiento”.

u) El artículo 99 del Reglamento de Aguas para el Consumo Humano dice: *“El agua distribuida a granel mediante camiones cisterna, contenedores, o cualquier otra modalidad, deberá cumplir con los requisitos de potabilidad en la forma establecida en los artículos 42 y 43 de la Ley 42-01 y en la presente reglamentación, así como tener autorización expresa de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social”.*

v) El párrafo único del artículo 101 de indicado Reglamento señala de manera precisa: *“Todo camión cisterna tendrá un sello de la Secretaría de Salud Pública en el cual se advierta de la necesidad de hervir el agua que en él se contiene, previa su utilización para el consumo humano, durante un intervalo de tiempo mínimo de 15 minutos.”*

En consecuencia, por las motivaciones anteriores resulta evidente que procede acoger el recurso de revisión que nos ocupa, revocar la sentencia objeto del mismo, acoger la acción de amparo y declarar inadmisibles las suspensiones.

Esta decisión, firmada por todos los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. En la misma figura incorporado el voto disidente conjunto de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Jottin Cury David, jueces. No figura la firma de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso interpuesto contra la sentencia No. 023-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el día veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012), por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A., y Purificadora de Agua Jenny.

SEGUNDO: REVOCAR en todas sus partes la sentencia No. 023-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, de fecha veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012), objeto del recurso de revisión de amparo.

TERCERO: ACOGER la acción de amparo interpuesta en fecha veintitrés (23) de marzo del año dos mil doce (2012), por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny.

CUARTO: RECONOCER que la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), tienen facultad para adoptar oportunamente las providencias orientadas a garantizar la mejor calidad en el agua potable que se suministra a la población, incluyendo el agua comercializada “a granel”; pero siempre adoptando la más estricta observancia del debido proceso de ley.

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: DECLARAR inadmisibles, por carecer de objeto, la demanda en suspensión de ejecución de la Sentencia No. 023-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el día veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012).

SEXTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los recurrentes, Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny; al Procurador General Administrativo, y a los recurridos, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).

SEPTIMO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7 y 66 de la referida Ley No.137-11.

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

Firmada: Milton L. Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez; 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.

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LOS MAGISTRADOS
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS Y JOTTIN CURY DAVID

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

1. Conforme a los alegatos invocados por los recurrentes, en la especie el litigio se origina con ocasión de la ejecución de las referidas resoluciones Nos. 2-II-2011-RTD-64 y 000017, mediante las cuales se prohíbe la venta a granel de agua para el consumo humano, prohibición que la mayoría de los miembros de este tribunal considera violatoria del derecho a la libre empresa y al “*derecho social de acceso al agua potable*”.

2. Los magistrados firmantes de este voto disidente consideramos, contrario a la tesis acogida en la presente sentencia, que los organismos que dictaron las referidas resoluciones no incurrieron en las violaciones que se les imputan y que su intervención en el presente caso resultaba imprescindible, en razón de que estaba en juego la salud de la población y, en consecuencia, el derecho a la vida.

3. Los referidos organismos no violaron la libertad de empresa al prohibir la venta a granel de agua para consumo humano, porque no podemos perder de vista que el Estado no solo tiene la obligación de fomentar y permitir la libertad de empresa, sino que también debe tomar, vía los organismos correspondientes, todas las medidas que fueren necesarias para garantizar la salud y el derecho a la vida.

4. En el presente caso resulta evidente que existe un conflicto de derecho, eventualidad en la cual, según lo establece el artículo 74.4 de la Constitución, es necesario armonizar los mismos. Respecto del tema, la doctrina y la jurisprudencia

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extranjera han desarrollado la técnica de la ponderación o test de proporcionalidad, mediante la cual se opta por proteger uno de los dos derechos en conflicto: el que se considere de mayor importancia, para el caso concreto analizado, conforme a los valores y principios que rigen el sistema de justicia imperante en el país en que se presenta la cuestión.

5. Está fuera de toda duda razonable que prohibir la venta a granel de agua para el consumo humano supone una pérdida importante de dinero en perjuicio de las personas que se dedican al negocio, pero, al mismo tiempo, dicha prohibición protege a la población de los trastornos de salud que pueden derivarse del consumo de agua que los organismos especializados y competentes en la materia consideran que no es apta para el consumo humano. Los magistrados firmantes de este voto disidente consideramos que en un sistema social y democrático de derecho como el que se consagra en la Constitución, lo primordial y esencial es la protección de la persona humana y, en este sentido, valoramos de manera positiva las resoluciones que se cuestionan en la sentencia.

6. La prevalencia, en el presente caso, del derecho a la salud y a la vida frente a la protección de capitales se justifica, además, porque los establecimientos dedicados a la distribución de agua en la forma indicada pueden, eventualmente, reclamar indemnizaciones por las pérdidas experimentadas, en el entendido de que originalmente invirtieron en una actividad permitida y autorizada por los organismos correspondientes. Distinta es la situación de los familiares de las personas que puedan perder la vida a consecuencia de las enfermedades originadas en el consumo de agua no potable, ya que si bien es cierto que también pueden reclamar indemnizaciones, también es cierto que nadie podrá devolverle la vida al pariente fallecido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. En otro orden, en la presente sentencia se afirma que la Comisión Nacional de Normas y Sistema de Calidad y el Ministerio de Salud Pública en lugar de prohibir la distribución a granel del agua para consumo humano debieron establecer los mecanismos y procedimientos para que la misma llegara al consumidor en condiciones tales que pudiera ingerirse sin correr el riesgo de contraer enfermedades. Este argumento revela que no se ha comprendido el contenido de las referidas resoluciones, porque en las mismas lo que se establece es que bajo la modalidad de venta a granel no existe posibilidad de que el agua llegue a la población con las condiciones exigidas por las normas que regulan la materia y, en particular, el artículo 42 de la Ley General de Salud No. 42-01 del 8 de marzo, texto que establece que *“El agua destinada para el consumo humano deberá tener la calidad sanitaria y los micronutrientes establecidos en las normas nacionales e internacionales”*. En otros términos, de lo que se trata es de que, según los referidos organismos, el método de distribución de agua a granel debe ser sustituido o eliminado, por no existir la posibilidad de mejorarlo.

8. En la presente sentencia se sostiene, igualmente, que al aplicarse las comentadas resoluciones se ha violado el *“derecho social de acceso al agua potable”*, este argumento tampoco se corresponde con la realidad, ya que lo que se ha prohibido es la distribución de agua no potable y, en consecuencia, no apta para el consumo humano. De no actuar en la forma indicada, los mencionados organismos hubieran incurrido en un acto de irresponsabilidad sancionable.

9. La obligación de suministrar agua potable a la población es una tarea que recae en el Estado, según se consigna en la Observación General No. 15 del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales del año 2002. Esta obligación debe ser cumplida por el Estado a través del ministerio o dependencia correspondiente y no vía la Comisión Nacional de Normas y Sistema de Calidad y el Ministerio de Salud Pública.

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. La Comisión Nacional de Normas y Sistema de Calidad y el Ministerio de Salud Pública tienen como función científica y técnica verificar la calidad del agua que consume la población y cuando determinen que la misma no es apta deben impedir su suministro, como ciertamente ocurrió en el presente caso, en el cual han considerado que la forma de distribución a granel no garantiza la calidad del agua, al menos para el consumo humano.

Conclusiones de los magistrados disidentes

Consideramos que la Comisión Nacional de Normas y Sistema de Calidad y el Ministerio de Salud Pública cumplieron con su obligación científica y técnica al dictar las resoluciones No. 2-II-2011-Rtd-64, de fecha 19 de marzo de 2011 y la No. 000017, de fecha 31 de mayo de 2011, ya que mediante las mismas impiden la distribución a granel de agua para consumo humano, por entender que a través del mencionado método no se garantiza la calidad del agua. La decisión adoptada era necesaria, independientemente de que se afecte económicamente a los inversionistas de esta área, porque la salud y el derecho a la vida de las personas están por encima de los intereses económicos de grupos, quienes en todo caso tienen abierta la vía ordinaria para reclamar indemnizaciones por las pérdidas sufridas.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Jottin Cury David, Juez;

La presente decisión 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

Sentencia TC/0049/12. Expediente TC-05-2012-0030, relativo al Recurso de Revisión en materia de Amparo incoada por Agua Boy, S. A., Puriequipos, S. A., Agua Vitalidad, Procesadora de Agua Willna (Agua Willna), Agua Jady (Ago Jady), Procesadora y Distribuidora de Agua Mol, C. por A., Agua Liana, C. por A., Brayan Industrial S. R. L., Agua San Felipe, Agua Astral, C. por A., Agua Luz, S. R. L., Grupo Nima, Grupo Dogo, Agua La Tinaja, Agua Yaguajal, Agua La Consciente, S. A. y Purificadora de Agua Jenny contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR).