



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0308/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0033, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS) el (8) ocho de mayo de dos mil trece (2013) contra la Resolución núm. 332, emitida por el Ministerio de Industria y Comercio el diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los nueve (9) días del mes de agosto del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo 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 de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la resolución impugnada

La Resolución núm. 332, emitida por el Ministerio de Industria y Comercio el diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011), objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, expresa lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO: REVOCAR, como al efecto REVOCA, las Resoluciones que se indican a continuación, todas de este Ministerio: (i) Resolución 118, de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil cuatro (2004), que dispone un reajuste de precios en los servicios que ofrece el MIC; y, (ii) Resolución 0008, de fecha nueve (9) de enero de dos mil uno (2001), que establece el pago del cargo por concepto de emisión de Certificado de Distribución de Gas Licuado de petróleo (GLP).

ARTICULO SEGUNDO: MODIFICAR, como al efecto MODIFICA, la Resolución 115, de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil cuatro (2004), de este Ministerio, que dispone un reajuste de precios por los servicios que ofrece su Consultoría Jurídica, para excluir de esta Resolución los cargos por servicios de Certificación de Distribución de Combustibles; manteniéndose la vigencia de todos los demás cargos por servicios establecidos en la referida Resolución.

ARTICULO TERCERO: FIJAR, como al efecto FIJA, los cargos por los servicios que ofrece el Ministerio de Industria y Comercio relacionados con la clasificación de Empresas Generadoras de Electricidad y las actividades de Importación, Distribución, Transporte, Almacenamiento y Expendio de Productos Derivados del Petróleo, como se detalla a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA I.- CARGOS POR SERVICIOS QUE PRESTA EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO RELACIONADOS CON LA CLASIFICACION DE EMPRESAS GENERADORAS DE ELECTRICIDAD Y LAS ACTIVIDADES DE IMPORTACIÓN, DISTRIBUCIÓN, TRANSPORTE, Y ALMACENAMIENTO DE DERIVADOS DEL PETRÓLEO:

<i>SERVICIO</i>	<i>CARGO EN RD\$</i>
<i>1. EMPRESAS GENERADORAS DE ELECTRICIDAD (EGE/EGP y SISTEMAS AISLADOS)</i>	
<i>A. Solicitud de inspección a empresas generadoras de electricidad privada (EGE/EGP y Sistemas Aislados)</i>	<i>10,000.00</i>
<i>B. Certificación de Resolución de Clasificación de EGP/EGE y sistemas Aislados:</i>	
<i>Hasta 25,000 Gls</i>	<i>25,000.00</i>
<i>De 25,001 a 50,000 Gls</i>	<i>50,000.00</i>
<i>De 50,001 a 75,000 Gls</i>	<i>75,000.00</i>
<i>De 75,001 a 100,000 Gls</i>	<i>100,000.00</i>
<i>De 100,001 a 150,000 Gls</i>	<i>150,000.00</i>
<i>De 150,001 a 200,000 Gls</i>	<i>200,000.00</i>
<i>De 200,001 a 250,000 Gls</i>	<i>250,000.00</i>
<i>De 250,001 a 300,000 Gls</i>	<i>300,000.00</i>
<i>De 300,001 a 400,000 Gls</i>	<i>400,000.00</i>
<i>De 400,001 a 500,000 Gls</i>	<i>500,000.00</i>
<i>De 500,001 a 600,000 Gls</i>	<i>600,000.00</i>
<i>De 600,001 a 700,000 Gls</i>	<i>700,000.00</i>
<i>De 700,001 a 800,000 Gls</i>	<i>800,000.00</i>
<i>De 800,001 a 900,000 Gls</i>	<i>900,000.00</i>
<i>De 900,001 a 1,000,000 Gls</i>	<i>1,000,000.00</i>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>De 1,000,001 a 1,100,000 Gls</i>	<i>1,100,000.00</i>
<i>De 1,100,001 a 1,120,000 Gls</i>	<i>1,120,000.00</i>
<i>De 1,120,001 Gls en adelante</i>	<i>1,500,000.00</i>
2. LICENCIAS TRANSPORTE DE DERIVADOS DEL PETRÓLEO POR UNIDAD MÓVIL DESDE TERMINAL DE ALMACENAMIENTO O DEPOSITO	
<i>A. Depósito de solicitud de otorgamiento de licencia</i>	<i>1,500.00</i>
<i>B. Otorgamiento de permisos para transporte desde terminales combustibles blancos (Gasolina / Gasoil)</i>	<i>25,000.00</i>
<i>C. Inspección de camiones</i>	
<i>a. Cabezote y Tanque o Cola</i>	<i>5,000.00</i>
<i>b. Rígidos (Hasta 5,000 galones de capacidad)</i>	<i>2,000.00</i>
<i>c. Tanque o cola sola</i>	<i>2,000.00</i>
<i>d. Transporte cilindros GLP</i>	<i>2,000.00</i>
<i>D. Registro y renovación anual</i>	
<i>a. Cabezotes y tanques o cola</i>	<i>10,000.00</i>
<i>b. Rígidos (Hasta 6,000 galones de capacidad)</i>	<i>5,000.00</i>
<i>c. Tanque o cola sola</i>	<i>2,000.00</i>
<i>d. Transporte cilindros GLP</i>	<i>5,000.00</i>
<i>E. Cambios en el registro</i>	<i>2,000.00</i>
3. VENTA Y TRANSPORTE DE COMBUSTIBLES A DOMICILIO AL POR MAYOR CON ALMACENAMIENTO	
<i>A. Depósito de Solicitud e Inspección</i>	<i>10,000.00</i>
<i>B. Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	<i>20,000.00</i>
<i>C. Renovación Anual de Licencias</i>	<i>10,000.00</i>
<i>D. Cambios en el registro</i>	<i>5,000.00</i>
4. VENTA Y TRANSPORTE DE COMBUSTIBLES A DOMICILIO AL POR MAYOR SIN ALMACENAMIENTO	



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A.	<i>Depósito de Solicitud</i>	5,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	10,000.00
C.	<i>Renovación Anual de Licencias</i>	5,000.00
D.	<i>Cambios en el registro</i>	3,000.00
5.	ALMACENAMIENTO O DEPÓSITO DE COMBUSTIBLES PARA VENTA Y TRANSPORTE AL POR MAYOR A DOMICILIO	
A.	<i>Depósito de Solicitud e Inspección</i>	5,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	10,000.00
C.	<i>Renovación Anual de Licencias</i>	5,000.00
D.	<i>Cambios en el registro</i>	2,000.00
6.	TRANSPORTE DE DERIVADOS DEL PETRÓLEO POR UNIDAD MÓVIL PARA CONSUMO PROPIO SIN ALMACENAMIENTO	
A.	<i>Depósito de Solicitud e Inspección</i>	5,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	10,000.00
C.	<i>Renovación Anual de Licencias</i>	5,000.00
D.	<i>Cambios en el registro</i>	2,000.00
7.	TRANSPORTE DE DERIVADOS DEL PETRÓLEO POR UNIDAD MÓVIL PARA CONSUMO PROPIO CON ALMACENAMIENTO	
A.	<i>Depósito de Solicitud e Inspección</i>	10,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	20,000.00
C.	<i>Renovación Anual de Licencias</i>	10,000.00
D.	<i>Cambios en el registro</i>	5,000.00
8.	IMPORTADOR DE COMBUSTIBLES SIN ALMACENAMIENTO (INCLUYENDO GLP)	
A.	<i>Depósito de Solicitud e Inspección</i>	5,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	100,000.00

Expediente núm. TC-01-2013-0033, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Combustibles, Inc. contra la Resolución núm. 332, emitida por el Ministerio de Industria y Comercio el diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>C. Renovación Anual de Licencias</i>	<i>50,000.00</i>
<i>D. Cambios en el registro</i>	<i>5,000.00</i>
9. IMPORTADOR DE COMBUSTIBLES CON TERMINAL DE ALMACENAMIENTO PROPIO (INCLUYENDO GLP)	
<i>A. Depósito de Solicitud e Inspección</i>	<i>10,000.00</i>
<i>B. Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	<i>200,000.00</i>
<i>C. Renovación Anual de Licencias</i>	<i>75,000.00</i>
<i>D. Cambios en el registro</i>	<i>10,000.00</i>
10. TERMINAL DE ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETRÓLEO	
<i>A. Depósito de Solicitud e Inspección</i>	<i>10,000.00</i>
<i>B. Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	<i>200,000.00</i>
<i>C. Renovación Anual de Licencias</i>	<i>75,000.00</i>
<i>D. Cambios en el registro</i>	<i>10,000.00</i>
11. ALMACENAMIENTO O DEPOSITO DE COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETRÓLEO PARA CONSUMO PROPIO	
<i>A. Depósito de Solicitud e Inspección</i>	<i>2,000.00</i>
<i>B. Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	<i>10,000.00</i>
<i>C. Renovación Anual de Licencias</i>	<i>5,000.00</i>
<i>D. Cambios en el registro</i>	<i>5,000.00</i>
12. DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS	
<i>A. Depósito de Solicitud e Inspección</i>	<i>5,000.00</i>
<i>B. Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	<i>150,000.00</i>
<i>C. Renovación Anual de Licencias</i>	<i>75,000.00</i>
<i>D. Cambios en el registro</i>	<i>5,000.00</i>
13. DISTRIBUCION DE GAS LICUADO DE PETROLEO (GLP)	



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A.	<i>Depósito de Solicitud e Inspección</i>	5,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	50,000.00
C.	<i>Renovación Anual de Licencias</i>	25,000.00
D.	<i>Cambios en el registro</i>	5,000.00
14. REEXPORTACION DE COMBUSTIBLES (INCLUYENDO GLP)		
A.	<i>Depósito de Solicitud e Inspección</i>	10,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	200,000.00
C.	<i>Renovación Anual de Licencias</i>	50,000.00
D.	<i>Cambios en el registro</i>	5,000.00
15. TRANSPORTE DE COMBUSTIBLES DE AVIACION JET-A-1 Y AVGAS 100LL PARA CONSUMO PROPIO, CON O SIN ALMACENAMIENTO		
A.	<i>Depósito de Solicitud e Inspección</i>	5,000.00
B.	<i>Otorgamiento de Licencia de Operación</i>	10,000.00
C.	<i>Renovación Anual de Licencias</i>	5,000.00
D.	<i>Cambios en el registro</i>	2,000.00

TABLA II.- CARGOS POR SERVICIO QUE PRESTA EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO A TRAVES DEL PLAN REGULADOR NACIONAL RELACIONADOS CON LA INSTALACION, OPERACIÓN Y SUPERVISION DE LAS ESTACIONES DE SERVICIO Y PLANTAS ENVASADORAS DE GAS LICUADO DE PETROLEO (GLP).

<i>SERVICIO</i>	<i>CARGO EN RD\$</i>
<i>1. Solicitud de Licencia de Operación de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	5,000.00
<i>2. Solicitud de Evaluación Inicial de Terreno para</i>	30,000.00



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>Autorización de Inicio de Trámites para Proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	
<i>3. Autorización de Inicio de Trámites para Proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>50,000.00</i>
<i>4. Solicitud de Extensión de Período de Vigencia de la Autorización de Inicio de Trámites para Proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>30,000.00</i>
<i>5. Extensión del período de vigencia de la Autorización de Inicio de Trámites para Proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>40,000.00</i>
<i>6. Solicitud de Traslado de Ubicación del Terreno en el cual se autorizó el Inicio de Trámites para Proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio, incluyendo la evaluación del terreno</i>	<i>30,000.00</i>
<i>7. Autorización del Traslado de Ubicación del Terreno en el cual se autorizó el Inicio de Trámites para Proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>40,000.00</i>
<i>8. Solicitud de Permiso de Construcción para proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>20,000.00</i>
<i>9. Permiso de Construcción para proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>50,000.00</i>
<i>10. Solicitud de Extensión de Período de Vigencia del Permiso de Construcción para proyecto de Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>30,000.00</i>
<i>11. Extensión del período de vigencia del Permiso de Construcción para Proyecto de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>40,000.00</i>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. <i>Solicitud de Licencia de Operación de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio incluye evaluación de las instalaciones</i>	30,000.00
13. <i>Licencia de Operación y Certificado Registro de Planta Envasadora de GLP</i>	300,000.00
14. <i>Licencia de Operación y Certificado Registro de Estación de Servicio</i>	500,000.00
15. <i>Solicitud de traslado de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	30,000.00
16. <i>Autorización de Traslado de una Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	50,000.00
17. <i>Solicitud de Cambio de Titularidad de Licencia de Operación de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	5,000.00
18. <i>Autorización de Cambio de Titularidad de Licencia de Operación de Estación de Servicio</i>	50,000.00
19. <i>Autorización de Cambio de Titularidad de Licencia de Operación de Planta Envasadora de GLP</i>	30,000.00
20. <i>Solicitud de Nuevo Certificado de Registro de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio, sea por Cambio de Titular, Deterioro o Pérdida</i>	5,000.00
21. <i>Expedición de Nuevo Certificado de Registro de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio, sea por Cambio de Titular, Deterioro o Pérdida</i>	40,000.00
22. <i>Solicitud de Renovación de Licencia de Operación de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	5,000.00
23. <i>Renovación Anual de Licencia de Operación de Planta Envasadora de GLP</i>	20,000.00
24. <i>Renovación Anual de Licencia de Operación de</i>	30,000.00



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>Estaciones de Servicio</i>	
25. <i>Solicitud de Cese de Suspensión Provisional de Operaciones de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>5,000.00</i>
26. <i>Autorización de Cese de Suspensión Provisional de Operaciones de Planta Envasadora de GLP o Estación de Servicio</i>	<i>100,000.00</i>

ARTICULO CUARTO: DISPONER que los cargos señalados en la Tabla I de la presente Resolución deben ser pagados en la Unidad de Caja del Ministerio de Industria y Comercio, y que los cargos señalados en la Tabla II de la presente Resolución deben ser pagados en la Unidad de Caja del Plan Regulador Nacional.

ARTICULO QUINTO: La presente Resolución modifica cualquier otra resolución o acto administrativo de este Ministerio de Industria y Comercio en cuanto le sea contrario.

ARTICULO SEXTO: Se ORDENA comunicar la presente Resolución a la Dirección de Hidrocarburos y al Plan Regulador Nacional y su publicación en la página Web de este Ministerio de Industria y Comercio.

2. Pretensiones del accionante

La Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), mediante escrito recibido el ocho (8) de mayo de dos mil trece (2013), interpuso ante el Tribunal Constitucional una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 332, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este orden de ideas, inscribe su petitorio en lo siguiente:

(...) Declarar, en cuanto a la forma, buena y válida la presente Acción Directa en Inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación Nacional de Detallistas de Combustibles, Inc. (ANADEGAS), en contra de la Resolución No. 332 de fecha diecisiete (17) del mes de octubre del año dos mil once (2011), por haber sido incoada de conformidad con las normas que regulan la materia; y en consecuencia declarar admisible la presente acción directa de inconstitucionalidad, por reunir esta instancia todos los requisitos legales de forma y fondo exigidos para la interposición de la misma y por tener la accionante la calidad y derecho legítimo para actuar en inconstitucionalidad de una norma del sistema jurídico vigente;

(...) Comprobar y declarar lo siguiente:

a. Que, se compruebe que la Resolución No. 332 de fecha diecisiete (17) del mes de octubre del año dos mil once (2011) es violatoria a la Constitución de la República, específicamente a los principios de: (i) legalidad (artículo 4, 122, 128 y 136 de la Constitución); (ii) Reserva de ley en materia tributaria (Artículo 93.1 inciso a, de la Constitución) como especificación del régimen tributario general (Artículo 243 de la Constitución); (iii) Separación de los Poderes del Estado (Artículo 4 de la Constitución); (iv) Supremacía de la Constitución (Artículo 6 de la Constitución); b) Que se compruebe además, que la Resolución No. 332 de fecha diecisiete (17) del mes de octubre del año dos mil once (2011) es violatoria a la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, por todas las razones expuestas en el presente escrito; c) Que en caso de que este honorable tribunal, entienda que la Resolución No. 332 de fecha diecisiete (17) del mes de octubre del año dos mil once le es aplicable la Ley Orgánica



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Administración Pública, No 247-12, se compruebe las violaciones al principio de legalidad contenidos y desarrollados por dicha norma, por todas las razones expuestas en el presente escrito; d) que se compruebe que la Resolución No. 332 de fecha diecisiete (17) del mes de octubre del año dos mil once (2011), es violatoria al –debido Proceso Administrativo (artículo 69.1 de la Constitución) en los aspectos de los principios de la Administración Pública (artículo 138 de la Constitución) y del libre acceso a la información pública (artículo 49.1 de la Constitución), por todas las razones expuestas en el presente escrito; e) que se compruebe que la Resolución No. 332 (...) es violatoria a la (i) Ley Orgánica del Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04 y (ii) Ley Orgánica de la Administración Pública, No. 247-12, que desarrolla los principios del Artículo 138 de la Constitución de la República. Especialmente el principio (i) transparencia; (iii) publicidad; (iv) juridicidad y; (v) falta de capacidad para que los ministros puedan emitir actos administrativos que establecen tributos, como las “tasas por servicios” y comisiones para “gastos operativos”; f) (...) viola el derecho a la participación que se desprende del (artículo 2 de la Constitución);

Declarar la inconstitucionalidad y por tanto la nulidad por las mismas razones anteriormente expuestas y por efecto de conexidad de las resoluciones siguientes: núms. 115, 118 y 120 del 29 de noviembre de (2004), Núm. 003 del 11 de enero de 2005.

Conminar a la Administración Pública a que: (...) revoque dentro de un plazo determinado por este honorable tribunal los actos administrativos que contienen cobros, tasas por servicios y demás contribuciones generales; (2do) Elabore un Proyecto de Ley que contenga todas y cada una de las categorías impositivas necesarias para el ejercicio de la función pública,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumpliendo con las formalidades establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública para ser presentado al Congreso Nacional, por todas las razones anteriormente expuesta en el presente escrito;

Declarar la devolución de los efectos monetarios pagados por los administrados en el último año de aplicación de la Resolución No. 332 de fecha diecisiete (17) del mes de octubre del año dos mil once (2011), por todas las razones anteriormente expuestas en el presente escrito; (...). -

2.1. Infracciones constitucionales alegadas

La accionante señala que la Resolución núm. 332-11, emitida por el Ministerio de Industria y Comercio el diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011), viola los artículos 4, 6, 49.1, 69.10, 93.1, 122, 128, 136, 138, 243 de la Constitución dominicana de dos mil diez (2010), que consignan lo siguiente:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 49.- Libertad de expresión e información. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa. (...) 1) Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (...) 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: (...) 1) Atribuciones generales en materia legislativa: a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.

Artículo 122.- presidente de la República. El Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por la presidenta o el presidente de la República, en su condición de jefe de Estado y de gobierno de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución y las leyes.”

Artículo 128.- Atribuciones del presidente de la República. La o el presidente de la República dirige la política interior y exterior, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

Artículo 136.- Atribuciones. La ley determinará las atribuciones de los ministros y viceministros.

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.

Artículo 243.- Principios del régimen tributario. El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.

3. Pruebas documentales

Los principales documentos depositados en el presente expediente fueron los siguientes:

1. Decreto núm. 307-01, de dos (2) de marzo de dos mil uno (2001), emitido por el entonces presidente de la República, Ing. Hipólito Mejía, mediante el cual se instituye el reglamento de aplicación de la Ley núm. 112, de Hidrocarburos, de veintinueve (29) de noviembre de dos mil (2000).
2. Copias fotostáticas de las publicaciones, por parte de la Asociación Nacional de Detallistas de Combustibles, Inc. (ANADEGAS) en distintos medios de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comunicación, refiriéndose a la fijación de los precios de los combustibles de acuerdo con la fórmula de paridad y los precios internacionales.

3. Ley núm. 407, de diez (10) de octubre de mil novecientos setenta y dos (1972).
4. Resolución núm. 123, de diez (10) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), emitida por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.
5. Resolución núm. 168, de treinta (30) de octubre de dos mil (2000), emitida por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.
6. Ley núm. 112, de Hidrocarburos, de veintinueve (29) de noviembre de dos mil (2000).
7. Copia fotostática de las notificaciones realizadas por el Ministerio de Industria y Comercio, por concepto de cobros de las tasas establecidas por la Resolución núm. 332, de diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011).

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La entidad accionante pretende la nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución núm. 332, de diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011), emitida por el Ministerio de Industria y Comercio, fundamentalmente por los siguientes alegatos:

- a. El principio de reserva de ley garantiza que el cobro que haga la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA por concepto de algún tipo de tributo siempre sea en cumplimiento de una ley emanada del Congreso Nacional y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no producto de una imposición económica de la propia ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Es por ello, Honorables Magistrados, que el Artículo 93.1, inciso a) de la Constitución no resiste limitaciones a ciertos tipos de tributos o contribuciones generales, sino que es, en el marco constitucional dominicano, extensiva a todas las categorías de tributos o contribuciones generales.

b. El Tribunal Constitucional Español se ha pronunciado en reiteradas ocasiones estableciendo categóricamente que siempre que la contribución sea de forma coactiva, debe estar sometido dicho acto que lo contempla a los principios de legalidad y de reserva de ley.

c. Ejemplo de ello fue la Sentencia STC 182/1997 de 28 de octubre cuando señala: "El establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamada a satisfacerla es pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de la reserva de ley".

d. (...) Conviene que este Honorable Tribunal, en cumplimiento de los cánones constitucionales declare la inconstitucionalidad de la RESOLUCIÓN NO. 332 y por tanto la NULIDAD del referido acto, toda vez que viola el principio de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria (Artículo 93. 1 inciso a) de la Constitución como especificación del régimen tributario general (Artículo 243 de la Constitución).

e. La RESOLUCIÓN NO. 332 emitida por el MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO en fecha diecisiete (17) del mes de octubre del año dos mil once (2011), firmada por el señor MANUEL GARCIA AREVALO, en su día, Ministro de dicha entidad gubernamental, no fue



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme a la Constitución de la República de enero del dos mil diez (2010) y normas internacionales de carácter constitucional porque violan (i) el derecho fundamental al debido proceso, el cual se encuentra insertado en la Constitución de la República en su Artículo 69 que señala que "toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que establece a continuación...".

f. Es dable indicar, que las garantías mínimas del debido proceso tanto en materia judicial como administrativa, las hemos tenido en nuestro país desde la ratificación de ciertas normas internacionales, tales como (i) La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Artículo 8; (ii) la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 10 y 11; (iii) la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en sus artículos XVIII y XXVI; (iv) El pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 14 y 15 y; Todas estas con jerarquía constitucional y de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estados (sic).

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Procurador General de la República

La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen el diez (10) de junio de dos mil trece (2013), expresó lo siguiente:

a. Una interpretación integral de la situación alegada por la accionante a la luz de la constitución (sic) y la jurisprudencia constitucional evidencian



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un cierto fundamento normativo en la Resolución 332-11/MIC que es necesario ponderar en aras de que la declaratoria de inconstitucionalidad de toda norma es posible después de agotadas todas las alternativas para su preservación en el ordenamiento jurídico.

b. Tal y como afirma la accionante, el art. 69.10 de la Constitución manda a observar el debido proceso administrativo en toda clase de actuaciones administrativas ó (sic) judiciales.

c. De igual manera, el art. 138 referido a los principios de la Administración Pública, dispone que la ley regulará: 2) el procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

d. Esa ley, al igual que otras muchas ordenadas por el Constituyente (sic) del que emanó la Constitución de 2010, no ha sido dictada. Por tanto, no existe el procedimiento a tal efecto.

e. Si bien es necesario respetar el derecho de participación de los interesados o afectados por una disposición administrativa contenida en una Resolución, la ausencia de la ley que establezca de manera concreta los aspectos específicos del procedimiento a seguir a tales fines imposibilita apreciar sin género de dudas su cumplimiento; sin menoscabo de que en el contexto abstracto en que se analiza la presente acción directa de inconstitucionalidad y a la luz de la documentación que la soporta, resulta imposible apreciar si se produjo ó (sic) no la audiencia de los interesados que hoy alegan haber sido perjudicados por la misma como fundamento para solicitar su declaratoria de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Finalmente, es importante referir que la disposición atacada tiene efecto hacia el porvenir, y que en su texto no se refleja en modo alguno la facultad de modificar el cobro de tasas previamente pagadas.

g. Por tales motivos, somos de opinión: Único: Que, en atención a las razones expuestas, procede reconocer que las Res. 332-11 del Ministerio de Industria y Comercio tiene un fundamento normativo en su capacidad regulatoria establecida en la ley 290-66 y su reglamento de aplicación, y en consecuencia procede rechazar con todas sus consecuencias la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la misma por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina.

5.2. Opinión del órgano emisor del acto impugnado: Ministerio de Industria y Comercio

El Ministerio de Industria y Comercio, al concluir en audiencia celebrada el veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013), expresó lo siguiente:

a. Primero: Declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad en razón que la Resolución 332 del 17 de octubre de 2011, del MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO constituye un acto administrativo dictado en virtud de competencias legalmente establecidas, por lo que, al no ser emitida en ejercicio directo de normas sustantivas de la Constitución, su control debe ser realizado por la jurisdicción contencioso administrativa.

b. Subsidiariamente, en el hipotético e improbable caso de que no se acojan las conclusiones principales, Segundo: Rechazar, por improcedente y mal fundada, la presente Acción de Inconstitucionalidad, toda vez que no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se ha producido ninguna infracción en perjuicio de una norma sustantiva de la Constitución.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013), compareciendo el representante del Ministerio Público, así como el representante de la entidad accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc., y el representante del Ministerio de Industria y Comercio, en la que presentaron sus respectivas conclusiones.

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

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución dominicana de dos mil diez (2010) y 36 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Los precitados artículos establecen que el Tribunal Constitucional será competente para conocer las acciones directas de inconstitucionalidad “contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”.

8. Inadmisibilidad de la acción

a. En la especie, la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS) incoó una acción directa en inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 332, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio en fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011), la cual tuvo por objeto la reglamentación de las disposiciones relativas a los cargos por servicios que ofrece a las empresas generadoras de electricidad y las empresas que se dedican a la importación, distribución, transporte y expendio de productos derivados de petróleo.

b. En este orden, la parte accionante persigue, mediante su acción directa, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución núm. 332, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio el diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011); sin embargo, este tribunal constitucional advierte que la indicada resolución fue derogada expresamente por la Resolución núm. R-Mem-REG-035-2016.

c. En efecto, la resolución de marras establece el tarifario de los servicios del Ministerio de Energía y Minas e instituciones adscritas; fue emitida el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). En su literal quinto, consta lo siguiente: “La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la Resolución No. 332 de fecha 17 de octubre del 2011 y la resolución No. 12 de fecha 11 de enero del 2013, del Ministerio de Industria y Comercio”.

d. De ahí que, como los accionantes cuestionan la facultad del Ministerio de Industria y Comercio para cobrar algún tipo de tributo a los entes regulados, no podría este Tribunal Constitucional examinar una norma derogada y que, por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demás, le atribuye tales funciones a otra institución estatal. Así, este colegiado, a partir del precedente asentado mediante la Sentencia TC/0023/12,¹ ha establecido el criterio que transcribimos a continuación:

(...), al quedar sin efecto el Decreto No. 1026-01, en razón del prealudido Decreto No. 176-09, que eliminó la tasa objetada por la accionante, la norma cuestionada desapareció de nuestro ordenamiento jurídico dejando sin objeto la presente acción directa en inconstitucionalidad, y al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

Así también, la Sentencia TC/0154/13 sostiene: “(...) este Tribunal Constitucional entiende que para someter una norma determinada al escrutinio constitucional es esencial que la misma se encuentre vigente. El caso que nos ocupa carece de objeto porque al momento que este tribunal estatuye, la disposición legal cuestionada había sido derogada (...)”.

e. De manera que con la entrada en vigencia de la Resolución Núm. R-Mem-REG-035-2016, que derogó la Resolución núm. 332, *supra* indicada, y los precedentes sobre la materia que han sido invocados, la presente acción directa de inconstitucionalidad carece de objeto.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Miguel Valera Montero. Constan en acta los votos disidentes de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; y Justo Pedro Castellanos Khoury,

¹ Criterio reiterado en las Sentencias TC/0236/13, TC/0191/14, TC/0222/15, hasta los días.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles, por carecer de objeto, la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Detallistas de Combustibles, INC. (ANADEGAS) contra la Resolución núm. 332, emitida por el Ministerio de Industria y Comercio el diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011).

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos de este proceso libres 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.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Combustibles, INC. (ANADEGAS); al órgano emisor de la norma, Ministerio de Industria y Comercio, y a la Procuraduría General de la República, para los fines que correspondan.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

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

1. En la especie, la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 332, emitida por el Ministerio de Industria y Comercio en fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil once (2011), por entenderla no conforme a la Constitución dominicana en sus artículos 4, 6, 49.1, 69.10, 93.1, 122, 128, 136, 138 y 243.

2. La acción interpuesta fue declarada inadmisibile por falta de objeto mediante la sentencia respecto a la cual efectuamos el presente voto, derivada en el caso de la especie de la existencia de un precedente definitivo y vinculante emanado de este Tribunal Constitucional, donde ya se había pronunciado este plenario sobre la inexistencia jurídica en nuestro ordenamiento de estas disposiciones, por haber sido excluida del ordenamiento jurídico vigente.

3. Ahora bien, aunque esta juzgadora comparte la solución dada por esta sentencia en el sentido de declarar inadmisibile la acción directa en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad por haberse interpuesto contra una norma previamente derogada, salva su voto respecto del análisis sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el cual concluye estableciendo que la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS) cuenta con la calidad o la legitimación activa para accionar, en virtud de que: *“los miembros que la conforman constituyen una agrupación de comerciantes cuya actividad principal radica en el oficio de detallistas de combustibles del país”*.

4. En efecto, la sentencia llega a dicha conclusión aplicando de manera combinada dos artículos, a saber: el artículo 185, numeral 1 de la Constitución que dispone: *“Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”*; así como el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual establece lo siguiente: *“Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”*. (Subrayados y cursivas nuestros).

5. En ese orden de ideas, ha sido criterio constante de este plenario que para interponer una acción directa en inconstitucionalidad se requiere como condición *sine qua non* tener *“un interés legítimo y jurídicamente protegido”*.

6. Sin embargo, en nuestra opinión todos los dominicanos, como regla general, cuentan con legitimidad activa o calidad para interponer una acción directa de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, por cuanto el propio principio de supremacía de la Constitución, la cláusula del Estado social y democrático de derecho y la regla de participación activa de los ciudadanos propia de este tipo de Estado, legitima el interés para atacar una norma jurídica infraconstitucional de carácter general que considere inconstitucional.

7. En este sentido, desarrollaremos el presente voto abordando: i) El principio de la Supremacía de la Constitución como criterio de apertura del interés legítimo y jurídicamente protegido, y; ii) Sobre la participación ciudadana en el Estado Social y democrático de derecho: el ciudadano como guardián de la Constitución.

i) El principio de la Supremacía de la Constitución como criterio de apertura del interés legítimo y jurídicamente protegido

8. La Constitución de la República, en su artículo 6, define el principio de supremacía de la Constitución en los términos siguientes: *“Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetas a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”*. (Subrayado y cursiva nuestros).

9. Esta juzgadora entiende que si bien el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, establece que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: *“1. Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia (...) de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”*, en modo alguno este articulado puede sobreponerse o limitar un principio de la trascendencia iusfundamental y normativo - que se erige como basamento de todo el sistema constitucional y que forma parte de las cláusulas petras de nuestra Carta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Magna - como lo es el principio de Supremacía de la Constitución en función del cual *“Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado.”* cláusula jurídica que trae como natural consecuencia que sean *“nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”*².

10. En este orden, resulta irrefutablemente cierto que de esta norma se deriva un mandato que otorga legitimidad jurídica e interés legítimo a todo ciudadano dominicano para demandar o reclamar la expulsión de todo acto legislativo o jurídico de alcance general del ordenamiento jurídico, sin que sea necesario que dicha persona tenga individualmente un derecho fundamental o adjetivo amenazado.

11. Más aun, el término *“interés legítimo y jurídicamente protegido”* como criterio de admisibilidad del control concentrado de constitucionalidad constituye un término indeterminado, no existiendo una acepción concreta del mismo, al cual, por ser un componente de un proceso constitucional deben aplicársele los principios propios del derecho procesal constitucional contenidos tanto en nuestra Carta Magna como en la ley 137-11, como son los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad e informalidad.

12. Estimamos que de la repetida disposición del artículo 185.1 de la constitución, a la luz del principio de supremacía de la Constitución anteriormente citado y en función de los principios del derecho procesal constitucional supraindicados, debe ser objeto de una interpretación abierta, extensiva, y no restrictiva o cerrada, lo cual se materializaría en la facultad de toda persona o ciudadano para impugnar una norma que considere inconstitucional; que directa o

² Artículo 6 de la Constitución Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indirectamente, en lo inmediato o en lo mediato, genere o pudiere generar vulneraciones a disposiciones constitucionales, derechos fundamentales, y aún causar perjuicios en contra del propio Estado dominicano, o de segmentos poblacionales inconscientes de sus derechos constitucionales.

13. Consideramos que toda persona o ciudadano que esté regido por la Constitución dominicana, tiene legitimidad o calidad para velar por el respeto del orden constitucional y el principio de supremacía constitucional, pues según este propio plenario en su decisión núm. TC/0178/13, la supremacía constitucional es *“...un valor o principio del derecho constitucional que superpone la constitución de un país en un estrato jerárquicamente superior al de todo el sistema jurídico del mismo, considerándola como ley suprema, la cual rige su ordenamiento legal”*, consideración que permite reforzar nuestro criterio de que toda persona se encuentra revestida de un interés legítimo a que una norma de aplicación general que la transgreda, sea impugnada y expulsada del ordenamiento jurídico, pues constituye la acción directa en inconstitucionalidad el mecanismo para garantizar, de forma efectiva la vigencia plena de la Supremacía de la Constitución, del respeto de los derechos fundamentales y del Estado de derecho.

ii. Sobre la participación ciudadana en el Estado Social y democrático de derecho: el ciudadano como guardián de la Constitución.

14. En todo sistema de organización donde impere un Estado social y democrático de derecho, debe garantizarse una participación activa de su población en toda decisión y/o debate público, ya sea político, jurídico, social o cultural, pues este nuevo tipo de Estado ensancha y amplifica las facultades participativas, y a la vez profundiza el grado de incidencia e intervención del ciudadano respecto de las políticas públicas y las decisiones jurídico-normativas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Tal como ha sostenido este tribunal al tratar y desarrollar la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, en este tipo de estado “...es función esencial la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco tanto de libertad individual como de justicia social que sean compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas...”.³

16. La estrecha relación entre Estado Social y Democrático de Derecho, Soberanía, y participación ciudadana, se refleja igualmente en el artículo 2 de nuestra norma de normas, que dispone que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.”

17. Tema al cual, no pocos pensadores y doctrinarios, así como la jurisprudencia comparada, han dedicado escritos, ideas y trascendentes decisiones, destacándose por ejemplo lo sostenido por uno de los padres de la teoría de la Constitución, Jean Jacques Rousseau, quien subrayó en su obra que el pueblo existe antes que el gobierno y que el pueblo crea el gobierno⁴, a lo cual agregamos nosotros, que delega en los gobernantes la adopción e instauración del ordenamiento jurídico que debe regirlos.

18. En esta misma dirección, sostiene Jaime Araujo Rentería⁵ que “la democracia es el gobierno del pueblo, el poder del pueblo. Es una forma de ejercicio del poder donde el gobernante tiene que dar cuenta de su gestión al

³ Sentencia núm. TC/0203/13.

⁴Jean Jacques Rousseau citado por Araujo Rentería, Jaime. “Filosofía o Teoría de la Constitución”. Editorial Ibáñez. 1996. P. 185-187

⁵ Araujo Rentería, Jaime, IBID. P. 547



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gobernado que es el titular del poder”, aspecto que también ha abordado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, que, en su sentencia de la Segunda Sala, del 2 de marzo de 1977 – (2 BvE 1/76) apunto que *“En la democracia liberal (...) todo poder estatal emana del pueblo”*

19. Todo lo supra indicado coincide con un criterio jurisprudencial propio de la Suprema Corte de Justicia del año 1998 – en ese momento nuestro juzgador Constitucional - posteriormente variado, que reconocía el papel participativo del ciudadano en la verificación de la regularidad Constitucional en el dictado de disposiciones legislativas adoptadas por el Estado, sosteniendo nuestro más alto tribunal del orden judicial que:

...al consagrar la Asamblea Revisora de la Carta Magna en 1994 el sistema de control concentrado de constitucionalidad (...) para conocer de la constitucionalidad de las leyes, es evidente que no está aludiendo a la ley en sentido estricto; esto es, a las disposiciones de carácter general y aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino a la norma social obligatoria que emane de cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes, pues, aparte de que el artículo 46 no hace excepción ni distinción al citar los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de una acción en nulidad o inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar, a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución.⁶ (S.C.J. No.1, del 6 de agosto de 1998. B.J 1053.4). (Subrayado nuestro).

⁶ *Ibíd.*, p. 456



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Criterio que esta juzgadora entiende es el ajustado a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho que plasma nuestra *norma normarum*, pues si el detentador real del poder político y centro de toda decisión jurídica es el ciudadano, que es quien delega en los poderes constituidos la facultad de estos adoptar las reglas del ordenamiento jurídico, debe asimismo conservar la facultad de ejercer los mecanismos de control y conformidad de estas disposiciones jurídicas frente a la máxima norma del ordenamiento jurídico, que es la que, en el fondo, rige todo el accionar y constituye el andamiaje y soporte normativo del Estado.

21. Si bien el ciudadano delega al constituyente derivado y/o asambleísta revisor para que en su representación adopte la Carta Magna, y fije a través de esta las normas que habrán de regir en el territorio nacional, que organizan nuestras instituciones, y que consagran los derechos fundamentales, este ciudadano no pierde ni debe perder el derecho a verificar, invocar y reclamar cualquier trasgresión al texto constitucional adoptado, contando en tal sentido con el mecanismo de control y confrontación de la regularidad de las leyes y normas de alcance general frente al ordenamiento mediante el cual decidió organizarse en constitución.

22. En esta dirección, debemos subrayar lo que ya ha establecido este plenario - al margen de la disquisición respecto al tema de la legitimación activa - en decisiones anteriores, en relación a que constituye el control concentrado de constitucionalidad, sosteniendo este tribunal que *“lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley”*, argumentando por lo tanto que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

...la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución. (El subrayado y las negritas son nuestros)

23. Todo lo previamente indicado, nos conduce a concluir en que debe operar una variación inmediata en relación al criterio interpretativo del interés jurídico y legítimamente protegido, y así dar contenido jurídico a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, al principio de la Supremacía constitucional, y a los derechos de participación democrática de los ciudadanos, pues estos en el fondo son los guardianes - o en palabras de la Suprema Corte de Justicia - centinelas, del respeto, prevalencia y superioridad del texto constitucional, debiéndose adoptar en República Dominicana el criterio iusconstitucional de la acción popular de inconstitucionalidad.

24. En ese orden de ideas, en un trabajo titulado “*Acción popular de inconstitucionalidad*”⁷, Ernesto Rey Cantor señala: *“la acción es popular porque la podrá ejercer cualquier ciudadano del pueblo. Ello resalta su carácter democrático y, a su vez, se considera como una de las vías de la participación en la democracia; por consiguiente, su ejercicio es eminentemente de carácter*

⁷ Ver Rey Cantor, Ernesto. *Acción popular de inconstitucionalidad*. Recuperado de <https://letrujil.files.wordpress.com/2012/04/accion-publica-de-inconstitucionalidad-ernesto-rey-cantor.pdf>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político, porque el pueblo por medio de un ciudadano podrá cuestionar los actos normativos que expiden los gobernantes, cuando sean violatorios de los derechos constitucionales (fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, etc.)”. (Subrayado nuestro).

25. En el citado trabajo se reconoce la visión del procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, en el sentido de que este logró desentrañar la acción popular de inconstitucionalidad del contenido del artículo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en París el 1 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyo texto consigna lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”*.

26. En efecto, Couture y otros eminentes y reputados procesalistas como Jaime Azula Camacho, han establecido que la “acción de inconstitucionalidad” reviste un carácter público, no privado o particular, sosteniendo lo siguiente: “Esta afirmación se funda en la circunstancia de que si bien la acción es ejercida por el particular – y por tanto, desde ese punto de vista puede considerarse como de carácter rigurosamente privado -, en la efectividad de ese ejercicio está interesada toda la comunidad, lo que le da la calidad de pública (...). Este vocablo no se toma en el sentido de que la acción puede ejercerla cualquier persona, sino que su finalidad es satisfacer intereses de carácter general”⁸. (Subrayado nuestro).

⁸ Ver Azula Camacho, Jaime. *Teoría General del proceso*. Bogotá, Editorial Temis, tomo I, 7 ma. E4dición, 2000. Citado por Rey Cantor, Ernesto. *Acción popular de inconstitucionalidad*. Consultado el 10 de mayo de 2019 en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2012/04/accion-publica-de-inconstitucionalidad-ernesto-rey-cantor.pdf>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Asimismo, en el citado trabajo también se resalta la opinión de Joaquín Brage Camazano, quien en su obra “*La acción de inconstitucionalidad*”⁹, cita, a su vez, la docta opinión que formulara el célebre jurista austríaco Hans Kelsen sobre la naturaleza de dicha acción, sosteniendo lo siguiente:

(...) esta legitimación popular, conocida en la doctrina germana como popularklage, fue tomada en cuenta por Kelsen, quien vino incluso a reconocer, ya a la altura de 1928, su superioridad teórica, al señalar que: ciertamente la mayor garantía sería la de establecer un actio popularis; el tribunal debería examinar la regularidad de los actos sujetos a su jurisdicción, en particular las leyes y reglamentos, ante la demanda de cualquiera. De este modo, el interés político en la eliminación de los actos irregulares vendría sin duda satisfecho del modo más pleno. (Subrayado nuestro)

28. El carácter terminantemente popular de la acción directa en inconstitucionalidad también es reconocido por el notable constitucionalista dominicano Eduardo Jorge Prats en los términos siguientes: “*La acción directa en inconstitucionalidad es de carácter eminentemente popular porque está destinada fundamentalmente a la defensa del interés público, el restablecimiento del imperio de la constitucionalidad, mediante la anulación de las normas o actos inconstitucionales. Este carácter popular de la acción en inconstitucionalidad ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia al conceptualizar la condición de parte interesada en el sentido más amplio del término*”¹⁰... (Subrayado nuestro).

⁹ Ver Brage Camazano, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*. México, Universidad Autónoma de México, 1998, págs. 106 y 107. Citado por Rey Cantor, Ernesto. *Acción popular de inconstitucionalidad*. Consultado el 10 de mayo de 2019 en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2012/04/accion-publica-de-inconstitucionalidad-ernesto-rey-cantor.pdf>

¹⁰ Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Santo Domingo, Ius Novum, 2010, p. 454.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. Y es que, si la soberanía radica en el pueblo, tal como establece el artículo 2 de la Constitución dominicana, en modo alguno se debe privar a ese pueblo el poder ejercer el derecho de reclamar que sea expulsada del ordenamiento jurídico una norma que, aunque emitida por los poderes públicos, sea contraria al orden constitucional en el cual ha decidido vivir en sociedad, conforme el mandato dado al poder Constituyente.

30. En síntesis, entendemos que todos los ciudadanos dominicanos son guardianes del texto constitucional, pues son los verdaderos depositarios y detentadores del poder político y de la soberanía nacional, y en este orden, si bien transfieren y delegan su representación tanto en originales y derivados, así como en legisladores, para que adopten el ordenamiento jurídico del Estado, esta delegación no implica la pérdida de su poder originario, que se manifiesta en la posibilidad de controlar la efectividad normativa, velar por el respeto y vigencia plena de los textos jurídicos adoptados, en especial de la norma Suprema del Estado.

Conclusión

Consideramos que toda persona o ciudadano dominicano tiene legitimidad activa o calidad jurídica para incoar una acción directa de inconstitucionalidad, pues por su mera condición de detentador originario de la Soberanía y del poder político, cuenta con un interés legítimo para procurar que una norma de aplicación general que vulnere la Constitución sea declarada inconstitucional, pues esto constituye una garantía efectiva del respeto del texto constitucional, sus derechos fundamentales y del Estado de derecho que se deriva del principio de supremacía constitucional, y porque la acción directa en inconstitucionalidad, como ha quedado demostrado, es una acción de naturaleza abstracta y eminentemente pública, por cuanto lo que persigue es que se satisfagan intereses de carácter general, al procurarse por esa vía que las normas infraconstitucionales sean



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expulsadas del ordenamiento jurídico, preservándose con ello los principios, valores, postulados y mandatos establecidos en la Carta Magna.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutive, no compartimos los motivos desarrollados para fundamentar la misma. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

2. En general, el presente voto salvado tiene como fin establecer nuestra posición respecto a la legitimación activa de la entidad accionante en inconstitucionalidad, la cual, adicionalmente, no fue examinada en el presente caso, pasando el Tribunal directamente a decidir la inadmisibilidad por la falta de objeto. Aunque estamos de acuerdo con la mayoría respecto a la decisión tomada en el dispositivo, somos de opinión que el Tribunal debió examinar primero si la accionante tenía legitimación activa, más aún al tratarse de una asociación sin fines de lucro, entidad jurídica que no puede ejercer derechos de ciudadanía, y que, por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo tanto, la determinación de si la misma posee o no un interés legítimo y jurídicamente protegido dependerá de circunstancias diferentes a las consideradas para las personas físicas que posean la calidad de ciudadanos o ciudadanas dominicanos(as).

3. En razón de lo anterior, también reiteramos nuestra posición en cuanto a la legitimación activa de personas jurídicas, como es el caso que nos ocupa al tratarse de una asociación sin fines de lucro, la cual debe ser reconocida si la misma cuenta con personería jurídica y *capacidad procesal*¹¹ para actuar en justicia, lo que a su vez debe complementarse con la relación existente entre su objeto y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal¹², legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo. En consecuencia, ratificamos en iguales términos y alcance, en lo que respecta a personas jurídicas, nuestro voto salvado expresado en la Sentencia TC/0092/19.

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

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

¹¹ TC/0028/15.

¹² TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].