



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0626/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2009-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y el movimiento cívico “Toy Jarto” contra el Oficio núm. 5869, suscrito por el presidente de la República el ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2009).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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, numeral 1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción del acto impugnado

El acto impugnado por los accionantes, Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y el movimiento cívico “Toy Jarto”, mediante su acción directa del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), es el Oficio núm. 5869, suscrito por el presidente de la República el ocho (8) de mayo de dos mil nueve (2009), que señala:

LEONEL FERNANDEZ

Presidente de la República Dominicana

Año del Centenario del Natalicio de Juan Bosch

8 de mayo de 2009.-

Núm. 5869

Al:

Lic. José Ramón Fadul Fadul
Secretario de Estado de
Industria y Comercio.
Su Despacho

Asunto:

Autorización para suscribir
la resolución que otorga la
concesión de explotación
denominada “La Osua”.

Anexo:

Copia del Oficio No. 1818,
del 21 de abril de 2009.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Devuelvo, con mi autorización, para que esa Secretaría de Estado proceda a suscribir la Resolución (sic) que otorgará la concesión de explotación denominada “La Osua”, a favor de la sociedad comercial Consorcio Minero Dominicano, S.A. con un área de 5,540 hectáreas mineras, ubicada en los parajes La Cabilma, La Barrica, Monte Claro, La Bomba, Lamedera, Las Cabirmas, La Osua, Batey Los Arroyos, Batey González, Los Abandonos, Manigua, Batey Sabana Larga, Batey Nuevo y Cabezada de Soco, secciones de Batey Juan Sánchez y Sabana Larga, municipio de Sabana Grande de Boyá, provincia Monte Plata, para la explotación de rocas calizas y minerales industriales, de acuerdo con la Ley Minera No. 146, del 4 de junio del 1971, cumpliendo, además, con los requisitos de la Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Leonel Fernández

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Breve descripción del caso

Los accionantes objetan por inconstitucional un oficio suscrito por el entonces presidente de la República, que informaba al secretario de Estado de Industria y Comercio, su autorización para que éste último dicte una resolución que conceda derechos de explotación a la sociedad comercial Consorcio Minero Dominicano, S.A., para explotar roca caliza en una superficie de 5,540 hectáreas en una zona presuntamente situada dentro del Parque Nacional Los Haitises de la provincia Monte Plata, lo que constituye, a juicio de los reclamantes, una violación de tipo constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes aducen en su acción directa de inconstitucionalidad del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), que el referido oficio núm. 5869, viola la letra y el espíritu de los artículos 3, 8 numeral 17 y 103 de la Constitución del dos mil dos (2002), (vigente al momento de interponerse la presente acción), que rezan de la manera siguiente:

Artículo 3.- La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado, y se pronuncia en favor de la solidaridad económica de los países de América y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas.”

Artículo. 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana... Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas (...) 17)...El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole...

Artículo. 103.- Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y solo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se otorguen en las condiciones que determine la ley.

3. Pruebas documentales

En el presente expediente no constan documentos depositados para hacerse valer como medios probatorios. Solo el escrito introductorio de instancia y el acto impugnado reposan en el mismo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes pretenden la anulación del indicado oficio del ocho (8) de mayo de dos mil nueve (2009), bajo los siguientes alegatos:

Resalta a la vista y mueve a mayor preocupación el hecho de que al momento de emitir el Poder Ejecutivo el Oficio número 5869 fecha ocho (08) del mes de mayo del año dos mil nueve (2009), no se haya determinado en ella de forma concreta los límites y por ende el área de explotación de la concesión de explotación minera que por medio de él, era autorizada, con aquellos límites del parque nacional Los Haitises, o de las poblaciones que se encuentran dentro y fuera de esta área protegida que están todas dentro de los límites de esta concesión de explotación.

Dicha autorización así como el posterior otorgamiento de la concesión de explotación minera que autorizó, pusieron de forma inmediata en peligro los recursos naturales y por ende la vida y subsistencia de toda la región del este del país se encuentra amenazada, pues esta área acuna muestras significativas de bosques húmedos y pluviales que contribuyen efectivamente a la condensación del agua de los alisios del trópico cáncer propiciando las lluvias en varias llanuras y sistemas montañosos del territorio nacional.

El hecho del Poder Ejecutivo autorizar mediante el acto administrativo contenido en el Oficio número 5869 de fecha 8 del mes de mayo del año 2009, sea otorgada a la persona moral Consorcio Minero Dominicano, S.A., la concesión de explotación minera denominada “La Osua” la cual abarca como ya hemos mencionado más arriba un área de 5, 540 hectáreas mineras dentro de las cuales se encuentran las poblaciones de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los parajes...se encuentran dentro de los límites del parque nacional Los Haitises, es contraria a la norma constitucional de origen interno.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1 de la Constitución del dos mil diez (2010) y 36 de la Ley núm. 137-11.

6. Legitimación activa o calidad de los accionantes

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

6.2. En ese orden de ideas, los accionantes resultan denunciante de la presunta inconstitucionalidad de una norma o un acto jurídico, por lo que ostentan la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestida de la condición de “parte interesada” bajo los términos de la Constitución del dos mil dos (2002). Ese criterio se corresponde con el precedente constitucional que, en ese sentido, estableció el Tribunal en su Sentencia TC/0013/12, del trece (13) de junio de dos mil doce (2012), respecto a la condición de parte interesada.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Procedimiento aplicable en la presente acción directa de inconstitucionalidad

7.1. La Constitución de mil novecientos sesenta y seis (1966), modificada en mil novecientos noventa y cuatro (1994) y en el dos mil dos (2002), fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la Carta Sustantiva del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), la que posteriormente fue modificada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), siendo esta última la norma constitucional aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo los mismos principios constitucionales que invocaban los accionantes; a saber:

- a) El principio de reconocimiento del derecho internacional público en el derecho dominicano, establecido en el artículo 3 de la Constitución del dos mil dos (2002), se encuentra instituido en el artículo 26 de la actual Constitución de la República.
- b) El deber del Estado de garantizar condiciones óptimas de medio ambiente y salubridad, consignado en el artículo 8, numeral 17 de la Constitución del dos mil dos (2002), se encuentra señalado en el artículo 61.1 de la actual Constitución de la República.
- c) La potestad del Estado de conferir concesiones de explotación mineras, señalado en el artículo 103 de la Constitución del dos mil dos (2002), se encuentra formulado en el artículo 67.4 de la actual Constitución de la República.

7.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad formulada por las partes accionantes al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto, las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones constitucionales invocadas en su acción directa, procede en consecuencia, aplicar los textos de la Constitución vigente.

8. Inadmisibilidad de la acción

8.1. Los accionantes, Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y movimiento cívico “Toy Jarto”, reclaman mediante su acción directa de inconstitucionalidad la nulidad del Oficio núm. 5869, dictada por el presidente de la República el ocho (8) de mayo de dos mil nueve (2009), por presuntamente transgredir los artículos 26, 61.1 y 67.4 de la Constitución de la República. En efecto, los reclamantes solicitan

la inconstitucionalidad del Oficio No. 5869 de fecha 8 de mayo del año 2009, emitido por la Presidencia de la República Dominicana por medio del cual se autoriza sea otorgada a la personal moral Consorcio Minero Dominicano, S.A., la concesión para la explotación minera denominada “La Osua”, por ser este acto administrativo contrario a las disposiciones...de la Constitución de la República. (Ver primer dispositivo de conclusiones de acto introductivo del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), pág. 32)

8.2. La acción directa de inconstitucionalidad como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 (*leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y ordenanzas*), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, o bien, aquellos actos que sin poseer dicho carácter, son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República (*Precedente constitucional de las Sentencias TC/0041/13 de fecha 15 de marzo del 2013 y TC/0056/15 del 30 de marzo de 2015, del Tribunal Constitucional dominicano*); en efecto, la acción directa está orientada al ejercicio



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un control *in abstracto* de los actos y disposiciones normativas dimanadas de las autoridades públicas y órganos estatales, es decir, del contenido de la norma y no de su aplicación en concreto a un caso particular. En ese sentido, el Tribunal ha establecido en una decisión anterior:

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

8.3. Este criterio establecido por el Tribunal, respecto de la inadmisibilidad de las acciones directas de inconstitucionalidad contra aquellos actos administrativos que no tienen carácter normativo ni alcance general ha sido reiterado y constituye una línea jurisprudencial constante en estos casos. Se trata de un precedente vinculante para todos los órganos del Estado, incluso para el propio Tribunal Constitucional, en virtud del *principio del stare decisis*, tal y como establecen los artículos 184 de la Constitución de la República, y 7.13 y 31 de la Ley núm. 137-11.

8.4. El Oficio núm. 5869, suscrito por el presidente de la República el ocho (8) de mayo de dos mil nueve (2009), constituye un acto administrativo mediante el cual se le informa al secretario de Estado de Industria y Comercio la autorización para que proceda a otorgar, mediante una resolución posterior, la concesión minera de que se trata. El *oficio* es un documento oficial dimanado de una autoridad administrativa, mediante el cual se le comunica a otro funcionario recomendaciones, instrucciones u órdenes para llevar a cabo determinadas gestiones de orden administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.5. Como se advierte en los precedentes ya antes citados, se trata de un acto administrativo que no tiene carácter normativo ni alcance general, pues solo incide en una situación concreta y, por tanto, dicho acto no está sujeto a un control concentrado de constitucionalidad, pues el mismo no produce efectos jurídicos constitutivos de una concesión de explotación minera. En tal virtud, procede como al efecto, declarar inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado Milton Ray Guevara, presidente; por motivo de inhibición voluntaria. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; y Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; así como el voto salvado del magistrado José Alejandro Ayuso. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cuál será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), interpuesta por Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y movimiento cívico “Toy Jarto” en contra del Oficio núm. 5869, suscrito por el presidente de la República el ocho (8) de mayo de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a las partes accionantes, Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y movimiento cívico “Toy Jarto” y a la Procuraduría General de la República.

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

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

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO RAFAEL DÍAZ FILPO

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

VOTO SALVADO:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Consideraciones previas:

1.1. Mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta el veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), el señor Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y el Movimiento Cívico “Toy Jarto”, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de la Oficio núm. 5869, del ocho (8) de mayo de dos mil nueve (2009), suscrito por el presidente de la República, cuyo contenido se transcribe a continuación:

LEONEL FERNANDEZ

Presidente de la República Dominicana

Año del Centenario del Natalicio de Juan Bosch

8 de mayo de 2009.-

Núm. 5869

Al:

Lic. José Ramón Fadul Fadul
Secretario de Estado de
Industria y Comercio.
Su Despacho

Asunto:

Autorización para suscribir
la resolución que otorga la
concesión de explotación
denominada “La Osua”.

Anexo:

Copia del Oficio No. 1818,
del 21 de abril de 2009.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Devuelvo, con mi autorización, para que esa Secretaría de Estado proceda a suscribir la Resolución (sic) que otorgará la concesión de explotación denominada “La Osua”, a favor de la sociedad comercial Consorcio Minero Dominicano, S.A. con un área de 5,540 hectáreas mineras, ubicada en los parajes La Cabilma, La Barrica, Monte Claro, La Bomba, Lamedera, Las Cabirmas, La Osua, Batey Los Arroyos, Batey González, Los Abandonos, Manigua, Batey Sabana Larga, Batey Nuevo y Cabezada de Soco, secciones de Batey Juan Sánchez y Sabana Larga, municipio de Sabana Grande de Boyá, provincia Monte Plata, para la explotación de rocas calizas y minerales industriales, de acuerdo con la Ley Minera No. 146, del 4 de junio del 1971, cumpliendo, además, con los requisitos de la Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Leonel Fernández

1.2. En apoyo a sus pretensiones, la parte accionante sostiene que el contenido impugnado de la indicada acta viola los artículos 3, 8 numeral 17 y 103 de la Constitución del 2002 (vigente al momento de interponerse la presente acción); los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 3.- La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado, y se pronuncia en favor de la solidaridad económica de los países de América y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas.

Artículo. 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana... Para garantizar la



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

realización de esos fines se fijan las siguientes normas (...) 17)...El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole...

Artículo. 103.- Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y solo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se otorguen en las condiciones que determine la ley.

Para sustentar las alegadas infracciones constitucionales, la parte accionante expone, entre otros argumentos, lo que a continuación se transcribe:

Dicha autorización así como el posterior otorgamiento de la concesión de explotación minera que autorizó, pusieron de forma inmediata en peligro los recursos naturales y por ende la vida y subsistencia de toda la región del este del país se encuentra amenazada, pues esta área acuna muestras significativas de bosques húmedos y pluviales que contribuyen efectivamente a la condensación del agua de los alisios del trópico cáncero propiciando las lluvias en varias llanuras y sistemas montañosos del territorio nacional.

El hecho del Poder Ejecutivo autorizar mediante el acto administrativo contenido en el Oficio número 5869 de fecha 8 del mes de mayo del año 2009, sea otorgada a la persona moral Consorcio Minero Dominicano, S.A., la concesión de explotación minera denominada “La Osua” la cual abarca como ya hemos mencionado más arriba un área de 5, 540 hectáreas mineras dentro de las cuales se encuentran las poblaciones de los parajes...se encuentran dentro de los límites del parque nacional Los Haitises, es contraria a la norma constitucional de origen interno.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Fundamento del voto

2.1. La mayoría de los honorables jueces que componen este tribunal constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisibile la presente acción bajo el argumento central de que se trata *de un acto administrativo que no tiene carácter normativo ni alcance general, pues sólo incide en una situación concreta y, por tanto, dicho acto no está sujeto a un control concentrado de constitucionalidad pues el mismo no produce efectos jurídicos constitutivos de una concesión de explotación minera.*

2.2. Por consiguiente, nos permitimos exponer con el debido respeto a la mayoría, las razones por las cuales disentimos del criterio expresado para solucionar el presente caso:

a) A partir de la reforma constitucional del 2010, el objeto del control concentrado de constitucionalidad no se circunscribe a la conformidad de las leyes con la Carta Magna, ya que el mismo se ha ampliado para proteger y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

b) Conforme lo previsto en el artículo 185.1 de la Constitución:

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;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De ahí que conjuntamente con los actos propiamente normativos (leyes, reglamentos y ordenanzas), la indicada disposición incluye, **sin hacer ninguna distinción sobre sus efectos**, a los decretos y resoluciones, que constituyen instrumentos en que los se exteriorizan actos administrativos.

c) En atención a la referida ampliación del objeto de la acción en inconstitucionalidad, el Constituyente del 2010 incorporó la condición del interés legítimo y jurídicamente protegido que debe tener el accionante.

d) Acorde con lo anterior y coincidiendo con lo expresado por Brewer Carías, el sistema dominicano de control concentrado de constitucionalidad *abarca materialmente todos los actos del Estado*¹; tal como sucede en Costa Rica, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador, donde la Constitución permite impugnar ante la jurisdicción constitucional especializada los actos administrativos.

e) Como bien señala el profesor chileno Luis Alejandro Silva Irrarrázaval²

El control de la juridicidad de los actos administrativos no puede omitir la Constitución como parámetro de control, porque su adecuación a esta norma es precisamente condición de su validez. Sin embargo, el sistema de control de juridicidad de los actos administrativos aplica deficientemente la Constitución, prefiriendo aplicar la ley como criterio último de validez, dado ciertos supuestos. Esta situación es causa de los siguientes efectos: i.

¹ Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”, En Nestor Pedro Sagües y Lino Vásquez Sámul (Coords), VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional (Santo Domingo: Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2011), 307.

² Luis Alejandro Silva Irrarrázaval, “Insuficiencia del Principio de Supremacía Constitucional en el Control de Constitucionalidad de los Actos Administrativos”, Ponencia XXXVI Jornadas Chilenas De Derecho Público.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La fuerza normativa de la Constitución es puesta en entredicho, y con ella el Estado constitucional de Derecho; ii. La protección eficaz de los derechos garantizados por la Constitución queda subordinada a la ley; iii. Las posibilidades de un control eficaz de la actividad de la Administración por parte de los órganos competentes disminuyen.

f) Precisado lo anterior, cabe destacar que en la especie, el acto impugnado está contenido en el referido oficio suscrito por el entonces presidente de la República, Dr. Leonel Fernández, que informaba al secretario de Estado de Industria y Comercio, su autorización para que éste último dicte una resolución que conceda derechos de explotación a la sociedad comercial Consorcio Minero Dominicano, S.A. para explotar roca caliza en una superficie de 5, 540 hectáreas en una zona presuntamente situada dentro del Parque Nacional Los Haitises de la provincia Monte Plata, lo que constituye a juicio de los reclamantes, una violación de tipo constitucional.

g) Al respecto, la posición mayoritaria afirma que:

... el Oficio No. 5869 de fecha 8 de mayo del 2009, suscrito por el Presidente de la República, constituye un acto administrativo mediante el cual se le informa al Secretario de Estado de Industria y Comercio la autorización para que proceda a otorgar mediante una resolución posterior la concesión minera de que se trata. El oficio es un documento oficial dimanado de una autoridad administrativa mediante el cual se le comunica a otro funcionario recomendaciones, instrucciones u órdenes para llevar a cabo determinadas gestiones de orden administrativo.

h) Con base en ese criterio, en la sentencia que motiva el presente voto se concluye que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

... se trata de un acto administrativo que no tiene carácter normativo ni alcance general, pues sólo incide en una situación concreta y, por tanto, dicho acto no está sujeto a un control concentrado de constitucionalidad pues el mismo no produce efectos jurídicos constitutivos de una concesión de explotación minera. En tal virtud, procede como al efecto, declarar inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad.

i) En ese orden de ideas, procede señalar que la Ley núm. 107-13, en su artículo 8, define el Acto Administrativo, de la siguiente forma: *es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.*³

j) Por efecto del supra indicado texto legal, son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, **están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.**

k) En ese sentido y contrario a la calificación dada por la posición mayoritaria en torno al objeto de la presente acción, somos de opinión que el mismo **no se trata de un Acto Administrativo**, puesto que no produce de manera inmediata y directa efectos jurídicos sobre un administrado; más bien se trata de un simple acto de la Administración **cuyo objeto no trasciende de su propia esfera.** Estos se definen como *actos unilaterales por los cuales la Administración da a conocer determinadas actuaciones, tales como oficios, memorándums, informes, etc.*

³ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) *Acorde a lo anterior, no se trata de un acto susceptible de ser impugnado mediante una acción directa en inconstitucionalidad, conforme lo previsto en el artículo 185.1 de la Constitución, pero no por la razón expresada en la sentencia que motiva el presente voto sobre su alcance particular, sino porque se trata de un acto de puro trámite interno de la Administración que no tiene un carácter definitivo y que carece de efectos externos.* Esta es la razón por la que la presente acción debe ser declarada inadmisibile.

3. Posible solución procesal

En atención a las consideraciones antes expuestas, entendemos que este tribunal debió declarar inadmisibile la presente acción porque *no se trata de un acto susceptible de ser impugnado mediante una acción directa en inconstitucionalidad, conforme lo previsto en el artículo 185.1 de la Constitución, pero no por la razón expresada en la sentencia que motiva el presente voto sobre su alcance particular, sino porque trata de un acto de puro trámite interno de la Administración que no tiene un carácter definitivo y que carece de efectos externos.*

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de los honorables magistrados que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto disidente, pues mi divergencia se sustenta en la posición que defendí



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en las deliberaciones del pleno, de que esta corporación debió examinar si el acto en cuestión producía alguna afectación al orden constitucional, razón por la que emito el presente voto.

VOTO DISIDENTE:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. Los señores Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y el Movimiento Cívico “Toy Jarto” interpusieron, una acción directa de inconstitucionalidad de decisión jurisdiccional en fecha veintidós (22) de julio del año dos mil nueve (2009), impugnando el Oficio núm. 5869 de fecha 8 de mayo del 2009 suscrito por el presidente de la República.

2. La sentencia adoptada por la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional declaró inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad sobre la base de que el indicado oficio no posee alcance general y normativo y que, por tanto, el mismo no está sujeto a un control concentrado de constitucionalidad criterio del que discrepo, en tanto existen otros elementos que se deben considerar a fin de examinar la cuestión de la constitucionalidad del acto impugnado, como se explicaré más adelante.

I. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA PROCEDÍA EXAMINAR LO RELATIVO A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL OFICIO NÚM. 5869 DE FECHA 8 DE MAYO DEL 2009 SUSCRITO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

3. Como hemos apuntado, la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores Reemberto Pichardo Juan, Alejandro Alberto Paulino Vallejo y el Movimiento Cívico “Toy Jarto” fue declarada inadmisibles al estimarse que: *se*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trata de un acto administrativo que no tiene carácter normativo ni alcance general, pues sólo incide en una situación concreta y, por tanto, dicho acto no está sujeto a un control concentrado de constitucionalidad pues el mismo no produce efectos jurídicos constitutivos de una concesión de explotación minera. En tal virtud, procede como al efecto, declarar inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad.

4. Para solucionar el caso planteado, el Tribunal citó los precedentes de la sentencias TC/0041/13 y TC/0051/12, los cuales dispusieron que:

La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley No.137-11 (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general o bien aquellos actos que sin poseer dicho carácter, son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República (Precedente constitucional de las Sentencias TC/0041/13 de fecha 15 de marzo del 2013 y TC/0056/15 del 30 de marzo de 2015, del Tribunal Constitucional dominicano); en efecto, la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos y disposiciones normativas dimanadas de las autoridades públicas y órganos estatales, es decir, del contenido de la norma y no de su aplicación en concreto a un caso particular. En ese sentido, el Tribunal ha establecido en una decisión anterior: “...el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante las jurisdicción contenciosa-administrativa.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Sentencia TC/0051/12 de fecha 19 de octubre del 2012; párrafo 8.2, pág. 11; del Tribunal Constitucional dominicano)

5. Los actos administrativos de carácter normativo y efecto general crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas y se integran a la legislación o regulación como fuente de derecho, es por ello, que al decretarse la no conformidad de la norma con los principios y valores de la Constitución como consecuencia del control abstracto realizado, son excluidos del ordenamiento jurídico afectando a terceros ajenos al proceso que culminó con la sentencia; por el contrario, los de efecto particular, según afirma BREWER-CARIÁS, “...son de contenido no normativo, y éstos, a su vez, pueden ser o actos generales, dirigidos a un grupo determinado o determinable de personas, o actos individuales, siempre dirigidos a un solo sujeto de derecho”⁴

6. A mi juicio, podría suscitarse una controversia conceptual respecto del mandato constitucional expreso del legislador a examinar la constitucionalidad de los decretos, aún más, supongamos que el acto cuestionado mediante la acción directa en inconstitucionalidad comporte, en principio, apariencia de efectos particulares, sin embargo permee en la colectividad debido al derecho fundamental envuelto, como sería el caso de los derechos colectivos -medio ambiente, preservación de un patrimonio cultural o histórico, conservación de la flora o la fauna, por mencionar algunos-, o que su ejecución trascienda el plano particular, como sería una resolución dictada por un órgano que tenga por objeto la aprobación de un contrato marco suscrito entre dos personas jurídicas reguladas y cuyas cláusulas normativas a su vez sean aplicadas a los contratos que se celebren entre estas y los terceros; situaciones que harían admisible la acción directa de inconstitucionalidad a fin de valorar las pretensiones del accionante y determinar si

⁴ BREWER-CARIÁS. *Los Actos Administrativos Normativos como fuente del Derecho en Venezuela, con especial referencia a los Reglamentos Ejecutivos*. Recuperado de <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2009/09/1053.-605-Los-actos-administrativos-como-fuente-de-derecho-Foro-Iberoamericano-Panam%C3%A1-sept-2009.doc.pdf>



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciertamente el acto impugnado riñe con los principios, valores y normas constitucionales.

7. Además de lo anterior, la admisibilidad también se justifica en la medida en que una afectación grosera de los derechos fundamentales de los accionantes se traduzca en una perturbación del orden constitucional que amerite examinar el fondo de la cuestión; en asimetría interpretativa al criterio de este colegiado, el artículo 185.1 de la Constitución, no distingue sobre la naturaleza del acto objeto de examen y solo dispone que la acción directa de inconstitucionalidad se interpone en contra de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, sin precisar, como hemos apuntado, si el análisis de admisibilidad está sujeto al efecto particular o general del acto en cuestión, aspecto que tampoco se determina en el artículo 36 de la Ley núm. 137-11.

8. Como se aprecia en los ejemplos expuestos, el Tribunal Constitucional debe asumir nuevos criterios para el examen de los actos que se atacan por vía del control concentrado, pues la apariencia de efecto particular pudiera conducir a declarar inadmisibles una acción de inconstitucionalidad sin explorar la posibilidad de que se trate de actos normativos o de efectos generales, o de una violación grosera de la Carta Magna; lo que implicaría un ejercicio ineficaz de los roles que le asigna el artículo 184 de la Carta Sustantiva a este Tribunal, de garantizar la supremacía de la Constitución, defender el orden constitucional y proteger los derechos fundamentales.

9. Para el suscribiente de este voto particular, el Tribunal Constitucional desempeña las funciones citadas anteriormente velando por la supremacía constitucional en los pronunciamientos de los tribunales del Poder Judicial en materia constitucional y procurando preservar la coherencia jurisprudencial, al tenor de los recursos y acciones sometidos a su escrutinio; y ejerce también la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justicia constitucional sancionado los textos que entren en conflicto con la Constitución, en apego a los procesos y procedimientos puestos a su disposición.

10. Ahora bien, ese ejercicio requiere de un análisis exhaustivo de la cuestión planteada por parte de este Colegiado, de modo que, lejos de supeditarse a la mera aplicación automática de los precedentes constitucionales que ha venido desarrollando y de la doctrina constitucional comparativa, considere si las circunstancias fácticas de los casos que le son sometidos ameritan una construcción jurisprudencial distinta que se constituya en una excepción al criterio de que solo los actos de carácter normativo y general son susceptibles de ser impugnados por esta vía, como ha considerado este Tribunal.

11. Un ejemplo de ello es la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ramón Licinio Vargas Hernández en contra del Decreto núm. 391-12 del 28 de julio de 2012 que declaró de utilidad pública e interés social las parcelas núm. 1583 y 1584 del Distrito Catastral núm. 5, municipio Luperón, Puerto Plata; caso en el cual, pese a afectar los derechos a la propiedad, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica del accionante, este Tribunal consideró en la sentencia TC/0127/133 que [...] *en presencia de una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto estatal de efectos particulares, cada vez que esté comprobado o exista la presunción grave de que ha sido producido con dolo, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución, dicha acción debe ser admitida, pues esta solución, que se constituye en excepción a la jurisprudencia constitucional de que dicho recurso está reservado para los actos estatales de efectos generales, es la más adecuada en la misión de este tribunal constitucional de defender la vigencia del estado social y constitucional de derecho.*

12. En la sentencia TC/0073/12 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), este Tribunal estimó que el acto atacado se había dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en normas infraconstitucionales y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que por consiguiente correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa dirimir las cuestiones de legalidad suscitadas como consecuencia de esos actos, de lo que pudiera interpretarse, que los actos emitidos derivados de las facultades y competencias consagradas en la Constitución sí serían objeto del control abstracto de constitucionalidad; sin embargo, precisa este Colegiado en la sentencia TC/0041/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), que esos actos ejecutados por un mandato directo e inmediato de la Constitución, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, siempre que no exista una ley que norme dichos actos.

13. Atendiendo a lo anterior, en la sentencia TC/0189/15 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), el Tribunal admitió la acción directa en inconstitucionalidad en contra del Decreto núm. 487-08 del veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008) que había concedido el beneficio de indulto a los señores Vivian Lubrano, Pedro Franco Badía, Casimiro Antonio Marte Familia, Gervasio De La Rosa y Milcíades Amaro Guzmán, sobre la base de que se trataba de un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, a pesar del efecto particular que comportaba dicho acto.

14. Como se observa, este Tribunal se ha apartado en diversas ocasiones del criterio que hoy nuevamente abraza y ha procedido a declarar admisible la acción y conocer el fondo de la cuestión. A mi juicio y con el debido respeto a los magistrados concurrentes en esta decisión, es relevante que *a prima facie* esta corporación establezca una ruta en la que primero examine los efectos del decreto y si advierte que vulnera groseramente un derecho fundamental previsto en la Constitución, o su mandato opere como garante de la supremacía constitucional en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, que son sus postulados perennes.

II. POSIBLE SOLUCIÓN

15. La cuestión planteada conducía a que este Tribunal verificara si el Oficio núm. 5869 de fecha 8 de mayo del 2009 suscrito por el Presidente de la República impugnado en inconstitucionalidad, entrañaba efectos tales que pudieran alterar el orden y la supremacía constitucional; razón por la que disiento de la decisión del Pleno.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

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

Sobre el alcance del presente voto

Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional en cuanto actos administrativos que no tienen carácter normativo ni alcance general.

La sentencia para motivar la inadmisibilidad de la acción directa establece:



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Este criterio establecido por el Tribunal, respecto de la inadmisibilidad de las acciones directas en inconstitucionalidad contra aquellos actos administrativos que no tienen carácter normativo ni alcance general ha sido reiterado y constituye una línea jurisprudencial constante en estos casos. Se trata de un precedente vinculante para todos los órganos del Estado, incluso para el propio Tribunal Constitucional en virtud del principio del stare decisis tal y como establecen los artículos 184 de la Constitución de la República, 7.13 y 31 de la Ley núm. 137-11 de dos mil once (2011). (pág. 9 núm. 8.3)

En el caso concreto, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad recae sobre el Oficio núm. 5869, dictado por el presidente de la República, el 8 de mayo de 2009, mediante el cual el presidente de la República autoriza a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio a otorgar la concesión de explotación denominada “La Osua”, a favor de la sociedad comercial Consorcio Minero Dominicano, S.A., por lo que se infiere que no se trata de un acto administrativo de carácter normativo ni de alcance general, sino de un acto administrativo de efectos particulares y concretos.

En virtud de que, respecto de esta materia, los precedentes constitucionales son vinculantes para todos los poderes públicos e incluso para el propio Tribunal Constitucional por principio del *stare decisis*, tal y como establecen los artículos 184 de la Constitución de la República, 7.13 y 31 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, correspondería entonces verificar en este tipo de casos si son susceptibles del control abstracto de constitucionalidad.

En el caso del Oficio núm. 5869, dictado por el presidente de la República, el 8 de mayo de 2009, para poder ser impugnado por la acción directa de inconstitucionalidad debe haberse dictado en “ejecución directa e inmediata” de la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, es decir, que la autoridad u órgano que ejerce su potestad pública realiza el cumplimiento de una obligación derivada de la Constitución (ejecución directa) y que, además, la realización o configuración del acto ordenado no requiere de una ley o cualquier otra disposición infraconstitucional que lo norme o que regule su ejercicio (ejecución inmediata) de acuerdo con la Sentencia TC/0134/13.

Dicho acto administrativo ha sido dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, de jerarquía inferior a la Constitución, lo que lo excluye del supuesto anterior. La delegación de poderes de que se trata se fundamenta en la Ley Minera núm. 146, del 4 de junio de 1971 y su reglamento de aplicación el Decreto núm. 207-98, del 3 de junio de 1998, siendo la autorización dada por el presidente un acto de trámite necesario para la aprobación de la concesión previsto en el artículo 45 del citado decreto 207-98.

En consecuencia, salvamos nuestro voto en cuanto a las motivaciones anteriormente expuestas, con relación a que declarar la inadmisibilidad de las acciones directas de inconstitucionalidad contra actos administrativos que no tienen carácter normativo ni alcance general ha sido un criterio reiterado y constituye una línea jurisprudencial constante de este Colegiado.

Entendemos que, en ejercicio del mandato constitucional puesto a cargo del Tribunal Constitucional en el sentido de ser garante de la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, debe hacer extensiva la facultad de verificar las posibles vulneraciones de derechos constitucionales de los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, independientemente de que exista una ley que los norme, revisando de manera particular la casuística de cada caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: José Alejandro Ayuso, 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