



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0049/13**

**Referencia:** Expediente No. TC-01-2003-0017, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), contra la Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril del dos mil tres (2003), dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los nueve (9) días del mes de abril del año dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, en funciones de presidenta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, y los artículos 9 y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la resolución impugnada**

La norma atacada por medio de la presente acción directa en inconstitucionalidad, de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil tres (2003), es el Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (hoy Ministerio de Industria y Comercio), la cual señala:

*RESUELVE:*

*ARTÍCULO PRIMERO: Se concederán licencias, a personas físicas o morales para la venta y transporte al por mayor a domicilio, de combustibles diesel (gasoil) y fuel oil No. 6 (Búnker C), a industrias en general, corporaciones o empresas, sean éstas del gobierno o privadas, hoteles y residencias que usan esos productos para el consumo exclusivo de sus equipos o de sus instalaciones, siempre que cumplan con los siguientes requerimientos:*

*A-1 Si es una persona física deberá anexar copia de su cédula de identidad y electoral, identificación tributaria (RNC), documentos que demuestren tener capacidad y solvencia económica propia no menor de RD\$1, 000,000.00 (un millón de pesos) destinada con exclusividad a las inversiones específicas a que se contrae la presente resolución.*

*A-2 Si es una persona moral, deberá estar debidamente constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, para lo cual deberá depositar en la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) copias de su Registro de Nombre Comercial, Estatutos Sociales, Listas de Suscriptores, Nómina de Accionistas, Acta de la Asamblea General Constitutiva, Tarjeta de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Identificación Tributaria (RNC), y Registro Mercantil ,poseer un capital suscrito y pagado no menor de un millón de pesos (RD\$ 1,000,000.00).*

*PARRAFO: Los restantes requerimientos serán comunes a las personas físicas y morales.*

*B. Poseer y presentar garantías financieras o recursos económicos disponibles no menores de 10 veces su capital y poseer y depositar pólizas de seguros por este monto, cubriendo daños de incendios y responsabilidad civil a terceros, suficientes para solventar indemnizaciones en casos de siniestros, derrames u otros daños que puedan surgir en la venta y transporte de gasoil y fuel oil No. 6 (Búnker C).*

*C. Suscribir un contrato de abastecimiento con alguna empresa mayorista o distribuidora autorizada para vender y transportar al por mayor diesel (gasoil) y fuel oil No. 6 (Búnker C), a domicilio, condición ésta que deberá demostrar claramente la procedencia y calidad del combustible a comercializar, contrato que deberá estar legalizado por un notario público y la firma de éste certificada por la Procuraduría General de la República.*

*D. La persona física o moral solicitante deberá comprometerse, a través de una Declaración Jurada legalizada por Notario Público, y la firma de éste certificada por la Procuraduría General de la República, a cumplir con todas las normas de calidad que a tales fines establezca la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) a través de sus dependencias , así como las de otros organismos del Estado, para garantizar la integridad de las operaciones, procedimientos y equipos y buena calidad de los productos a comercializar.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*E. Que cuente con un mínimo de tres (3) unidades de transporte de su propiedad, lo cual deberá demostrarse por las respectivas matrículas o en su defecto estas podrán ser arrendadas, las cuales deberán ser en ambos casos autorizadas por esta Secretaría de Estado, para poder transportar los productos derivados del petróleo indicados en el artículo primero de esta resolución, de manera que garanticen un transporte seguro dentro de las normas de seguridad ambiental e industrial con personal técnico debidamente entrenado en el manejo de dichos combustibles.*

*PARRAFO: Los camiones de transporte deben tener una capacidad de hasta 4000 galones, en adición a los requisitos que establece el Reglamento No. 307 en sus artículos 16,17, 18 y 19.*

*F. En los casos que sean aprobadas las solicitudes de transporte y venta de combustibles a domicilio a que se refiere la presente resolución, las personas físicas o morales, autorizadas deberán someterse a las regulaciones de precios (impuestos, márgenes, comisión de transporte) y demás condiciones que esta Secretaría de Estado o cualquier organismo competente oficial estableciere. En lo referente al cobro de una comisión por el servicio de transporte a domicilio de combustible, esta deberá ser debidamente aprobada y establecida por la SEIC (sic) como límite máximo a cobrar en función de las distancias y las 8 zonas de transporte establecidas por esta Secretaría.*

*G. Para los casos en que, además del transporte, la persona física o moral solicitante también se proponga ALMACENAR gasoil, fuel oil, No. 6 (Búnker C), deberá acogerse a lo ordenado para estos fines por los artículos 9,10 y 11 del Reglamento No. 307-01, de fecha 2 de marzo del 2001.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*H. El cumplimiento de los requisitos indicados precedentemente no excluye y, en consecuencia, se declaran obligatorios e imprescindibles los correspondientes a otros organismos o instituciones, tales como la Secretaría de Estado de Medioambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones y otros, en los casos que procedan.*

*ARTICULO SEGUNDO: Las licencias que le sean aprobadas a las personas físicas o morales que califiquen para la venta y comercialización de los combustibles indicados en el artículo primero de la presente resolución, serán otorgadas mediante resoluciones específicas que dictará esta Secretaría de Estado, de acuerdo con el artículo 6.1 del reglamento No. 307-01.*

*PARRAFO: Las personas físicas o morales aprobadas al tenor de la presente resolución, no podrán vender combustibles a domicilio en cantidades inferiores a 200 galones, lo cual es atribución exclusiva de los detallistas que han sido autorizados en virtud de la ley No. 317, de fecha 26 de abril, que regula la venta de gasolina, diesel oil, lubricantes y otros productos similares y de la ley No. 407 de fecha 15 de octubre de 1972, que reconoce el derecho a dichos detallistas de vender al por menor esos productos directamente al público consumidor, en las estaciones de servicios, debidamente instaladas en los sitios y de acuerdo con los requisitos exigidos por la ley.*

*ARTICULO TERCERO: Las personas físicas o morales autorizadas por la SEIC para el transporte y comercialización de combustible a domicilio al amparo de la presente resolución, en ningún caso podrán comercializar dichos combustibles que provengan de empresas generadoras eléctricas beneficiarias de las exenciones impositivas que acuerda la Ley No. 112-00, en cumplimiento a lo*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*prescrito en el artículo 7 de dicha Ley, cuya violación será sancionada de acuerdo con los recargos, multas e intereses indemnizatorios que establece el Código Tributario y perderán la licencia que en virtud de la presente Resolución se les otorgue.*

*ARTÍCULO CUARTO: Las tasas a pagar para la obtención de las licencias de venta de combustible a domicilio a que se refiere el artículo primero de la presente resolución son las siguientes:*

*1) Para el tipo de transporte a utilizar por el beneficiario de la licencia a otorgarse, las tasas establecidas en las resoluciones Nos. 142 y 196, del 28 de agosto y 10 de noviembre del año 2000, respectivamente, relativas a verificación y registro de vehículos.*

*2) Para la licencia de venta de combustible a domicilio se establece el pago de RD\$75,000.00 en el Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago de los Caballeros, y de RD\$50,000.00 en las demás provincias del país.*

*3) Para la licencia de depósito o almacenamiento, si lo tuvieren, RD\$25,000.00.*

*4) PARRAFO: Los pagos a efectuarse por concepto de las Resoluciones que otorgan dichas licencias se realizarán en la Sección de Caja en la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC).*

*ARTÍCULO QUINTO: Se otorga un plazo de sesenta (60) días, a contar de la publicación de la presente Resolución, para que aquellas personas físicas o morales que se dedican en la actualidad a la venta, transporte y comercialización de combustibles a domicilio, procedan a efectuar solicitud en la Dirección de*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Hidrocarburos de esta Secretaría, a fin de obtener las licencias correspondientes; transcurrido dicho plazo, de no obtemperar en el término del mismo, serán clausuradas, sin perjuicio de las sanciones correspondientes a cargo de los tribunales, de conformidad con la Ley.*

*ARTÍCULO SEXTO: La presente Resolución deroga cualquier resolución o disposición administrativa anterior que le sea contraria.*

*ARTÍCULO SEPTIMO: Se ordena la publicación de esta resolución en un periódico de circulación nacional para su conocimiento y aplicación.*

## **2. Pretensiones de la accionante**

### **2.1. Breve descripción del caso**

2.1.1. Mediante la Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), la entonces Secretaría de Estado de Industria y Comercio (hoy Ministerio de Industria y Comercio), decidió regular la venta al por mayor de combustible a domicilio, de modo que se pudiera satisfacer la demanda de energía eléctrica por parte del mercado nacional; estableciéndose, mediante la referida resolución, la concesión de licencias para operar dicho servicio, así como los requisitos para su otorgamiento y la regulación de dicho negocio a nivel nacional.

2.1.2. La Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), objeta la prealudida Resolución No. 70, porque permite que personas físicas o morales no reconocidas como “detallistas” de combustible (personas físicas o morales propietarias de bombas o estaciones de gasolina) puedan participar en la comercialización de combustible al por mayor, lo que



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

constituye una competencia desigual en el mercado de los combustibles, pues estas últimas compiten sin realizar la inversión financiera que tienen que hacer los detallistas de gasolina para operar en el negocio.

## **2.2. Infracciones constitucionales alegadas**

La accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), en su acción directa de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil tres (2003), alega la inconstitucionalidad de la referida Resolución No. 70, por vulnerar los artículos 8.5, 8.12, 47 y 100 de la Constitución dominicana de 2002, vigente en la interposición de la presente acción, los cuales rezan de la siguiente manera:

*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: (...)*

*5) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica (...).*

*12) La libertad de empresa, comercio e industria. Sólo podrán establecerse monopolios en provecho del Estado o de instituciones estatales. La creación y organización de esos monopolios se harán por ley.*

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





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Artículo 100.- La República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes y en consecuencia, ninguna entidad de la República podrá conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias.*

### **3. Pruebas documentales**

En el presente expediente consta el siguiente documento: Resolución No. 165, de fecha veintinueve (29) de julio de dos mil tres (2003), dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, mediante la cual se rechaza un recurso de reconsideración interpuesto por ANADEGAS contra la Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003).

### **4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante**

La accionante pretende la nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), bajo los siguientes alegatos:

*a) (...) Al la Secretaría otorgar licencia para transporte y venta de combustible a domicilio a favor de personas que no tienen estación de combustible, otorga en provecho de los primeros un privilegio que deviene inconstitucional, en virtud de lo que dispone el ordinal 5 del artículo 8 de la Constitución, así como, por la consagración del principio de igualdad que establece el artículo 100 de la Constitución...la resolución sanciona, desconoce y burla la Constitución cuando establece un tratamiento distinto entre ciudadanos que están dedicados a la misma actividad de comercio, al detallista lo tiene sometido a un régimen de supervisión de equipos, a sanciones, a multas, sin perjuicio de la tributación económica que deben hacer al Estado, y de los elevados costos operacionales en que incurren para*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*participar en la comercialización de los combustibles y a los caballeros de la comercialización de combustibles a domicilio, les exonera de todo proceso de inspección y de costos operativos(...).*

*b) (...) [L]a resolución no es razonable porque no nos encontramos en una situación de falta de abastecimiento en el mercado de los combustibles. Los detallistas han sido y son capaces de satisfacer la demanda sectorial de los combustibles, entonces, es improcedente ponerlos a competir con un sector que intervendrá en el negocio sin satisfacer el rigor de la ley y prácticamente exonerado del pago de impuestos y costos operativos (...).*

*c) La resolución 70, permite que las personas vendan, transporten y comercialicen combustibles, en virtud de una resolución que dicte la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, aspecto prohibido por la ley entonces, personas amparadas en una resolución participarán en el negocio de los combustibles sin haber invertido absolutamente nada, lo cual pone al detallista a preguntarse cuál fue el sentido de su inversión si hoy y a partir de ésta resolución, todo aquel que desea participar en el negocio, sólo debe pagar RD75,000.00 y RD\$50,000.00 pesos y arrendar tres unidades de transporte, como dispone el artículo 1ro, párrafo 1, letra E. Por tanto, se ha alterado la seguridad jurídica con una medida que atenta contra el estado de derecho, perjudicando a un sector que ha cumplido todas las leyes y reglamentos como es el de los detallistas.*

### **5. Intervenciones oficiales**

#### **5.1. Opinión del Procurador General de la República**

El Procurador General de la República, mediante su dictamen sobre el caso, de fecha cinco (5) de abril de dos mil cuatro (2004), expresa lo siguiente:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) *A que la precedente solicitud se corresponde con un recurso de inconstitucionalidad contra una resolución dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, por supuesta violación a la Constitución por el Lic. Robert Valdez a nombre y representación de la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), circunstancia ésta que permite apreciar la improcedencia de la acción perseguida, puesto que la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad depende de que sea incoado contra una ley que vulnere o entre en contradicción con la Constitución de la República, lo que como hemos podido apreciar, no ocurre en el caso que nos ocupa (...).*

### **5.2. Intervención voluntaria de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio**

La Secretaría de Estado de Industria y Comercio (hoy Ministerio de Industria y Comercio), interviene de manera voluntaria en la presente acción en inconstitucionalidad, mediante un escrito de fecha dos (2) de noviembre de dos mil once (2011), alegando lo siguiente:

a) *Las licencias para ventas de combustibles a domicilio que pueden concederse al amparo de esta resolución no desconocen la libertad de empresa, sino, por el contrario, la protegen y robustecen ese precepto constitucional. Por un lado asegura que el combustible pueda llegar a las empresas, corporaciones agrícolas e industriales y a los mayoristas que intervienen en la comercialización conforme lo establece la Ley No. 407, para lo cual fija reglas claras.*

b) *“(...) [E]s el propio texto de la Ley No. 407, que apoya nuestro criterio en el sentido de que la aplicación de la Resolución No. 70, no crea privilegio ni desigualdad en perjuicio de la ANADEGAS, por cuanto ella misma preserva el derecho de los detallistas o vendedores de combustibles al por*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*menor, impidiendo que los concesionarios de licencias de ventas a domicilio puedan vender los mismos en pequeñas cantidades.*

*c) Para aplicar el principio de razonabilidad es necesario colocar el acto en el cual se aduce la inexistencia de la necesidad frente a la desnaturalización de la actividad que desarrolla el impugnante, estableciendo que la misma vulnera su derecho. En la especie, se trata de actividades diferentes, y aquella regulada por la Resolución No. 70 no invade la esfera y derechos que establece a favor de la ANADEGAS la Ley No. 407, de fecha 2 de mayo del año 1972.*

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 6. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República de 2010 y el artículo 36 de la Ley Orgánica No.137-11.

### 7. Legitimación activa o calidad de la accionante

7.1. Al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde el año 2004, la procedencia o admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad está sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución dominicana del 2002 (vigente al momento de la acción), que admitía las acciones formuladas por aquellos que probasen su condición de parte interesada.

7.2. En ese orden de ideas, la accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), resulta una denunciante de la presunta inconstitucionalidad de una norma o un acto jurídico, por lo que



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ostentaba 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 2002. Ese criterio se corresponde con el precedente constitucional que en ese sentido, y en un caso análogo, estableció el Tribunal en su sentencia TC/0013/12, del trece (13) de junio de dos mil doce (2012).

#### **8. Procedimiento aplicable en la presente acción directa en inconstitucionalidad**

8.1. La Constitución de 1966, modificada en 1994 y en el año 2002, fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la actual Carta Sustantiva del 26 de enero de 2010, siendo esta última la norma constitucional aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo los mismos principios y derechos constitucionales que invoca la accionante, a saber:

- a) El principio de igualdad, establecido en el artículo 100 de la Constitución del 2002, se encuentra instituido en el artículo 39 de la Constitución del 2010.
- b) El derecho a la libertad de empresa, consignado en el artículo 8.12 de la Constitución del 2002, se encuentra señalado en el artículo 50 de la Constitución del 2010.
- c) El principio de razonabilidad, consagrado en el artículo 8.5 de la Constitución del 2002, se encuentra establecido en el artículo 40.15 de la Constitución del 2010.
- d) El principio de irretroactividad de las normas jurídicas, señalado en el artículo 47 de la Constitución del 2002, se encuentra consignado en el artículo 110 de la Constitución del 2010.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el alcance procesal de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por las partes accionantes al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto las disposiciones constitucionales invocadas en su acción directa, procede, en consecuencia, aplicar los textos de la Constitución vigente del 2010, a fin de establecer si la norma atacada (Resolución No. 70) resulta inconstitucional.

## **9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados**

### **9.1. En cuanto a la alegada violación al principio de igualdad (artículo 39 de la Constitución de la República)**

9.1.1. La accionante aduce que la resolución impugnada en inconstitucionalidad quebranta al principio de igualdad, al otorgar al licenciataria del servicio de venta de combustible al por mayor y a domicilio un trato preferencial distinto al que se dispensa a los detallistas de gasolina.

9.1.2. El principio de igualdad, consagrado en el artículo 39 de la Constitución de la República, obliga a las instituciones del Estado a fomentar y ofrecer un trato igualitario, en términos jurídicos o normativos, a todas las personas físicas, y aún a las morales, salvo los casos de discriminación positiva debidamente justificados. En ese sentido, mediante el precedente constitucional establecido por este Tribunal en su sentencia TC/0033/12, de fecha quince (15) de agosto del dos mil doce (2012), se instituyó el uso del test o juicio de igualdad, a los fines de establecer si una norma viola o no el principio de igualdad, cuyos criterios son:

- La existencia de casos o supuestos fácticos semejantes;
- Que tal diferenciación resulte objetiva, proporcional y razonablemente justificada;



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Que no implique consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida.

9.1.3. En cuanto al primer elemento del juicio o test de igualdad (existencia de casos o supuestos fácticos semejantes), el Tribunal ha podido constatar que los licenciatarios de permisos para vender combustibles al por mayor y a domicilio intervienen en el mismo sector comercial que los detallistas o vendedores en estaciones o bombas al por menor. Se trata, sin embargo, de actividades comerciales diferentes, pues los detallistas, de conformidad con el artículo 1 de la Ley No. 407, de fecha dos (2) de mayo de mil novecientos setenta y dos (1972), son aquellas personas que venden hidrocarburos directamente al consumidor en estaciones o bombas debidamente autorizadas, mientras que la Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), regula el negocio de la venta de combustible al por mayor –no al detalle, como las bombas o estaciones- y a domicilio, por lo que se trata de situaciones comerciales diferentes y como tal requieren una regulación jurídica distinta.

9.1.4. En tal virtud, y al quedar en evidencia de que se trata de casos o supuestos facticos diferentes, no se reúnen las condiciones para configurarse el primer elemento del test de igualdad, lo que hace inoperante la verificación de los otros dos (2) elementos, toda vez que los mismos son elementos consecuentes; por tanto, no se incurre en violación alguna al principio de igualdad y, en consecuencia, procede desestimar, por las razones anteriormente expuestas, el medio de inconstitucionalidad formulado.

### **9.2. En cuanto a la alegada violación al derecho a la libertad de empresa (artículo 50 de la Constitución de la República)**

9.2.1. La accionante alega que mediante la aludida Resolución No. 70, se transgrede el derecho a la libertad de empresa, pues sólo exige al licenciatario del servicio de venta de combustibles al por mayor y a domicilio el pago de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una tasa para proveerse de la licencia correspondiente, mientras que los detallistas que deseen incursionar en dicho negocio, al ostentar la calidad de empresas, no están exentos del pago del impuesto sobre la renta (ISR); y además, deben incurrir en costos operacionales, lo que produce una competencia desigual y desleal.

9.2.2. El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana: “La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada” (*Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia*).

9.2.3. En la especie, el hecho de que el Ministerio de Industria y Comercio, disponga la regulación del mercado de venta de combustibles al por mayor y a domicilio, disponiendo el pago de tasas para la concesión de las licencias de operación en dicho negocio, en nada afecta el derecho a la libertad de empresa de los detallistas, pues no les impide su plena incursión al mercado regulado mediante la Resolución No. 70. Además, la circunstancia de que los detallistas de combustible requieran de un determinado nivel de inversión para operar en el negocio de venta de hidrocarburos al detalle y en las estaciones de gas o





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gasolina (mercado distinto al regulado por la referida Resolución No. 70), no puede interpretarse como un obstáculo a la libre competencia, pues la prealudida resolución no les impide a los detallistas concurrir al mercado, ofrecer condiciones y ventajas comerciales que consideren oportunas, ni la posibilidad de contratar con cualquier consumidor y usuario; condiciones que configuran la libre competencia, de conformidad con la jurisprudencia constitucional comparada (*Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia*).

9.2.4. La regulación por parte de las agencias del Estado, de un determinado sector de la economía nacional no implica, en modo alguno, violación al derecho fundamental a la libertad de empresa. Este ha sido el criterio fijado por este Tribunal en el precedente establecido mediante la Sentencia TC/0027/12, de fecha cinco (5) de julio del dos mil doce (2012), al señalarse: *“Respecto del alegato de violación a la libertad de empresa y a la prohibición de monopolios, es el criterio de este tribunal que no se evidencia tal violación, por cuanto a nadie se le ha impedido realizar la actividad económica de que se trata, sino que el Estado, a través de la resolución de marras, entre otras cosas lo que ha hecho es condicionar la venta directa de combustibles a particulares no detallistas, esto es, regular las actividades comerciales entre los detallistas de combustible y los distribuidores. Tal accionar tiene su sustento jurídico en las disposiciones del artículo 221 de la Constitución y en el artículo 2B letra g) de la Ley No. 290-66, de fecha 30 de junio de 1966, y su reglamento de aplicación No. 186-66, del 26 de octubre del año 1966, pues las facultades reglamentarias de la administración pública autorizan al Estado a intervenir, incluso dictando normas que garanticen la libre competencia y los niveles de precio, sin que ello implique violación a la libertad de empresa.”* Por tanto, y en atención a las anteriores consideraciones, procede desestimar el presente medio de inconstitucionalidad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **9.3. En cuanto a la alegada violación al principio de razonabilidad (artículo 40.15 de la Constitución de la República)**

9.3.1. La accionante invoca como infracción constitucional el hecho de que la Resolución No. 70, del cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), viola el principio de razonabilidad, pues dicha norma fue dictada sin que se justifique una situación de falta de abastecimiento del mercado de los combustibles, ya que los detallistas son capaces de satisfacer la demanda sectorial de los carburantes.

9.3.2. Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la disposición cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado, tanto por la jurisprudencia constitucional norteamericana, como por la colombiana, es el test de razonabilidad, cuyos componentes ya han sido desarrollados por este tribunal en el precedente fijado en la Sentencia TC/0044/12, de fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012):

- Establecer qué se busca con la norma objetada (*análisis de la finalidad*);
- Determinar cómo se va a lograr lo buscado (*análisis de medio*)
- Determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (*análisis de la relación medio-fin*).

9.3.3. En cuanto al primer criterio del test de razonabilidad, (el análisis del fin buscado), advertimos que la aludida Resolución No. 70 procura regular el mercado relativo a la venta de combustibles al por mayor y a domicilio a las grandes industrias, edificios comerciales, condominios, restaurantes, colegios y hoteles; estableciéndose una regulación para la concesión de la licencia para



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

operar en dicho negocio, así como la cantidad mínima de galones de combustible que se puede comercializar, con lo que se procura un fin constitucionalmente legítimo, pues satisface la gran demanda de combustibles que requieren estos establecimientos. Con ello se les permite el acceso a bienes y servicios básicos, como resulta el uso de los combustibles para el desarrollo económico (artículo 219 de la Constitución dominicana).

9.3.4. En relación con el segundo criterio (análisis de medio), la prealudida Resolución No. 70, al exigirles a los solicitantes de licencia, para operar en el negocio de venta de combustibles al por mayor y a domicilio, una serie de requerimientos a los fines de calificar si merecen ser titulares de una licencia, resguarda los derechos de los consumidores (artículo 53; Constitución de la República), en cuanto a la exigencia de determinados estándares de calidad que deben ser observados por las personas físicas o morales solicitantes de la licencia. Además de garantizar un marco de libre competencia e igualdad de oportunidades al exigirles a todos los solicitantes de licencia los mismos requisitos (Art. 217; Constitución de la República).

9.3.5. En cuanto al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), el fin perseguido por la norma impugnada es el acceso de ciertos establecimientos comerciales o residenciales de alto consumo de combustible (industrias, hoteles, condominios, etc.) a un producto básico y de calidad; mientras que el medio para asegurar dicho propósito es la concesión de una licencia, previa constatación de ciertos estándares que garanticen la calidad del servicio (solvencia económica, garantía financiera, cumplimiento de las normas de calidad oficiales, propiedad de camiones de transporte, etc.) en condiciones de acceso de igualdad para todas las personas físicas y morales interesadas en intervenir en dicho negocio. Dichas razones son suficientes para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la norma; por lo que el presente medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **9.4. En cuanto a la alegada violación al principio de irretroactividad de las normas jurídicas (artículo 110 de la Constitución de la República)**

9.4.1. El principio de irretroactividad de las normas jurídicas, consagrado en el artículo 110 de la Constitución de la República, establece que toda disposición normativa debe regir para el porvenir, salvo las cuatro (4) excepciones procesales identificadas por este Tribunal en su Sentencia TC/0024/12, de fecha veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), relativas a los casos de favorabilidad penal (al subjúdice o cumpliendo condena); ultraactividad de la ley; existencia de un derecho adquirido o una tutela judicial más garantista por parte de la ley anterior. La accionante arguye, como sustento de su medio de inconstitucionalidad, la violación de dicho principio de irretroactividad al establecer la referida Resolución No. 70 que los licenciatarios autorizados para la venta al por mayor y a domicilio de combustibles, con sólo pagar la tasa correspondiente a la licencia pueden intervenir en dicho negocio; mientras que los detallistas que deseen intervenir, además de pagar la tasa de lugar, tienen una inversión económica ya realizada, que no han hecho los licenciatarios para la venta al por mayor y dicha situación constituye una afectación a su seguridad jurídica por parte de la norma impugnada.

9.4.2. Se advierte que, en el caso ocurrente, no se trata de la aplicación retroactiva de la señalada Resolución No. 70, pues el ámbito de aplicación de la misma no es la venta al detalle de carburantes en las estaciones o bombas de expendio de combustibles, mercado en el cual intervienen y han realizado inversiones los agentes detallistas representados por la accionante. Muy por el contrario, la resolución antedicha regula el mercado relativo a la venta al por mayor y a domicilio de combustible, ámbito distinto al que alude la accionante y respecto del cual no surte efecto alguno la referida Resolución No. 70, por lo que no podría hablarse en el caso de efecto retroactivo alguno; razón por la cual se rechaza el medio invocado por la accionante.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Milton Ray Guevara, Juez Presidente, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa en inconstitucionalidad, de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil tres (2003), incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), contra la Resolución No. 70, del cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (hoy Ministerio de Industria y Comercio), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS), y, en consecuencia, **DECLARAR CONFORME** a la Constitución de la República la Resolución No. 70, de fecha cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (hoy Ministerio de Industria y Comercio), por no resultar violatoria del derecho a la libertad de empresa ni de los principios de igualdad, razonabilidad e irretroactividad de las normas jurídicas.

**TERCERO: DECLARAR** los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley Orgánica No.137-11 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Incorporada (ANADEGAS); a la interviniente voluntaria, Ministerio de Industria y Comercio; así como también a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, en funciones de Presidenta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

**Julio José Rojas Báez**  
**Secretario**