



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0494/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre del año dos mil diecisiete (2017).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 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 del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. Las accionantes, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley Minera de la República Dominicana, núm. 146-71), dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017). La parte dispositiva de la resolución, se encuentra concebida en los términos siguientes:

PRIMERO: Con la presente resolución se procura instituir y precisar el régimen de inhabilitación para los solicitantes y titulares de títulos mineros, con el objetivo de reservar, debido a su naturaleza e importancia, el ejercicio de estas actividades a personas físicas y/o jurídicas que cuentan con la aptitud e idoneidad legal y garantizar la independencia, neutralidad e imparcialidad de los funcionarios públicos que pudieran influir, ya sea por su poder de decisión, autoridad jerárquica o calidades en el sector minero,

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adecuando la política minera a los principios rectores de la buena administración.

SEGUNDO: Se reafirma el régimen de inhabilitación de las personas que no podrán ejercer derechos de las actividades de exploración, explotación y beneficio instauradas en la Ley Minera de la República Dominicana No. 146, de fecha cuatro (4) de junio del 1971 en sus artículos 9, 13 y siguientes, que rezan de la siguiente manera:

ARTÍCULO 9.- Las concesiones mineras no podrán otorgarse a gobiernos extranjeros ni directamente ni por intermedio de personas físicas o jurídicas. En casos debidamente justificados y previa aprobación del Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo podrá celebrar acuerdos especiales con empresas mineras extranjeras parcial o totalmente estatales.

ARTÍCULO 13.- No podrán ejercer los derechos que confiere la presente ley:

El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Secretarios de Estado, los jueces de la Suprema Corte de Justicia, los Senadores y Diputados, mientras ejerzan sus funciones y hasta seis meses después de hacer cesado en el desempeño de las mismas.

a) El Director General de Minería y los funcionarios y empleados de las dependencias estatales que intervengan en las actividades mineras o en su fiscalización, mientras ejerzan sus funciones o empleos y hasta seis meses después de haber cesado en el desempeño de los mismos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Los cónyuges y los ascendientes o descendientes en primer grado de las personas a que se hace referencia en este artículo.

ARTÍCULO 14.-La prohibición contenida en el artículo anterior no comprende los derechos sobre concesiones de exploración o explotación, ni las adquisiciones de cualquier derecho sobre minas, anteriores a la elección o nombramiento de los funcionarios o empleados a que se hace referencia, ni los derechos sobre minas que éstos o sus cónyuges adquieran por herencia o legado o que los cónyuges lleven al matrimonio.

ARTÍCULO 15.-Una persona no podrá representar simultáneamente a dos o más personas físicas o jurídicas involucradas en un caso de litis en relación con un mismo terreno, cuando éstas tengan intereses contrarios.

ARTÍCULO 16.-Serán nulas las solicitudes de concesiones mineras que infrinjan las disposiciones contenidas en este Capítulo.

TERCERO: A partir de la presente resolución, se instituye y se precisa el régimen de inhabilitación anteriormente descrito, a los fines de que las actividades mineras no puedan ser ejecutadas por las siguientes personas:

a. El presidente y vicepresidente de la República, los ministros, viceministros y directores generales, los senadores y diputados del Congreso de la República, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de los demás tribunales del orden judicial, de la Cámara de Cuentas y de la Junta Central Electoral: los síndicos y regidores; el contralor general y el subcontralor de la República, el director y demás funcionarios de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Presupuesto; el procurador general de la República y los demás miembros del ministerio público; el tesoro nacional y demás funcionarios de la Tesorería.

b. Los funcionarios de primer y segundo nivel de jerarquía de las instituciones descentralizadas, así como los funcionarios públicos con injerencia o poder de decisión en cualquier etapa del procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras del ente en donde desempeñen sus funciones.

c. El ministro y demás altos funcionarios del Ministerio de las Fuerzas Armadas, así como el director y subdirectores de la Policía Nacional.

d. El Gobierno Central, salvo en el caso en que el Estado constituya empresas estatales mineras: las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras; las instituciones públicas de la seguridad social, los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional y las empresas públicas financieras y no financieras.

e. Las personas jurídicas en cuyo capital social participen las personas inhabilitadas en este Artículo, están impedidas de participar en los procesos de solicitudes de concesiones mineras.

f. Los parientes por consanguinidad hasta el tercer grado o por afinidad hasta el segundo grado, inclusive, de las personas inhábiles. También, los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva, parejas consensuales o con las que hayan procreado hijos y descendientes de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estas personas, están impedidos de participar en los procesos de solicitudes de concesiones mineras.

g. Las personas físicas o jurídicas que hayan sido condenadas mediante sentencia por delitos de falsedad o contra la propiedad, o por delitos de cohecho, malversación de fondos públicos, tráfico de influencia, negociaciones prohibidas a los funcionarios, revelación de secretos o uso de información privilegiada o delitos contra las finanzas públicas, hasta que haya transcurrido un lapso igual al doble de la condena. Si la condena fuera por delito contra la administración pública, la prohibición para contratar derechos mineros será perpetua.

h. Las empresas cuyos directivos hayan sido condenados por delitos contra la administración pública, delitos contra la fe pública o delitos comprendidos en las convenciones internacionales de las que el país sea signatario.

i. Las personas físicas o jurídicas que se encontraren inhabilitadas en virtud de cualquier disposición jurídica.

j. Las personas que suministran informaciones falsas en ocasión del proceso de otorgamiento de una concesión o que participen o hayan participado en actividades ilegales o fraudulentas relacionadas con cualquier concesión minera.

k. Las personas naturales o jurídicas que se encuentren sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o permanente para contratar con entidades del sector público, de acuerdo a lo dispuesto en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

l. Las personas naturales o jurídicas que no hubieren cumplido con sus obligaciones tributarias, de acuerdo con información certificada suministrada por la Dirección General de Impuestos Internos(DGII).

m. Los mandatarios de terceros países.

CUARTO: Con la publicación de la presente Resolución, todos los servidores públicos y/o personas inhabilitados citados en los incisos anteriores, no podrán solicitar concesiones mineras hasta veinticuatro (4) meses después de haber cesado en el cargo o hayan cesado las causas que generaron la inhabilitación.

QUINTO: Luego de la designación de personas como funcionarios y/o servidores públicos de cualquier rango, en el Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Minería y/o en el Servicio Geológico Nacional, que, a título personal o través de su participación o interés en personas jurídicas, posean derechos mineros, deberán en un plazo no mayor de noventa (90) días, renunciar, ceder o transferir dichos derechos preexistentes.

SEXTO: La violación de las disposiciones establecidas en la presente Resolución referente al régimen de inhabilitación, conlleva a la declaración de nulidad del procedimiento administrativo de otorgamiento de concesión minera y/o el título habilitante minero de conformidad al artículo 95 de la Ley Minera No. 146, de fecha cuatro (04) de junio del 1971.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SÉPTIMO: Se ordena la notificación de la presente Resolución a la Dirección General de Minería para fines de su conocimiento y ejecución al momento de evaluar las solicitudes de concesiones mineras de exploración y explotación.

OCTAVO: Se ordena la publicación de la presente Resolución, en un medio de comunicación de circulación nacional y en la página Web del Ministerio de Energía y Minas, en cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200, de fecha veintiocho (28) de julio del 2004 y a la Ley No. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, de fecha seis (06) del mes de agosto del 2013.

2. Pretensiones de las accionantes

2.1. Las accionantes, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), apoderaron al Tribunal Constitucional de la referida acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia del siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017). De acuerdo con este documento, las entidades impetrantes solicitan la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana), dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Las entidades accionantes fundamentan la acción interpuesta en la vulneración de los arts. 40.15, 69.10, 128.1. b, 138 (párrafo capital) y 138.1 de la Constitución, más adelante transcritos.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. Tal como se ha indicado, las accionantes aducen que la resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, viola los artículos constitucionales 40.15, 69.10, 128.1.b, 138 (párrafo capital) y 138.1, cuyos textos rezan de la manera siguiente:

Artículo 40.-Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...] 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La Ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener una 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 en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 128.-Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado. [...] 1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde: [...] b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. La Ley regulará: [...] 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas.

4. Hechos y argumentos de las accionantes en inconstitucionalidad

4.1. Las accionantes, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, en virtud de los siguientes razonamientos:

a) «[1]a Resolución No. 047-2017 como señalamos en la parte inicial de este escrito “instituye” un nuevo “régimen” de inhabilitación o prohibiciones para quienes pueden disfrutar de los derechos de concesión en materia minera. La resolución no solo ratifica o “precisa” las inhabilitaciones que ya establece la ley, sino que crea nuevas inhabilitaciones en su ordinal tercero».

b) La naturaleza jurídica de la referida resolución núm. 047-2017«constituye conforme a nuestro ordenamiento jurídico (legislación, jurisprudencia y doctrina) una actuación administrativa de carácter normativo o

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentario. No nos llamemos a engaños con el título de “resolución” que lleva el mismo pues dicha resolución crea una norma jurídica que se inserta, o al menos eso trata, en nuestro ordenamiento jurídico en forma general y abstracta. La resolución contiene obligaciones o imposiciones que aplican a la generalidad de la población, por eso su alcance general, y su contenido aplica en forma abstracta todo aquel que quiera obtener una concesión minera. Es lo que en derecho se llama, como una regulación del sistema de concesiones de minería. Así lo reconoce la resolución. La resolución no es un acto administrativo porque no se trata de declarar inhábil a una persona en específico o en concreto, sino que contiene un régimen de personas que en sentido general y abstracto se consideran inhabilitadas para beneficiarse de una concesión minera. La diferencia entre reglamento y acto administrativo radica justamente en la permanencia en el tiempo, alcance general y aplicación abstracta que tienen los primeros y que no tienen los segundos».

c) *«[1]a Resolución 047-2017 tiene como objeto establecer el régimen de inhabilitación de la Ley Minera. Para esto, reafirma el régimen actual, específicamente los artículos 9, 13-16. Posteriormente, en su artículo tercero, “instituye y precisa” el novedoso régimen, que ya no es una transcripción de la ley sino una nueva norma o “régimen” de inhabilitaciones, en el que se incluyen un conjunto nuevo de personas inhabilitadas. Es decir, que esta norma contiene una prohibición general, aplicable a todos los ciudadanos que deseen obtener títulos mineros y que se verán impedidos de hacerlo si se les considera dentro de estas nuevas causales de inhabilitación establecidas».*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) «[...]quedando claramente establecido que la Resolución No. 047-2017, cuya constitucionalidad se ataca, constituye en buen derecho una actuación administrativa de carácter reglamentario, entonces pasemos a analizar si el **MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS** goza o dispone de potestad o facultad reglamentaria y qué consecuencias tiene ello para el caso que nos ocupa».

e) «[...]para que un órgano u ente de la Administración Pública, distinto del Presidente de la República, pueda dictar reglamentos, necesita de una “habilitación legal expresa”. Es decir que la ley adjetiva emanada del Congreso Nacional disponga en forma clara y precisa que un órgano tiene facultad reglamentaria, y cuál es el ámbito o alcance de esa potestad».

f) «[...] para el **MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS** poder dictar reglamentos ejecutivos, como el que ha dictado en este caso, necesita de una habilitación legal concreta, so pena de actuar como ha ocurrido en el caso de la especie, en contradicción con lo dispuesto por el artículo 128 1.b de la Constitución, en virtud del cual, el único al cual podría admitírsele el dictado reglamento en forma genérica, —y aun así pudiera ser cuestionable— es al Presidente de la República. Dice ese precepto constitucional que el Presidente en su condición de Jefe de Estado le corresponde dictar reglamentos “cuando fuere necesario”. En virtud de esta disposición, conforme indica este Tribunal Constitucional, la “Constitución habilita al presidente de la República para dictar reglamentos, es decir actos normativos subordinados a la ley».

g) «[...] es evidente que no existe ninguna disposición legal que lo habilite para dictar reglamentos. Por el contrario, lo que se desprende de la ley que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

crea dicho ministerio (Ley No. 100-13) es que las facultades reglamentarias en materia de minería recaen sobre el Presidente de la República».

h) El artículo 7 literal n) de la Ley núm.100-13, que crea el Ministerio de Energía y Minas, establece que corresponde a dicho ministerio «[...]proponer al Presidente de la República, los anteproyectos de leyes, decretos y reglamentos necesarios para la buena marcha de su sector».

i) «[...] lejos de tener facultad reglamentaria el MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS no puede más que proponer proyectos de reglamentos al Presidente de la República».

j) «[...] estamos frente a una norma de tipo reglamentario. Por ello, todo cuanto se alega sobre el debido proceso, se hace tomando en consideración la naturaleza del acto a ser dictado. En ese punto es importantísimo destacar que aunque la regulación del trámite de audiencia el artículo 138.2 de la Constitución lo remite a la ley; esto lo que indica es que el legislador debe decidir en cuales casos el trámite de audiencia debe ser mandatorio y en cuales no, como ocurre para el dictado de actos administrativos singulares donde la ley no exige la celebración de la audiencia, salvo que medie petición del interesado en ser escuchado, pero no ocurre así con los reglamentos donde la Ley 107-13, ley que regula el trámite de audiencia, fue específico en exigir la celebración de este trámite en todos los casos, haciendo con ello que dicho trámite tenga carácter constitucional como explicamos más adelante».

k) «[...] en la República Dominicana, el procedimiento para la elaboración de cualquier “acto de carácter general” a ser dictado por un órgano o ente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de derecho público tiene su base original en la Ley de Libre Acceso a la Información Pública (Ley No. 200-04). El artículo 23 exige obligatoriamente la publicación con suficiente antelación a su fecha de expedición “de los proyectos de regulaciones que se pretendan adoptar mediante reglamentos o actos de carácter general”.

1) «[...] la Ley núm. 107-13, vino a regular todo lo relativo al procedimiento dictado de actos de carácter normativo, y establece como ella indica “una serie de estándares mínimos y obligatorios de los procedimientos administrativos que procuran la adopción de reglamentos, planes y programas, que poseen un alcance general”. Entre los principios del procedimiento aplicable a la elaboración de reglamentos que dispone la Ley No. 107-13 figuran la elaboración del proyecto o borrador del reglamento y la socialización del mismo a través del trámite de audiencia a los ciudadanos directamente afectados en sus derechos y la participación del público en general. Dice el artículo 31 que las alegaciones realizadas por los ciudadanos serán tenidas en cuenta para hallar la mejor solución posible en el reglamento, plan o programa».

5. Intervenciones oficiales

5.1. En la especie, el procurador general de la República (A), así como el Ministerio de Energía y Minas, órgano emisor del acto impugnado (B), depositaron ante la Secretaría del Tribunal Constitucional sendos escritos exponiendo sus respectivas opiniones, según se indica a continuación:

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Opinión del procurador general de la República

Mediante instancia remitida al Tribunal Constitucional el doce (12) de enero de dos mil dieciocho (2018), el procurador general de la República presentó su dictamen sobre la presente acción de inconstitucionalidad. Al respecto, manifiesta en síntesis lo siguiente:

a) «[...] de los pedimentos formulados por las accionantes, tenemos a bien hacer mención de lo que dispone en resumen la Resolución No. R-MEM-REG-047-2017, de fecha 11 de octubre de 2017, emitida por el Ministerio de Energía y Minas, la cual procura instituir y precisar el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley Minera de la República Dominicana en sus artículos 9, 13, 14, 15 y 16, para los solicitantes y titulares de títulos mineros, con el objetivo de reservar, debido a su naturaleza e importancia el ejercicio de estas actividades a personas físicas, y/o jurídicas que cuentan con la aptitud e idoneidad legal y garantizar la independencia, neutralidad e imparcialidad de los funcionarios públicos que pudieran influir, ya sea por su poder de decisión, autoridad jerárquica o calidades en el sector minero, adecuando la política minera a los principios rectores de la buena administración».

b) «[l]a Ley Minera de la República Dominicana No. 146, en los referidos artículos indican lo siguiente: “Artículo 9: Las concesiones mineras no podrán otorgarse a gobiernos extranjeros ni directamente ni por intermedio de personas físicas o jurídicas. En casos debidamente justificados y previa aprobación del Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo podrá celebrar acuerdos especiales con empresas mineras extranjeras parcial o

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

totalmente estatales. Artículo 13: No podrán ejercer los derechos que confiere la presente ley: a) El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Secretarios de Estado, los jueces de la Suprema Corte de Justicia, Los Senadores y Diputados, mientras ejerzan sus funciones y hasta seis meses después de hacer cesado en el desempeño de las mismas, b) El Director General de Minería y los funcionarios y empleados de las dependencias estatales que intervengan en las actividades mineras o en su fiscalización, mientras ejerzan sus funciones o empleos y hasta seis meses después de haber cesado en el desempeño de los mismos, c) Los cónyuges y los ascendientes o descendientes en primer grado de las personas a que se hace referencia en este artículo. Artículo 14: La prohibición contenida en el artículo anterior no comprende los derechos sobre concesiones de exploración o explotación, ni las adquisiciones de cualesquiera derechos sobre minas, anteriores a la elección o nombramiento de los funcionarios o empleados a que se hace referencia, ni los derechos sobre minas que éstos o sus cónyuges adquieran por herencia o legado o que los cónyuges lleven al matrimonio. Artículo 15: Una persona no podrá representar simultáneamente a dos o más personas físicas o jurídicas involucradas en un caso de litis en relación con un mismo terreno, cuando éstas tengan intereses contrarios. Artículo 16: Serán nulas las solicitudes de concesiones mineras que infrinjan las disposiciones contenidas en este Capítulo”. Como puede observarse mediante las disposiciones expresadas por la ley, se puede constatar que esta resolución solo está precisando el régimen de inhabilitación ya instaurado, sin incluir elemento nuevo alguno que este fuera del alcance de la referida ley».

c) «[...] el artículo 40 numeral 15 de la Constitución de la República consagra lo siguiente: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica”. De acuerdo a lo expresado, todo ministerio al omento de dictar normas no puede disponer más allá del alcance que la ley le acuerda y sus actuaciones deben estar bajo los lineamientos establecidos en las leyes y la Constitución».

d) «[...] el artículo 69 numeral 10 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. El Estado Dominicano como Social y Democrático de Derecho conlleva a que las actuaciones llevadas a cabo estén orientadas bajo la finalidad esencial de la buena Administración Pública a favor del interés general, garantizando en todo momento el respeto al debido proceso».

e) Que «[e]l artículo 128, numeral 1, literal b) de la Constitución de la República consagra dentro de las atribuciones del Presidente: “Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario”. En ese sentido, el Poder Ejecutivo tiene la facultad otorgada por la propia Constitución».

f) «[e]l artículo 138 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “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 (...)”».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) «[e]l artículo 68 de la Constitución de la República consagra lo siguiente: “La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela judicial efectiva y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley».

h) «[e]l artículo 2 de la Ley No. 100-13 de fecha 02 de agosto de 2013, establece que “Corresponde al Ministerio de Energía y Minas, en su calidad de órgano rector del sistema, la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios relativos al sector energético y sus subsectores de energía eléctrica, energía renovable, energía nuclear, gas natural y la minería, asumiendo todas las competencias que la ley No. 290 del 30 de junio de 1966, y su reglamento de aplicación otorgaban al Ministerio de Industria y Comercio en materia de minería y energía, y ejerciendo la tutela administrativa de todos los organismos autónomos y descentralizados adscritos a su sector”. Como puede observarse, las atribuciones que la Ley No. 290 del 30 de junio de 1966, y su reglamento de aplicación otorgaban al Ministerio de Industria y Comercio en materia de minería y energía, pasan a ser competencias del Ministerio de Energía y minas, las cuales detallamos a continuación” Art. 2- El Ministerio de Industria y Comercio tendrá a su cargo las siguientes funciones: EN MINERIA: a) Establecer la política minera del país; b) Programar el desarrollo minero; c) Fomentar el desarrollo minero, de acuerdo a la política



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de desarrollo minero; d) Controlar el cumplimiento de la política de desarrollo minero; e) Mantener el registro de empresas mineras; f) Confeccionar el catastro minero; g) Autorizar y controlar la concesión de explotaciones; h) Realizar prospecciones mineras; i) Controlar los precios de los productos mineros y sus derivados; j) Controlar la aplicación de las leyes y normas sobre minería. EN ENERGIA: a) Establecer la política de energía del país; b) Programar el desarrollo de la energía; c) Fomentar el desarrollo de la energía de acuerdo con la política de energía del país; d) Controlar el cumplimiento de la política de desarrollo de la energía; e) Dar normas, coordinar y supervisar a los organismos descentralizados y autónomos del sector energía; f) Establecer y controlar las tarifas de servicios de energía; g) Controlar la aplicación de las leyes y normas sobre energía”. Como puede observarse, es la propia ley que faculta al ministerio a dar normas, coordinar, supervisar, regular y establecer los mecanismos de regulación en el sector a su cargo que entienda permitentes para un mayor control de las exportaciones, sin que en modo alguno violente las atribuciones que como órgano regulador del sector le faculta la ley».

i) «[e]l párrafo II, del artículo 2, de la ley 107-13 de fecha 06 de agosto de 2013, establece lo siguiente: “A los órganos que ejercen la función o actividad de naturaleza administrativa en los Poderes Legislativo y Judicial, así como en los órganos y entes de rango constitucional, se aplicarán los principios y reglas de la presente ley, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de los poderes”. Como se puede observar, las disposiciones contenidas en dicha ley les serán aplicables a todas las funciones o actividades administrativas».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) *«[e]l artículo 3 principio 8 de la Ley 107-13 de fecha 6 de agosto del 2013, el cual textualmente dice lo siguiente: “Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa: Por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos».*

k) *«[e]l artículo 3, principio 22, de la ley 107-13 de fecha 06 de agosto de 2013, establece lo siguiente: “Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo a las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En virtud de las disposiciones legales citadas precedentemente, el contenido de este texto jurídico se aplica a todos los poderes del Estado».*

l) *«[...] vale consignar que los argumentos de la presente acción de inconstitucionalidad no nos permiten apreciar una contradicción de los mismos con los principios constitucionales que garantizan los derechos fundamentales señalados precedentemente, en aras de ser coherentes con la elevada misión que la Constitución y las leyes ponen a cargo del Ministerio Público y sin desmedro de los razonamientos vertidos en la presente acción de inconstitucionalidad, hemos de convenir que en el estado actual de nuestra legislación, si bien es cierto que se han incorporado importantes mecanismos procesales para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de los actos de particulares y autoridades, no es menos cierto que de igual manera el Estado tiene la facultad para cuando entienda pertinente la creación de los mecanismos que permitan mayor regulación en los procedimientos ante las consecuencias de las prácticas y situaciones*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

negativas que puedan derivarse de la incorrecta aplicación de normas en perjuicio del Estado. Es en ese sentido, que entendemos, procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, por no ser las disposiciones de la Resolución No. R-MEM-REG-047-2017, de fecha 11 de octubre de 2017, emitida por el Ministerio de Energía y Minas, contraria al espíritu de los artículos 128, numeral 1, literal b), 40 numeral 15, 138 y 69 numeral 10, de la Constitución de la República».

B. Opinión del Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas depositó sus conclusiones respecto a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa en la Secretaría del Tribunal Constitucional el quince (15) enero de dos mil dieciocho (2018). De acuerdo con dichas conclusiones, solicitó la declaración de la conformidad con la Constitución de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017. En consecuencia, requirió el rechazo de la referida acción directa por infundada y carente de fundamentos constitucionales, en virtud de los siguientes razonamientos:

- a) *«[l]as accionante CAMIPE y ADOCEM aducen que el Ministerio de Energía y Minas se extralimitó en sus funciones porque no tiene potestad reglamentaria; y que por tanto violó el Principio de Legalidad y Razonabilidad de la Ley, previstos en los artículos 128 1.b y 40.15 de la Constitución, al emitir la Resolución Número: R-MEM-REG-047-2017».*

- b) *«[e]l Artículo 128 de la Constitución consagra las atribuciones del Presidente de la República; precisando en el numeral 1.b que en su condición de Jefe de Estado le corresponde: “Promulgar y hacer publicar las leyes y*

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario».

c) «[e]l artículo 128 de la Constitución consagra las atribuciones del Presidente de la República; precisando en el numeral 1.b que en su condición de Jefe de Estado le corresponde: “Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario».

d) «[...]CAMIPE y ADOCEM reconocen que la Resolución Número: R-MEM-REG-047-2017 reafirma las inhabilidades previstas en la Ley Minera, pero aducen que el artículo TERCERO de la Resolución instituye y precisa un novedoso régimen que ya no es una transcripción de la ley sino una nueva norma o régimen».

e) «[e]sta última aseveración de CAMIPE y ADOCEM es totalmente incierta porque obvia u olvida que en realidad, en adición a las inhabilidades ya previstas en la Ley Minera, el artículo TERCERO de la Resolución Número: R-MEM-REG-047-2017, simplemente incorpora y reafirma las mismas inhabilidades que actualmente están previstas en el artículo 14 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, que por referencia lógica también le son aplicables a las “concesiones mineras”[...]».

f) «[...] es de sumo interés significar que el artículo 14 de la Constitución al referirse a los “Recursos Naturales”, precisa que: “Son patrimonio de la Nación los recursos naturales no renovables que se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encuentren en el territorio y en los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, los recursos genéticos, la biodiversidad y el espectro radioeléctrico”».

g) «[...] la Ley Minera No. 146 consagra en su artículo 101 que: “las concesiones otorgadas en conformidad con las prescripciones de esta ley son consideradas contratos de adhesión con el Estado”. En consecuencia, como los recursos naturales constituyen un bien que es patrimonio exclusivo de la Nación, a las concesiones mineras de explotación y plantas de beneficios, también le son aplicables las inhabilidades restrictivas que prescribe el artículo 14 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones».

h) «[...] la Resolución, al igual que la Ley No. 340, hace énfasis en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo cual el artículo 75 de la Constitución consigna dentro de los “Deberes Fundamentales” indicando que: “Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad”. En tal sentido el artículo 15, Numeral 6 de la Constitución establece como un deber fundamental de las personas: “6) Tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i) «[1]a Ley Minera de la República Dominicana No. 146-71 y su Reglamento de Aplicación No. 207-98 y el Código Tributario establecen cual es la carga impositiva que deben pagar las personas y empresas que son titulares legales de concesiones de exploración, explotación y plantas de beneficio. Es lógico comprende que las personas y empresas que explotan los recursos naturaleza y se encuentran al margen del cumplimiento de este deber constitucional, se benefician económicamente con la evasión fiscal y le generan un daño económico incuantificable al Estado, que es el único propietario de los recursos naturales no renovables».

j) «[e]l Ministerio de Energía y minas goza de la calidad para emitir Resoluciones en virtud de que es un órgano de la Administración Pública, creado mediante la Ley No. 100-13 de fecha 30 de julio del año 2013, encargado de la formulación y administración de la política energética y de minería metálica y no metálica nacional, en virtud del artículo 1 de la ut-supra ley».

6. Pruebas documentales depositadas

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:

a. Fotocopia de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana), dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCÉM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Oficio núm. PTC-AI-078-2017, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana el doce (12) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

c. Oficio núm. PTC-AI-079-2017, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana el doce (12) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

Auto núm. 5-2018, expedido por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el dos (2) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

7. Celebración de audiencia pública

Este tribunal procedió a celebrar una audiencia pública para el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad de la especie el veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11. A dicha audiencia comparecieron todas las partes involucradas en el presente proceso, las cuales presentaron sus respectivas conclusiones; el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en los artículos 185.1 de la

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

9.1. En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución de veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante este tribunal constitucional los mandatos de la carta sustantiva, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que, por su posición institucional, también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero sin condicionamiento alguno, a fin de que este expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Sobre esta legitimación o calidad, el art. 185, numeral 1) de la Constitución 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 la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido»*. En igual tenor, el art. 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: *«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»*.

d. Tal como se advierte de las disposiciones precedentemente transcritas, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Esta verificación tiene por objeto permitirle al pueblo soberano tener mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

e. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2012), mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona constitucionalidad de la norma le causa perjuicios¹. Expresado de otro modo, como fue dictaminado en TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), «[...] *una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio*»².

f. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así como la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional³.

g. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando para acreditar su calidad o legitimación procesal se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos

¹TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, p. 5.

²TC/0057/18 del 22 de marzo de 2018, p. 9.

³TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o colectivos.⁴ También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial⁵; o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.⁶ Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante⁷.

h. La misma política de moderación respecto al grado del interés jurídico de exigencia del interés legítimo y jurídicamente ha sido adoptada cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada.⁸ Del mismo modo, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso,⁹ cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (vg. alguaciles o contadores públicos) y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros,¹⁰ cuando la acción concierna a una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano¹¹ o actúe en representación de la sociedad;¹² o cuando el accionante es una organización política cuya función procura garantizar

⁴TC/0048/13 del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16 del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17 del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

⁵TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8.

⁶TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

⁷TC/0172/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

⁸TC/0184/14 del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

⁹TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

¹⁰TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, pp. 7-8; y TC/0535/15 del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.

¹¹TC/0157/15 del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

¹²TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano¹³

i. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado), en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado puedan alcanzarle;¹⁴ ; al igual que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado¹⁵.

j. Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

¹³TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

¹⁴TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013, pp. 27-28; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014, pp. 8-9; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014, pp. 14-15; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015, pp. 29-30; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015, pp. 9-10; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016, pp. 14-16; y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016, pp. 10-11.

¹⁵TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11; y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandir aún más el enfoque de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11.

k. Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los arts. 2 y 7 de la carta sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra ley fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

l. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción, para el caso de las personas

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía.

En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*¹⁶ para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional¹⁷ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

m. Con base en esta argumentación, este tribunal constitucional estima que, en la especie, la parte accionante cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para accionar en inconstitucionalidad, en razón de que la entidad, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) ostentan personería jurídica y capacidad procesal según acreditan los documentos depositados en el expediente. En consecuencia, dichas entidades se encuentran legitimadas para objetar, por vía la acción de inconstitucionalidad, la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017. Asimismo, este colegiado observa que las indicadas accionantes son asociaciones

¹⁶Sentencia TC/0028/15.

¹⁷Sentencia 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].

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin fines de lucro que agrupan las principales empresas mineras, petroleras y productoras de cemento del país.

n. Por tanto, se observa que la aplicación de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (impugnada en inconstitucionalidad) incide y afecta de manera directa a las accionantes, por establecerse en la misma un régimen de inhabilitaciones complementario al establecido en los arts. 9,13 y 16 de la Ley núm. 146-71. En consecuencia, la aplicación de la aludida resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 vulnera los derechos de concesión en materia de minería de las personas jurídicas que forman parte de las asociaciones que hoy representan las accionantes. Con base en esta motivación, este colegiado ha comprobado que las referidas entidades accionantes satisfacen en la especie la condición de legitimación activa requerida por el citado artículo 185.1 constitucional para incoar la presente acción directa de inconstitucionalidad.

10. Admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. Como se ha indicado, la acción directa de inconstitucionalidad de la especie fue interpuesta contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017), que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana. Las entidades accionantes imputan al Ministerio de Energía y Minas haberse extralimitado en el ejercicio de sus funciones al expedir la resolución impugnada. Sostienen al efecto que dicha resolución reviste naturaleza reglamentaria, al tiempo de denegar a dicho órgano la facultad legal para elaborar e imponer reglamentos, según las leyes que rigen la materia. Aducen, asimismo que, si las indicadas accionantes tuvieran competencia para dictar

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones reglamentarias, no podrían sin embargo contradecir ni agregar requerimientos adicionales a los previstos en la ley. Con base en la motivación enunciada, estiman que la resolución impugnada vulnera los arts.40.15, 69.10, 128.1.b, 138 (párrafo capital) y 138.1 de la Constitución, previamente transcritos.

11. Cuestión previa relativa al análisis de la naturaleza jurídica de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017

11.1.Las accionantes, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), fundamentan su acción de inconstitucionalidad en que las disposiciones contenidas en la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 tienen carácter reglamentario y que, por tanto, el Ministerio de Energía y Minas, al emitir dicho acto normativo, de efectos generales, vulneró en su perjuicio, entre otras disposiciones, los arts. 40.15 y 128.1 de la Constitución. Aducen que dicho ministerio no tiene potestad reglamentaria para elaborar e imponer un reglamento, como el resultante de Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, que, además de ratificar o «precisar» las inhabilitaciones prescritas ya por la Ley núm. 146-71, minera de la República Dominicana, establece nuevos requerimientos para los solicitantes de concesiones mineras en su ordinal tercero.

11.2.Las accionantes vinculan el carácter reglamentario de la indicada resolución a los nuevos requerimientos impuestos por esta última, así como los efectos que ella genera para la generalidad de la población. Al efecto, alegan en su instancia que [...]

La resolución no es un acto administrativo porque no se trata de declarar inhábil a una persona en específico o en concreto, sino que contiene un

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

régimen de personas que en sentido general y abstracto se consideran inhabilitadas para beneficiarse de una concesión minera. La diferencia entre reglamento y acto administrativo radica justamente en la permanencia en el tiempo, alcance general y aplicación abstracta que tienen los primeros y que no tienen los segundo¹⁸.

11.3. Con relación a los actos emitidos por la Administración Pública, esta sede constitucional expidió la Sentencia TC/0161/13, mediante la cual realizó una clasificación de dichos actos, en razón de su alcance y su contenido, estableciendo el siguiente criterio:

9.3. En este sentido, cabe distinguir los actos administrativos de efectos generales de los actos administrativos de efectos particulares. Los primeros son aquellos de contenido normativo; es decir, que crean normas que integran el ordenamiento jurídico; en cambio, los actos administrativos de efectos particulares son aquellos que contienen una decisión no normativa, sea que se aplique a un sujeto o muchos sujetos de derecho.

9.4. Hecha la distinción, debemos precisar que la Resolución núm. 080-09, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), es un acto administrativo de contenido normativo y de efectos generales que integran el ordenamiento jurídico, ya que su aplicación y efectos recaen sobre todo el universo de usuarios de teléfonos y celulares de la República Dominicana.

¹⁸Instancia que contiene la acción directa en inconstitucionalidad, p. 10, *ab initio*.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A juicio de este colegiado, según lo establecido en el precedente jurisprudencial expuesto, la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, hoy impugnada en inconstitucionalidad, constituye un acto administrativo de efectos generales. Este criterio se sustenta no solo en que su contenido reviste carácter normativo, sino también en que su aplicación, así como sus efectos, recaen sobre todo el universo de personas físicas o jurídicas que pretendan ser beneficiadas de una concesión minera por parte del Estado en República Dominicana.

11.4. Cabe además indicar que, con relación a las respectivas naturalezas jurídicas de las resoluciones y de los reglamentos, este tribunal constitucional dictaminó mediante la Sentencia TC/0048/20, lo siguiente:

g. En primer lugar, las resoluciones, contrario a los reglamentos, se agotan luego de su ejecución; es decir, que no se mantienen en el tiempo, contrario a lo que ocurre en el presente caso, ya que la norma objeto de la acción que nos ocupa condiciona el derecho a exportar sustancias minerales metálicas y no metálicas a la obtención de una certificación de no objeción, lo cual implica que no se agota; todo lo contrario: se mantiene en el ordenamiento jurídico hasta que se produzca su revocación o anulación, razón por la cual estamos en presencia de un reglamento y no de una resolución, como erróneamente se ha denominado.

Del criterio jurisprudencial anteriormente expuesto se infiere que los reglamentos son actos emitidos por la Administración Pública, los cuales poseen un alcance general, en vista de mantenerse su ejecución en el tiempo y afectar a la mayoría de la población, en vista de su contenido formar parte integrante del ordenamiento jurídico, hasta tanto no sea pronunciada su anulación o revocación. En este sentido,

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal como hemos previamente expresado, los reglamentos solo pueden ser dictados por las instituciones dotadas de potestad reglamentaria expresamente reconocida la Constitución o la ley; su objetivo principal consiste en regularizar los aspectos generales que propician una aplicación efectiva de la ley.

11.5. Conforme a lo expuesto anteriormente, este colegiado concluye que la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 constituye un reglamento, al instituir, precisar y ampliar el régimen de inhabilitación para los solicitantes y titulares de títulos mineros que se encuentra prescrito en los arts. 9, 13 y siguientes de la Ley núm. 146, del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971).

11.6. Luego de haber establecido el carácter reglamentario de la impugnada resolución núm. R-MEM-REG-047, este órgano jurisdiccional procederá a ponderar si el Ministerio de Energía y Minas goza de potestad reglamentaria expresa, al amparo de la Constitución y las leyes dominicanas.

12. Análisis de la potestad reglamentaria del Ministerio de Energía y Minas; alegada vulneración a los arts. 40.15 y 128.1.b de la Constitución

12.1. Luego de haber determinado la naturaleza reglamentaria de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, emitida por el Ministerio de Energía y Minas, el Tribunal Constitucional procederá a evaluar si este último órgano se encuentra facultado expresamente por las leyes que rigen la materia para emitir este tipo de normativas de alcance general. Con relación al tema, las accionantes, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), alegan que, al dictar la referida resolución, el indicado ministerio violentó los arts. 40.15 y 128.1.b de la Constitución, toda vez que para poder dictar reglamentos este último «[...]necesita de una habilitación

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legal concreta, so pena de actuar como ha ocurrido en el caso de la especie, en contradicción con lo dispuesto en el artículo 128.1b de la Constitución, en virtud del cual, el único al cual podría admitírsele el dictado de reglamentos en forma genérica, —y aun así pudiera ser cuestionable— es al presidente de la República»¹⁹.

12.2. Con relación a la potestad reglamentaria, este colegiado, mediante su Sentencia TC/0415/15 dictaminó lo siguiente: «10.10. *Acorde con lo anterior, la potestad reglamentaria es atribuida en principio por la Constitución, pero puede ser atribuida también por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley*».

Conforme a lo expuesto en el referido precedente, este órgano jurisdiccional se percata de que, según el párrafo único del art. 1 de la Ley núm. 100-13,²⁰ el Ministerio de Energía y Minas asumió las competencias del Ministerio de Industria y Comercio, en materia de energía y minas.²¹ En esta virtud, este órgano jurisdiccional procederá a evaluar las facultades legales a cargo del Ministerio de Industria y Comercio, al tenor de lo dispuesto en la Ley núm. 290,²² en materia de energía, así como las competencias de dicho ministerio establecidas en la Ley núm. 146-71, en el ámbito de la actividad minera.

12.3. Este análisis se realizará con el fin de determinar si el Ministerio de Energía y Minas goza de potestad reglamentaria conforme a las leyes que rigen la materia.

¹⁹Instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad, p. 13, *in fine*

²⁰Que crea el Ministerio de Energía y Minas, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo, encargado de la formulación y administración de la política energética y de minería metálica y no metálica.

²¹En materia de energía, el Ministerio de Energía y Minas asumió todos los deberes y obligaciones del Ministerio de Industria y Comercio, de conformidad con lo establecido en la Ley núm. 290, Orgánica del Ministerio de Industria y Comercio y, en atribuciones de minería, las disposiciones establecidas en la Ley núm. 146 Minera de la República Dominicana.

²²Orgánica del Ministerio de Industria y Comercio.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este orden de ideas, según lo establecido en el párrafo e) del art. 2 de la referida Ley núm. 290, compete al Ministerio de Industria y Comercio:

- a. Establecer la política de energía del país.
- b. Programar el desarrollo de la energía.
- c. Fomentar el desarrollo de la energía de acuerdo con la política de energía del país.
- d. Controlar el cumplimiento de la política de desarrollo de la energía.
- e. Dar normas, coordinar y supervisar a los organismos descentralizados y autónomos en el sector de energía.
- f. Establecer y controlar las tarifas de servicios de energía.
- g. Controlar la aplicación de las leyes y normas sobre energía.

Asimismo, se observa que, al pronunciarse la referida Ley núm. 290, se crea la Dirección General de Minería, la cual, según su art. 9, quedó bajo la dependencia del Ministerio de Industria y Comercio. En este sentido, de acuerdo con el art. 196 de la Ley núm. 146-71, la Dirección General de Minería goza de las siguientes atribuciones legales:

- a. Hacer cumplir las leyes, reglamentos y contratos que rijan las actividades minero-metalúrgicas en el país.
- b. En relación con la atribución básica anterior la Dirección General de Minería podrá practicar cuantas veces lo juzgue conveniente y con la amplitud que el caso lo requiera, inspecciones a trabajos en su superficie o subterráneos de cualquier concesión, como, asimismo, para la identificación y verificación de lineros e hitos en el terreno.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Someter a consideración del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, los proyectos de reglamento que se consideren necesarios para la correcta interpretación y aplicación de la ley.

d. Asistir al Gobierno, juntamente con el Banco Central, en asuntos relativos a la comercialización y exportación de productos mineros y metalúrgicos.

12.4. En las disposiciones contenidas en las dos leyes previamente citadas se observa que el Ministerio de Energía y Minas no goza de potestad reglamentaria. En efecto, el art. 6 de la Ley núm. 100-13²³ ratifica el contenido del art. 196 (literal c) de la aludida ley núm. 146-71,²⁴ al establecer lo siguiente: *«El Ministerio, en el ejercicio de su facultad podrá elaborar y coordinar a través de los órganos correspondientes, los proyectos de normativa legal y reglamentaria; proponer y adoptar políticas y normas; elaborar planes indicativos para el buen funcionamiento y desarrollo del sector energía y minas, y, velar por su cumplimiento».*

De manera que, a la luz de las disposiciones legales aludidas, el Ministerio de Energía y Minas carece de potestad reglamentaria. Obsérvese, en efecto, que, según las leyes regulatorias de la materia, dicho ministerio solo podrá proponer, a través de los órganos correspondientes aquellos proyectos de reglamento que estime necesarios para la correcta aplicación de la referida Ley núm. 146-71.

12.5. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional estima que, al dictar la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, el Ministerio de Energía y Minas violó el art. 40.15 constitucional (atinente a la libertad y la seguridad personal que incumbe a cada persona), el cual dispone lo siguiente: *«A nadie se le puede obligar*

²³Que crea el Ministerio de Energía y Minas.

²⁴Previamente transcrito.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica».*²⁵ Este criterio se sustenta en el hecho de que, a juicio de este colegiado, el indicado ministerio, sin detentar la potestad reglamentaria legalmente requerida, pretendió imponer a las personas interesadas en obtener concesiones mineras en el territorio nacional una serie de requerimientos distintos a los previstos en la Ley núm. 146-71.

12.6. Esta sede constitucional estima asimismo que, con la emisión de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, el Ministerio de Energía y Minas también conculcó el art. 128.1.b constitucional, el cual establece que incumbe al presidente de la República, en su condición de jefe de Estado «[...] *promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario*». Cabe indicar al respecto que, en un caso análogo al de la especie, mediante su Sentencia TC/0601/18, este colegiado dictaminó con relación a la potestad reglamentaria en materia de energía y minas, destacando como su único titular al presidente de la República, en los siguientes términos:

12.2. Respecto de tal situación, este órgano de justicia constitucional especializada debe señalar que la aplicación combinada de lo establecido en los artículos 196.c de la Ley núm. 146-71, Ley Minera de la República Dominicana, del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971), y 7.n. de la Ley núm. 100-13, del treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), que crea el Ministerio de Energía y Minas, es constable que la potestad reglamentaria integradora del ordenamiento jurídico en esa materia solo la

²⁵Art. 40.15 de la Constitución.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posee el presidente de la República Dominicana, teniendo el ministro de esa dependencia la potestad de proponerle propuestas o anteproyectos reglamentarios para su aprobación y promulgación.

Con base en el criterio jurisprudencial previamente expuesto, se impone concluir que el Ministerio de Energía y Minas se ha extralimitado en el ejercicio de sus funciones al haber expedido un reglamento en materia de energía y minas. Por este motivo, se acogerán los planteamientos de inconstitucionalidad invocados por los accionantes, contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, respecto a las vulneraciones de los arts. 40.15 y 128.1.b de la Constitución.

C. Alegada violación al debido proceso administrativo establecido en los arts. 69.10 y 138.2 de la Constitución

12.7.Las accionantes en inconstitucionalidad, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), también alegan que al emitir la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, el Ministerio de Energía y Minas violentó en su perjuicio los arts. 69.10 y 138.2 de la Constitución. Al respecto, dichas entidades aducen que

«[...] la Ley No. 107-13, vino a regular todo lo relativo al procedimiento de dictado de actos de carácter normativo, y establece como ella indica «una serie de estándares mínimos y obligatorios de los procedimientos administrativos que procuran la adopción de reglamentos, planes y programas, que poseen un alcance general». Entre los principios del procedimiento aplicable a la elaboración de reglamentos que dispone la Ley No. 107-13 figuran la elaboración del proyecto o borrador del reglamento y

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la socialización del mismo a través del trámite de audiencia a los ciudadanos directamente afectados en sus derechos y la participación del público en general».

12.8. En respuesta al indicado planteamiento de las accionantes, este colegiado reitera el contenido de los precedentes epígrafes 12.1, 12.2, 12.3, 12.4 y 12.5, en los cuales expuso los motivos por los cuales el Ministerio de Energía y Minas carece de potestad reglamentaria, razón por la cual se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al dictar e imponer un reglamento mediante la emisión de la resolución impugnada en inconstitucionalidad quebrantando así el debido proceso administrativo. El indicado órgano impuso además la aplicación de dicho reglamento, obviando las prescripciones de los arts. 69.10 y 138.1 de la Constitución, los cuales disponen que los actos de carácter normativo se encuentran sujetos al principio del debido proceso administrativo, y «[...] *deben producirse garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que disponga la ley*».

La violación a las disposiciones constitucionales enunciadas se evidencia en la inexistencia de documentos relativos al caso en el expediente, mediante los cuales este colegiado pudiese comprobar la observancia por parte del Ministerio de Energía y Minas del debido proceso administrativo previsto en los arts. 30 y 31 de la Ley núm. 107-13, de 8 de agosto, sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo.²⁶ Los requerimientos previstos en las referidas disposiciones legales obligan a la Administración Pública a sujetarse al debido proceso administrativo para la elaboración y puesta en vigencia de los actos administrativos normativos de alcance general, como es el reglamento

²⁶De fecha 8 de octubre de 2013.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCÉM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnado, el cual precisa e instituye nuevas inhabilitaciones a los solicitantes y titulares de títulos mineros.

12.9.A la luz de la precedente argumentación, este colegiado estima que al emitir la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, la accionada, el Ministerio de Energía y Minas, vulneró los arts. 40.15, 69.10, 128.1. b y 138.1 de la Constitución. Este argumento se sustenta, según hemos previamente expresado, en el hecho de que dicha institución pública se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al instituir, precisar y ampliar el régimen de inhabilitación para los solicitantes y titulares de títulos mineros previstos en los arts. 9, 13 y siguientes de la Ley núm. 146, del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971), violentando no solo el debido proceso administrativo previsto en la Constitución, sino también las previsiones de la referida Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; así como los votos disidentes de los magistrados José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos. Consta en acta el voto disidente del magistrado Domingo Gil, el cuál se incorporará a la presente sentencia 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:

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM), contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana), dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata y **DECLARAR** no conforme con la Constitución la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, por contravenir los arts. 40.15, 69.10, 128.1. b y 138.1 de la Constitución.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 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).

CUARTO: DISPONER la comunicación de la presente sentencia, por secretaría, a las partes accionantes, Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM), a las accionadas, el Ministerio de Energía y Minas, así como a la Procuraduría General de la República Dominicana.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30²⁷ 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), (en lo adelante, “Ley núm. 137-11”); y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. El siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de

²⁷ Artículo 30.- Obligación de Votar. 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.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Productores de Cemento Portland (ADOCEM) interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 del once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017), que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley Minera de la República Dominicana núm. 146-71²⁸, por considerar que se les ha vulnerado su derecho a la libertad y seguridad personal y a la tutela judicial efectiva y debido proceso con base en las disposiciones de los artículos 40.15, 69.10, 128.1. b, 138 (párrafo capital) y 138.1 de la Constitución.

2. La sentencia adoptada por la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional acogió la referida acción y declaró la inconstitucionalidad de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, tras determinar que contraviene las prescripciones de los artículos 40.15, 69.10, 128.1. b) y 138.1 de la Constitución, además de las previsiones de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

3. Si bien la sentencia que nos ocupa expresa que la indicada Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 posee naturaleza reglamentaria; a mi juicio, existen otros elementos que se deben considerar a fin de examinar la cuestión de constitucionalidad, como se explica más adelante.

²⁸ Del 4 de junio de 1971.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY 137-11 NO DISTINGUEN SOBRE LA NATURALEZA DEL ACTO OBJETO DE EXAMEN EN EL ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

4. La acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM) fue acogida por este Tribunal, que declaró la inconstitucionalidad de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017D, tras considerar que el Ministerio de Energía y Minas carece de potestad reglamentaria.

5. Sin embargo, para determinar la naturaleza de la referida resolución núm. R-MEM-REG-047-2017D y evaluar si dicho ministerio se encontraba facultado por la ley para emitir ese tipo de norma reglamentaria, este Colegiado reiteró el criterio de la sentencia TC/0161/13 del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), en los términos siguientes:

Con relación a los actos emitidos por la Administración Pública, esta sede constitucional expidió la Sentencia TC/0161/13, mediante la cual realizó una clasificación de dichos actos, en razón de su alcance y su contenido, estableciendo el siguiente criterio:

“9.3. En este sentido, cabe distinguir los actos administrativos de efectos generales de los actos administrativos de efectos particulares. Los primeros son aquellos de contenido normativo; es decir, que crean normas que integran el ordenamiento jurídico; en cambio, los actos administrativos de

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos particulares son aquellos que contienen una decisión no normativa, sea que se aplique a un sujeto o muchos sujetos de derecho.”

“9.4. Hecha la distinción, debemos precisar que la Resolución núm. 080-09, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), es un acto administrativo de contenido normativo y de efectos generales que integran el ordenamiento jurídico, ya que su aplicación y efectos recaen sobre todo el universo de usuarios de teléfonos y celulares de la República Dominicana.”

6. Resulta relevante destacar, que esa distinción en cuanto al alcance de los actos administrativos -de efecto general y de efecto particular- fue empleada por el Tribunal para determinar como presupuesto de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad que el acto normativo impugnado tuviese alcance general. En ese sentido, el referido precedente TC/0161/13 expuso, además, las siguientes consideraciones:

9.5. Al tener la Resolución núm. 080-09 la naturaleza de ser un acto administrativo normativo de alcance general, el mismo está sujeto al control de constitucionalidad, en virtud del precedente fijado en la Sentencia TC/0041/13, donde se dispuso que Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el Tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(supremacía constitucional)²⁹, por lo que los actos de tal naturaleza acusados de conculcar alguno de los valores, principios o reglas dispuestas en nuestra Constitución, entra (sic) en el ámbito del control concentrado de constitucionalidad, que es de la competencia de este tribunal.

7. 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-CARÍAS, [...]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 derecho³⁰.

8. A mi juicio, podría suscitarse una controversia conceptual respecto del mandato constitucional expreso del legislador a examinar la constitucionalidad de los reglamentos, 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

²⁹ Sentencia TC/0041/13, del 15 de marzo del 2013 del Tribunal Constitucional Dominicano.

³⁰ BREWER-CARÍAS. *Los Actos Administrativos Normativos como fuente del Derecho en Venezuela, con especial referencia a los Reglamentos Ejecutivos*. Recuperado de: [http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b8ab241efb849fea2/Content/II.%204.%20605.%20Los%20actos%20administrativos%20como%20fuente%20de%20derecho%20Foro%20Iberoamericano%20Panam%C3%A1.%20sept%202009.doc\).pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b8ab241efb849fea2/Content/II.%204.%20605.%20Los%20actos%20administrativos%20como%20fuente%20de%20derecho%20Foro%20Iberoamericano%20Panam%C3%A1.%20sept%202009.doc).pdf)

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9. 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; esto, en apoyo del artículo 185.1 de la Constitución que establece 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.

10. Como se aprecia en los ejemplos expuestos, el Tribunal Constitucional debe adentrarse a un examen más profundo de los actos que se atacan por vía del control concentrado, pues la apariencia de efecto particular pudiera conducir a declarar inadmisibile 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 Política; 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

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCÉM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, defender el orden constitucional y proteger los derechos fundamentales.

11. Para el suscribiente de este voto, el Tribunal Constitucional desempeña las funciones citadas anteriormente velando por el correcto pronunciamiento 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 justicia constitucional sancionando los textos que entren en conflicto con la Constitución, en apego a los procesos y procedimientos puestos a su disposición.

12. 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.

13. 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 2012³¹ que declaró de utilidad pública e interés social las parcelas núm. 1583 y

³¹ El Decreto núm. 391-12 declaró la expropiación de las parcelas 1583 y 1584 del Distrito Catastral núm. 5, municipio Luperón, Puerto Plata, pese a la existencia de una sentencia definitiva e irrevocable que declaró inconstitucional el Decreto núm. 2039 del 5 de junio de 1984, expedido por el presidente Salvador Jorge Blanco, que había declarado de utilidad pública e interés social la adquisición de esas parcelas a favor del Estado dominicano para destinarlas a programas de la reforma agraria; terrenos que no podían ser objeto de expropiación debido a que habían sido establecidos como demarcación turística prioritaria dentro del Polo Turístico La Garza, desde el municipio Cabrera hasta Cabo Isabela, municipio Luperón, mediante el Decreto núm. 2125 del 3 de

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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/0127/13³² 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.*

14. 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 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

abril de 1972, y a que la Constitución que se encontraba vigente impedía la expropiación de terrenos con fines de reforma agraria que hubiesen sido destinados a otros fines de interés general. Ahora bien, pesar de que en la Constitución actual no mantiene esa disposición, este Colegiado consideró que el principio de razonabilidad le permitía acoger la acción por considerar que se vulneraba el derecho de propiedad del accionante y a la vez se disponía los terrenos para un fin distinto al que fueron reservados.

³² De fecha 2 de agosto de 2013.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

15. 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.

16. 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 acto normativo impugnado y si advierte que vulnera groseramente un derecho fundamental previsto en la Constitución, opere como garante de la supremacía constitucional en la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, que son sus postulados perennes.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

17. La cuestión planteada conducía a que este tribunal excluyera los argumentos basados en la noción de actos normativos de efectos generales y particulares, en razón de que la Constitución ni la Ley 137-11 distinguen la naturaleza del acto como presupuesto del análisis de admisibilidad; motivo por el que, salvo mi voto de este aspecto, concurriendo con los demás razonamientos de la decisión.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JOSE ALEJANDRO AYUSO

En el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, 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 del año dos mil once (2011), y con el debido respeto a los honorables magistrados quienes de forma mayoritaria aprobaron la presente decisión, debo hacer constar el presente voto disidente actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:

1. Antecedentes

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre del año dos mil diecisiete (2017). Esta resolución instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley Minera de la República Dominicana núm. 146-71 de fecha cuatro (4) de junio del año mil novecientos setenta y uno (1971). Esta decisión acogió la acción directa de inconstitucionalidad y declaró la no conformidad con la Constitución de la Resolución recurrida.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los fundamentos que sirvieron de base para acoger y declarar la no conformidad con la Constitución de la resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, R-MEM, fueron las siguientes motivaciones:

12.9. A la luz de la precedente argumentación, este colegiado estima que al emitir la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, la accionada, el Ministerio de Energía y Minas, vulneró los arts. 40.15, 69.10, 128.1. b y 138.1 de la Constitución. Este argumento se sustenta, según hemos previamente expresado, en el hecho de que dicha institución pública se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al instituir, precisar y ampliar el régimen de inhabilitación para los solicitantes y titulares de títulos mineros previstos en los arts. 9, 13 y siguientes de la Ley núm. 146, de 4 de junio de 1971, violentando no solo el debido proceso administrativo previsto en la Constitución, sino también las previsiones de la referida Ley núm.107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo.

Con relación al presente caso, de forma mayoritaria, este Tribunal Constitucional decidió admitir en cuanto a la forma, acoger en cuanto al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad y declarar la no conformidad con la Constitución de la República de la norma antes citada por la argumentación siguiente:

Sobre el fondo de la revisión constitucional

12.3. Este análisis se realizará con el fin de determinar si el Ministerio de Energía y Minas goza de potestad reglamentaria conforme a las leyes que rigen la materia. En este orden de ideas, según lo

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido en el párrafo e) del art. 2 de la referida Ley núm. 290, compete al Ministerio de Industria y Comercio

- a) Establecer la política de energía del país.*
- b) Programar el desarrollo de la energía.*
- c) Fomentar el desarrollo de la energía de acuerdo con la política de energía del país.*
- d) Controlar el cumplimiento de la política de desarrollo de la energía.*
- e) Dar normas, coordinar y supervisar a los organismos descentralizados y autónomos en el sector de energía.*
- f) Establecer y controlar las tarifas de servicios de energía.*
- g) Controlar la aplicación de las leyes y normas sobre energía.*

Asimismo, se observa que, al pronunciarse la referida ley núm. 290, se crea la Dirección General de Minería, la cual, según su art. 9, quedó bajo la dependencia del Ministerio de Industria y Comercio. En este sentido, de acuerdo con el art. 196 de la Ley Minera núm. 146-71 de la República Dominicana, la Dirección General de Minería goza de las siguientes atribuciones legales:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) *Hacer cumplir las leyes, reglamentos y contratos que rijan las actividades minero-metalúrgicas en el país.*

b) *En relación con la atribución básica anterior la Dirección General de Minería podrá practicar cuantas veces lo juzgue conveniente y con la amplitud que el caso lo requiera, inspecciones a trabajos en su superficie o subterráneos de cualquier concesión, como, asimismo, para la identificación y verificación de lineros e hitos en el terreno.*

c) *Someter a consideración del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, los proyectos de reglamento que se consideren necesarios para la correcta interpretación y aplicación de la ley.*

d) *Asistir al Gobierno, juntamente con el Banco Central, en asuntos relativos a la comercialización y exportación de productos mineros y metalúrgicos.*

12.4. De las disposiciones contenidas en las dos leyes previamente citadas, se observa que el Ministerio de Energía y Minas no goza de potestad reglamentaria. En efecto, el art. 6 de la Ley núm. 100-13³³ ratifica el contenido del art. 196 (literal c) de la aludida Ley núm.

³³Que crea el Ministerio de Energía y Minas.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

146-71³⁴, al establecer lo siguiente: «El Ministerio, en el ejercicio de su facultad podrá elaborar y coordinar a través de los órganos correspondientes, los proyectos de normativa legal y reglamentaria; proponer y adoptar políticas y normas; elaborar planes indicativos para el buen funcionamiento y desarrollo del sector energía y minas, y, velar por su cumplimiento».

De manera que, a la luz de las disposiciones legales aludidas, el Ministerio de Energía y Minas carece de potestad reglamentaria. Obsérvese, en efecto, que, según las leyes regulatorias de la materia, dicho ministerio solo podrá proponer, a través de los órganos correspondientes aquellos proyectos de reglamento que estime necesarios para la correcta aplicación de la referida Ley núm. 146-71.

12.5. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional estima por tanto que, al dictar la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, el Ministerio de Energía y Minas violó el art. 40.15 constitucional (atinente a la libertad y la seguridad personal que incumbe a cada persona), el cual dispone lo siguiente: «A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica»³⁵. Este criterio se sustenta en el hecho de que, a juicio de este colegiado, el indicado ministerio, sin detentar la potestad reglamentaria legalmente requerida, pretendió imponer a las personas interesadas en obtener concesiones mineras en el territorio

³⁴Previamente transcrito.

³⁵Art. 40.15 de la Constitución.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nacional una serie de requerimientos distintos a los previstos en la Ley Minera núm. 146-71 de la República Dominicana.

12.6. Esta sede constitucional estima asimismo que, con la emisión de la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, el Ministerio de Energía y Minas también conculcó el art. 128.1.b constitucional, el cual establece que incumbe al presidente de la República, en su condición de jefe de Estado «[...] promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario». Cabe indicar al respecto que, en un caso análogo al de la especie, mediante su Sentencia TC/0601/18, este colegiado dictaminó con relación a la potestad reglamentaria en materia de energía y minas, destacando como su único titular al presidente de la República, en los siguientes términos:

12.2. Respecto de tal situación, este órgano de justicia constitucional especializada debe señalar que la aplicación combinada de lo establecido en los artículos 196.c de la Ley núm.146-71, Ley Minera de la República Dominicana, del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971), y 7.n. de la Ley núm. 100-13, del treinta (30) de julio de dos mil trece(2013), que crea el Ministerio de Energía y Minas, es constable que la potestad reglamentaria integradora del ordenamiento jurídico en esa materia solo la posee el presidente de la República Dominicana, teniendo el ministro de esa dependencia la potestad de proponerle propuestas o anteproyectos reglamentarios para su aprobación y promulgación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Fundamentos del voto

Fundamentaremos nuestra disidencia a la presente sentencia desarrollando dos puntos en los que no concordamos con la decisión mayoritaria del pleno del Tribunal Constitucional. El primer punto se enfocará en la necesidad de revisar las normativas previas a la Constitución de la República del año dos mil quince (2015) y, en el segundo punto, analizaremos las disposiciones estipuladas en la Ley núm. 100-13 del treinta (30) de julio del año dos mil trece (2013) que crea el Ministerio de Energía y Minas (MEM) con la ley invocada por la mayoría del Pleno la Ley núm. 146-71 del cuatro (4) de junio del año mil novecientos setenta y uno (1971).

2.1. La necesidad de revisar las normativas previas a la Constitución de la República del 2015

Antes que todo, entendemos pertinente señalar que las argumentaciones de la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional radican en las disposiciones de la Ley núm. 146-71, del cuatro (4) de junio del año mil novecientos setenta y uno (1971), una norma que en la actualidad tiene cincuenta (50) años de su promulgación. Esta peculiaridad hace que dicha normativa tomaría una condición preconstitucional a los avances como Estado social y democrático de derecho que nuestra nación ha acogido producto de la modificación de la Constitución de la República del año dos mil diez (2010).

Asimismo, es importante expresar que, al mismo tiempo, las connotaciones jurídicas-sociales han evolucionado en el transcurso de los cincuenta (50) años de la

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

promulgación de la Ley núm. 146-71, y las prácticas en sector minero también han progresado para proveer las necesidades de los tiempos que transcurren. La condición preconstitucional que alberga la referida ley del año mil novecientos setenta y uno (1971) refleja prácticas de una estructuración estatal que, en nuestra actualidad, ha provocado cierta confusión en las competencias de las instituciones estatales en el sector minero, *vis-a-vis* la actual acción directa de inconstitucionalidad.

Por consiguiente, entendemos que realizar una comparación de las disposiciones de la Ley núm. 146-71 con las de la Ley núm. 100-13 nos demostraría la verdadera intención que buscaba el legislador al momento de crear el Ministerio de Energía y Minas y las atribuciones que le otorgaría en el sector minero de la República Dominicana.

2.2. Análisis de la potestad reglamentaria del Ministerio de Energía y Minas

En virtud de los razonamientos desarrollados por la mayoría del pleno en el acápite 12 relativo a la potestad reglamentaria del Ministerio de Energía y Minas (MEM), nos limitaremos a exponer las normativas que expresen las motivaciones de nuestra disidencia para no reproducir artículos ya expuestos.

Iniciaremos nuestro análisis enfocándonos en las disposiciones establecidas en el artículo 19 de la Ley núm. 100-13 que dispone:

ARTÍCULO 19: A partir de la entrada en vigor de la presente ley, toda referencia a la Secretaria de Estado de Industria y Comercio, hoy Ministerio

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de Industria y Comercio, en atribuciones de energía de conformidad con la Ley No. 290, del 30 de junio de 1966; y en atribuciones de minería, de conformidad con la Ley 146 del año 1971 y el Decreto 207-09, así como la referencia que en materia de energía, minas e hidrocarburos se hagan en cualquier disposición legal o reglamentaria, contrato, convenio, concesión, licencia o documento legal anterior a la entrada en vigor de la presente ley, serán entendidas como referencias y competencias del Ministerio de Energía y Minas.*³⁶

Como podemos ver en el artículo antes plasmado la Ley núm. 100-13 expresamente dispone la transferencia de todas las atribuciones mineras surgidas de la Ley núm. 146-71 y del Decreto núm. 207-09³⁷ al Ministerio de Energía y Minas. Si bien es cierto que la Ley núm. 100-13, no expresa una derogación explícita de la ley núm. 146-71, no menos cierto es que la intención original del legislador era disponer una reorientación y reestructuración de los organismos estatales que participan en el sector minero dominicano. El enfoque de dicha ley es consolidar las atribuciones relacionados a las actividades mineras en una sola entidad que sería el Ministerio de Energía y Minas.

³⁶ Subrayado nuestro

³⁷ De fecha ocho (8) de abril del año dos mil nueve (2009)

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Algo semejante ocurre con los artículos 1³⁸, 2³⁹, 9⁴⁰, 20⁴¹ y 21⁴² de la Ley núm. 100-13, donde el mismo legislador nos exhibe su intención de crear en el Ministerio de Energía y Minas como un centro focal del Poder Ejecutivo en el sector minero.

Al mismo tiempo en el artículo 3 inciso b)⁴³ de la Ley 100-13 el legislador le atribuye al Ministerio de Energía y Minas la capacidad de ejercer el rol del control de la explotación de las sustancias minerales que se encuentran en el suelo y subsuelo nacional. De esta manera la Ley núm. 100-13 le permitiría a dicho ministerio regular los permisos y autorizaciones para que los promotores de proyectos de mineros ejerzan las prácticas correctas que protejan y preserven los yacimientos minerales dominicanos y su adecuada explotación.

Partiendo de esta facultad otorgada al Ministerio de Energía y Minas consideramos que a raíz de lo ante expuesto y en conformidad con el artículo 2⁴⁴ de la Ley núm. 100-13, el Ministerio de Energía y Minas posee la tutela administrativa del sector

³⁸ Artículo relativo a las competencias transferidas al MEM.

³⁹ Artículo relativo a la tutela administrativa del sector minero.

⁴⁰ Artículo relativo a la adscripción al MEM de los organismos descentralizados de sector minero.

⁴¹ Artículo relativo al traspaso todos los recursos humanos, bienes materiales y financieros de los órganos participantes del sector minero a favor del MEM.

⁴² Artículo relativo a la transferencia de todos los fondos relacionados al sector minera del MICM al MEM.

⁴³ ARTÍCULO 3: de la ley 100-13 El Ministerio de Energía y Minas tendrá las siguientes atribuciones en el diseño y ejecución de las políticas públicas:

b) Velar por la protección, preservación y adecuada explotación de las sustancias minerales que se encuentren en el suelo y subsuelo nacional y submarino de la República Dominicana.

⁴⁴ ARTÍCULO 2 de la ley 100-13: Corresponde al Ministerio de Energía y Minas, en su calidad de órgano rector del sistema, la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios relativos al sector energético y sus subsectores de energía eléctrica, energía renovable, energía nuclear, gas natural y la minería, asumiendo todas las competencias que la Ley No.290, del 30 de junio del 1966, y su Reglamento de Aplicación otorgaban al Ministerio de Industria y Comercio en materia de minería y energía, y ejerciendo la tutela administrativa de todos los organismos autónomos y descentralizados adscritos a su sector.

PÁRRAFO: La tutela y supervigilancia implica asegurar que el funcionamiento de las instituciones descentralizadas se ajuste a las prescripciones legales que les dieron origen; velar que cumplan con las políticas y normas vigentes y que operen en un marco de eficacia, eficiencia y calidad.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

minero por lo tanto comprendimos que se le atribuye la capacidad rectora y reglamentaria sobre las actividades minerales en el territorio dominicano.

3. Conclusiones

En virtud de los planteamientos precedentemente esgrimidos somos de opinión que, en el caso de la especie, este Tribunal Constitucional al momento de conocer la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017), debió rechazar la acción y reconocer su conformidad con la Constitución de la República en virtud de que entendemos que el Ministerio de Energía y Minas posee la potestad reglamentaria otorgada por la Ley núm. 100-13 treinta (30) de julio del año dos mil trece (2013), específicamente en el artículo 19 de la ley antes mencionada.

Firmado: José Alejandro Ayuso, Juez

VOTO DISIDENTE 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:

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“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 disidente, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. La sentencia respecto a la cual presentamos este voto disidente, conoce y decide respecto a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017, emitida por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017).
2. Los accionantes Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM), sostienen que la referida resolución R-MEM-REG-047-2017, es violatoria al derecho a la libertad y seguridad personal, tutela judicial efectiva, debido proceso y la potestad reglamentaria de la Administración Pública, alegando, entre otras cosas, que este ente público no tiene atribuciones para dictar esta resolución, pues para que un órgano o ente de la Administración Pública, distinto del Presidente de la República, pueda dictar reglamentos, necesita de una habilitación legal expresa, es decir que la ley adjetiva emanada del Congreso Nacional disponga en forma clara y precisa que un órgano tiene facultad reglamentaria, y cuál es el ámbito o alcance de esa potestad.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. En cuanto al contenido de la resolución atacada, la misma instituye el régimen de inhabilitación para los solicitantes y titulares de títulos mineros, con el objetivo de reservar, debido a su naturaleza e importancia, el ejercicio de estas actividades a personas físicas y jurídicas que cuentan con la aptitud e idoneidad legal y garantizar la independencia, neutralidad e imparcialidad de los funcionarios públicos que pudieran influir, ya sea por su poder de decisión, autoridad jerárquica o calidades en el sector minero, adecuando la política minera a los principios rectores de la buena administración.⁴⁵

4. Que, en virtud de lo anterior, la presente sentencia contra la cual ejercemos este voto disidente, declaró no conforme con la Constitución la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 emitida por el Ministerio de Energía y Mina por contravenir los arts.40.15, 69.10 ,128.1. b y 138.1 de la Constitución.

5. Que la mayoría de jueces que componen este pleno constitucional establecieron en esta decisión, lo siguiente:

“Conforme a lo expuesto anteriormente, este colegiado concluye que la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 emitida por el Ministerio de Energía y Minas constituye un reglamento, al instituir, precisar y ampliar el régimen de inhabilitación para los solicitantes y titulares de títulos mineros que se encuentra prescrito en los arts. 9, 13 y siguientes de la Ley núm. 146, de 4 de junio de 1971.

⁴⁵ Artículo primero de la Resolución.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luego de haber establecido el carácter reglamentario de la impugnada resolución núm. R-MEM-REG-047, este órgano jurisdiccional procederá a ponderar si el Ministerio de Energía y Minas goza de potestad reglamentaria expresa, al amparo de la Constitución y las leyes dominicanas."⁴⁶

6. Como vemos en esta decisión objeto de la presente disidencia, se estableció que Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 emitida por el Ministerio de Energía y Minas posee carácter reglamentario.

7. Que contrario a lo decidido en la sentencia de marras, quien suscribe esta opinión -y así lo demostraremos en el presente voto- entiende que el acto administrativo objeto de la acción de inconstitucionalidad, no constituye un reglamento o acto reglamentario, sino un acto administrativo de alcance general emitido por el ministerio encargado por ley, de la supervisión y rectoría del desenvolvimiento de un sector económico de la nación, acto que fue dictado en función de las atribuciones de policía administrativa que caracterizan a la administración pública.

8. En este orden, desarrollaremos el presente voto, en primer lugar: i) La Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 como acto administrativo de alcance general; y ii) Atribuciones de la administración pública como policía administrativa de las actividades económicas.

⁴⁶ Numerales 11.5 y 11.6 páginas 38 y 39 de la sentencia.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. La Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 como acto administrativo de alcance general.

9. En primer lugar, es importante establecer que la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 emitida por el Ministerio de Energía y Minas el once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017), la cual fue declarada no conforme con la constitución mediante la presente sentencia objeto de este voto disidente, de manera sucinta, en su parte dispositiva disponía lo siguiente:

“PRIMERO: Con la presente resolución se procura instituir y precisar el régimen de inhabilitación para los solicitantes y titulares de títulos mineros, con el objetivo de reservar, debido a su naturaleza e importancia, el ejercicio de estas actividades a personas físicas y/o jurídicas que cuentan con la aptitud e idoneidad legal y garantizar la independencia, neutralidad e imparcialidad de los funcionarios públicos que pudieran influir, ya sea por su poder de decisión, autoridad jerárquica o calidades en el sector minero, adecuando la política minera a los principios rectores de la buena administración.

SEGUNDO: Se reafirma el régimen de inhabilitación de las personas que no podrán ejercer derechos de las actividades de exploración, explotación y beneficio instauradas en la Ley Minera de la República Dominicana No. 146, de fecha cuatro (4) de junio del 1971 en sus artículos 9, 13 y siguientes, que rezan de la siguiente manera:

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCÉM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“ARTÍCULO 9.- Las concesiones mineras no podrán otorgarse a gobiernos extranjeros ni directamente ni por intermedio de personas físicas o jurídicas.

ARTÍCULO 13.- No podrán ejercer los derechos que confiere la presente ley:

- i. El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Secretarios de Estado, los jueces de la Suprema Corte de Justicia, los Senadores y Diputados, mientras ejerzan sus funciones...”*

10. Al analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado, y para considerar la Resolución declarada inconstitucional como reglamento, este Tribunal utilizó como ratio decidendi el precedente TC/0048/20⁴⁷, donde sostuvo lo siguiente:

...las resoluciones, contrario a los reglamentos, se agotan luego de su ejecución, es decir, que no se mantienen en el tiempo, contrario a lo que ocurre en el presente caso, ya que la norma objeto de la acción que nos ocupa condiciona el derecho a exportar sustancias minerales metálicas y no metálicas a la obtención de una certificación de no objeción, lo cual implica que no se agota, todo lo contrario, la misma se mantiene a en el ordenamiento jurídico hasta que se produzca su revocación o anulación, razón por la cual estamos en presencia de un reglamento y no de una resolución como erróneamente se ha denominado. (Los subrayados son nuestros)

⁴⁷ Fue objeto de un voto disidente de esta juzgadora en el mismo sentido.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Si efectuamos una lectura detenida y pormenorizada de lo previamente citado, en especial de lo subrayado, y aplicamos a este texto el método deductivo, podemos colegir de lo afirmado que para este Tribunal:

- a. Todos los actos administrativos (en este caso una resolución) no pueden tener permanencia en el tiempo.
- b. Todos los actos administrativos se “agotan” y pierden su vigencia jurídica con un único acto de aplicación.
- c. Que un determinado acto administrativo no puede contar con aplicación sucesiva y continua y vigencia jurídica más allá de una única y primera aplicación, y que, en consecuencia, cualquier requisito, fijación de regla general o formalidad administrativa para el acceso a un servicio, fijación desarrollo de una actividad, requerimiento de presentación de documento, y otras medidas con carácter general, constituyen reglamentos administrativos.

12. Lo expuesto, ut supra, afirmado por esta corporación constitucional, constituye un grave error conceptual y dogmático de una de las instituciones básicas del derecho administrativo, el acto administrativo, y en este caso, del acto administrativo de alcance general.

13. En este orden, en contraposición con los actos administrativos de alcance particular, la jurisprudencia y doctrina universal ha desarrollado los denominados actos administrativos de alcance general sosteniendo que:

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: ‘Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman.⁴⁸

14. Continúa afirmando la Corte Constitucional de Colombia que,

“...la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.”⁴⁹

⁴⁸ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 4 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03), Sección Segunda, Subsección “A”, Magistrado ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

⁴⁹ Sentencia C-620-04 de la Corte Constitucional de Colombia.

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Fernando Garrido Falla por su parte, define y sostiene que un acto administrativo es general cuando “...*mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables*”.⁵⁰

16. Por su parte, el iusadministrativa alemán Harmut Maurer, al definir los actos administrativos sostiene que este concepto “...engloba un, ciertamente extenso, grupo de medidas de la administración que comparten características comunes y están también sometidas a un régimen común.”, ejemplificando que “...actos administrativos son, por ejemplo, la señal de tráfico (...) la prohibición de una actividad empresarial, la licencia para establecer una central nuclear, la fijación de una tasa (...) la llamada al servicio militar”, panorámica que nos permite claramente observar la heteronomía y pluralidad de manifestaciones jurídicas que se integran dentro del amplio ámbito de los actos administrativos, y que permite visualizar claramente que dentro de las actuaciones de la administración pública existen los denominados actos administrativos de alcance general, con tendencia a una aplicación continua -o incluso permanente- y con destinatarios indeterminados.

17. Siendo que, para sustentar nuestra posición, es imperativo determinar la verdadera fisonomía jurídica del acto impugnado, resulta trascendente conocer la definición de reglamento y contrastar esto con la concepción y contenido ya señalado de actos administrativos de alcance general, para de eso modo determinar lo que aquí afirmamos, es decir que el acto atacado no es un reglamento propiamente dicho.

⁵⁰ “*La impugnación de Resoluciones Administrativas de Carácter General y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*”. Disponible en web: dialnet.unirioja.es

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Según José Esteve Pardo, “reglamento administrativo es la norma dictada por una administración pública”, y es que, según este iusadministrativista, el reglamento “solo desaparece del ordenamiento mediante los mecanismos de derogación propios de las normas, como norma que es”⁵¹. Para Harmut Maurer los reglamentos “son normas jurídicas dictadas por órganos del Poder Ejecutivo”⁵².

19. Según Pardo, “su carácter normativo, distingue así netamente al reglamento de lo que son otras manifestaciones y decisiones de la Administración, como son, destacadamente, los actos administrativos”.

20. En función de todo lo previamente esbozado cabría preguntarnos: ¿Constituyen las señales de tránsito -dirigidas expresamente a la regulación del tránsito y con permanencia indeterminada en el tiempo- reglamentos? ¿Son los requerimientos por parte de los entes del Estado de la presentación de actas de nacimiento y cedula, reglamentos o actos reglamentarios? Y si nos fijamos, los ejemplos señalados no están sujetos a determinado tiempo, sino que sus efectos jurídicos continuos -o incluso permanentes. De ahí que la tesis desarrollada en la sentencia de la cual disentimos, respecto a que solo los reglamentos perduran en el tiempo, no es correcta.

21. Incontestablemente que los ejemplos supraindicados no constituyen actos reglamentarios, lo que es similar y se replica en lo relativo al análisis de constitucionalidad efectuado al acto administrativo decidido mediante la sentencia respecto a la cual presentamos esta disidencia.

⁵¹ Esteve Pardo, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Editorial Marcial Pons. Madrid, España. 2012. P. 59

⁵² Maurer, Hartmut. *Derecho Administrativo Aleman*. Ediciones UNAM. Ciudad de Mexico, Mexico. 2012. P. 353

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. En el caso de la especie, es indudable que al igual a lo que sucede con el requerimiento de formalidades o depósito de algún documento para el disfrute de un servicio -cédula, acta de nacimiento, pago de tasa- o semejante a lo que sucede con las señales de tránsito, estamos en presencia de un acto administrativo de alcance general, justificado en el presente caso en la atribución de policía administrativa que corresponde al Estado, sus órganos y entes, conforme se desprende del artículo 8 de la Constitución⁵³.

iii. Atribuciones de la administración pública como policía administrativa de las actividades económicas.

23. Al referirnos a la noción de policía administrativa como parte de las atribuciones de la administración pública estamos hablando del ejercicio de potestades de limitación y regulación de derechos de los administrados con que cuentan los entes y órganos del Estado, en aras de satisfacer los intereses generales.

24. Libardo Rodríguez define la policía administrativa como “el poder o facultad que tiene la administración para aplicar limitaciones a la actividad de los gobernados, a fin de mantener el orden público”⁵⁴, agregando que existen varios ámbitos de la policía administrativa, una policía administrativa general, y una administrativa especial, entre las que se engloban las atribuciones relativas a seguridad pública, tranquilidad pública, salubridad pública, ornato público, ecología, entre otras.

⁵³ “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, 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 de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.”

⁵⁴ Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Décimo quinta edición. Bogotá, D. C.: Editorial Temis. (2007). P.535 }

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. Esta atribución de policía administrativa, cuyo origen etimológico e histórico nos viene de Grecia, y su concepción de polis, politia y politeia⁵⁵, que evocó a una inicial identificación de la actividad y funciones públicas en todas las organizaciones políticas, asunto que fue objeto de sucesivas depuraciones y delimitaciones desde finales de la Edad Media hasta la actualidad.

26. La atribución de policía administrativa sin duda encuentra su sustento en el texto constitucional, específicamente -aunque no exclusivamente- en el artículo 8 de la carta sustantiva, que fija como función esencial del Estado "...la protección efectiva de los derechos de la persona, 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 de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas".

27. En el sustrato de las propias interpretaciones que sobre este artículo ha dictado esta corporación constitucional, podemos encontrar la justificación constitucional de la atribución de policía administrativa del Estado dominicano, pues se ha sostenido que,

En un Estado Social y Democrático de Derecho, 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 [...] compatibles con el orden

⁵⁵ Esteve Pardo, José. Ibid. P. 356

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCÉM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público, el bienestar general y los derechos de todos y todas, lo cual es posible cuando se cuenta con una administración pública cuya actuación se encuentre sujeta a los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad, coordinación.
(Sentencia TC/0203/13)

28. A lo cual hemos añadido en la sentencia TC/0543/17 que “...*el concepto de orden público se define como la situación que propende a la conservación de la paz y el bienestar general de la sociedad*”.

29. La Corte Constitucional de Colombia en su sentencia C-024 de 1994, ha sostenido que la policía administrativa “...*se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa.*”, a lo cual este interprete constitucional agrega que “...*Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del Estado de Derecho es, además, preexistente*”.

30. Conjugando las principales doctrinas sobre el tema, Hernán Alejandro Olano García, en su escrito “La Policía Administrativa”⁵⁶, explica y describe de forma minuciosa y precisa en que consiste la Policía Administrativa, y al respecto expone que,

El denominado “Poder de Policía” (Younes D., 2007, p.244), puede definirse como la “limitación por una autoridad pública y en interés

⁵⁶ Olano García, H. (2010). La policía administrativa. Revista Logos Ciencia & Tecnología, 1(2), 106-117. Disponible en Web: <http://dx.doi.org/10.22335/rlect.v1i2.53>

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCÉM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público, de una actividad privada” (García Herreros O., 2001, p. 267), o como “una forma de intervención, que ejercen ciertas autoridades administrativas y que consiste en imponer limitaciones a las libertades de los individuos, con el propósito de asegurar el orden público”, mientras que VEDEL (García Herreros O., 2001, p. 268) lo definió como “el conjunto de actividades administrativas que tiene por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público”.

Según Orlando García-Herreros (2001, p. 270), el poder de policía “permite tomar decisiones, de carácter general o individual, tendientes al mantenimiento del orden público o a su restablecimiento...”.

31. Es decir, que la atribución de Policía Administrativa, cuya fuente suprema es la propia Carta Magna, se configura y manifiesta jurídicamente de distintas maneras, tanto mediante reglamentaciones, como mediante actos administrativos, sean estos de alcance general o particular.

32. En virtud de lo anterior, esta juzgadora entiende que al tratarse la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 de un acto administrativo de alcance general, dictado en función de la atribución de policía administrativa que corresponde al Ministerio de Energía y Minas como ente del Estado, la vía para atacar esta actuación administrativa era la contenciosa-administrativa en atribuciones ordinarias, por lo que la acción directa de inconstitucionalidad contra este tipo de acto debe declararse inadmisibile.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. En el caso de la especie, el poder de policía administrativa que fue considerado erróneamente como “reglamento” por este interprete constitucional, lo constituye una resolución que procura instituir un régimen de control para los solicitantes y titulares de títulos mineros, con el objetivo de reservar el ejercicio de estas actividades a personas físicas y jurídicas que cuentan con la aptitud e idoneidad legal en el sector minero, todo en procura de preservar el bienestar general.

34. La ley núm. 100-13, que creó el Ministerio de Energía y Minas fue clara y expresa al poner a cargo de este ente del Poder Ejecutivo el literal b) del artículo 3, la atribución de “velar por la protección, preservación y adecuada explotación de las sustancias minerales que se encuentren en el suelo y subsuelo nacional y submarino de la República Dominicana.”, disposición que resulta más que suficiente para entender que sobre la actividad y explotación minera, así como la exportación de estos minerales, este ente del Estado tiene poder de policía administrativa, para garantizar el orden público mediante la determinación del origen y procedencia del producto a importar y aún más, garantizar la preservación del patrimonio nacional y el bien común.

Conclusión

En términos concretos, somos de opinión de que por tratarse de un acto administrativo de alcance general, dictado en función de la atribución de policía administrativa que corresponde al Ministerio de Energía y Minas como ente del Estado, la vía para atacar esta actuación administrativa era por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en atribuciones ordinarias, pues una acción directa de inconstitucionalidad contra este tipo de acto es inadmisibles según lo ha entendido y establecido este interprete constitucional en sus sentencias TC/0056/13 del quince

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(15) de abril de dos mil trece (2013) y TC/0060/13 del diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013), entre otras.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

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, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

Expediente núm. TC-01-2017-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana (CAMIPE) y la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland (ADOCCEM) contra la Resolución núm. R-MEM-REG-047-2017 (que instituye y precisa el régimen de inhabilitación instaurado en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana) dictada por el Ministerio de Energía y Minas el once(11) de octubre de dos mil diecisiete(2017).