



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0030/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0010, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), contra los artículos 20 parte in fine, 22 numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, del veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiséis (26) días del mes de enero del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín 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 185.4 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

Expediente núm. TC-01-2020-0010, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), contra los artículos 20 parte in fine, 22 numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, del veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La parte accionante procura la inconstitucionalidad de los artículos 20, parte in fine, 22 numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, del veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019). El contenido de tales artículos es el siguiente:

Artículo 20. Infracciones Administrativas en materia de hidrocarburos. El Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) será el órgano regulador para el conocimiento y sanción de las infracciones administrativas en materia de hidrocarburos, quedando habilitado para especificar y graduar -por vía reglamentaria- las infracciones o sanciones legalmente establecidas¹. Constituyen infracciones administrativas relativas a hidrocarburos y su comercialización las siguientes (...).

(...)

Artículo 22.- Sanciones Administrativas. Son sanciones aplicables por la administración ante la comisión de infracciones o inobservancia de los requisitos legalmente establecidos para operar en la República Dominicana:

1. Multa.

¹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

Artículo 24.- Sanciones pecuniarias. Al imponer las sanciones, el órgano regulador deberá contemplar que las sanciones pecuniarias aplicables a las infracciones no sean más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Párrafo.- La ejecución de sanciones pecuniarias se practicará mediante el procedimiento de apremio establecido en el Código Tributario.

Artículo 25.- Pago de Multas. Los cargos pecuniarios que el órgano regulador imponga como sanción deberán ser pagados dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

La presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, al Senado de la República Dominicana y al procurador general de la República, el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), según se constata en los acuses de recibo de los Oficios números PTC-AI-025-2020, PTC-AI-026-2020 y PTC-AI-027-2020, respectivamente, emitidos por la Presidencia del Tribunal Constitucional.

2. Pretensiones de las accionantes

El diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), la parte accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), depositó una instancia contentiva de una acción directa en inconstitucionalidad, en la cual figuran sus pretensiones y las infracciones constitucionales alegadas, pretendiendo que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 20, parte in fine, 22, en su numeral 1, artículos 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

2.1. Breve descripción del caso

La Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, promulgada el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), en sus artículos 20, 22, 24 y 25, establece las infracciones administrativas en materia de hidrocarburos, las sanciones administrativas, sanciones pecuniarias y pago de multas, respectivamente.

La parte accionante señala que las disposiciones contenidas en los referidos artículos, específicamente en el artículo 20, parte in fine, 22, en su numeral 1, 24 y 25, contravienen el contenido de las disposiciones establecidas en la Constitución dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010², en el artículo 40, numeral 17 que consagra el principio de legalidad y tipicidad de las infracciones y sanciones; y en el artículo 69, numerales 7 y 10, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso y establece las garantías mínimas que lo conforman, preceptuando en sus numerales 7 y 10, que ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a las leyes preexistentes y con observancia de las formalidades propias de cada juicio y el alcance del debido proceso, cuyas normas se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, motivo por el cual mediante su acción directa en inconstitucionalidad pretende que dicho texto sea declarado no conforme con la Constitución de la República.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los artículos 40, numeral 17 y 69, numerales 7 y 10, de la Constitución de la República, cuya violación atribuye la parte accionante a los referidos artículos

² Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20, parte in fine, 22, numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, promulgada el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), consagran el principio de legalidad y tipicidad de las infracciones y sanciones, así como el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso, conformado por las garantías de que ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a las leyes preexistentes y con observancia de las formalidades propias de cada juicio; y de que las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. El contenido de los referidos artículos es el que se transcribe a continuación:

De la Constitución de la Republica:

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

(...)

17.- En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad.”

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

(...)

7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio.

(...)

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 20, parte in fine, 22, numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, promulgada del veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), por las siguientes razones:

a) Si bien la primera parte del contenido de la disposición legal prevista en el artículo 20 de la Ley 17/19 esta acorde con el texto fundamental, en tanto y cuanto contiene un reconocimiento o habilitación expresa de la ley para que el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) pueda deducir una responsabilidad administrativa mediante la aplicación de sanciones administrativas previamente establecidas en la ley. No acontece lo mismo con la disposición legal 1 contemplada en la parte in fine del artículo 20 de la Ley 17/19, la cual habilita al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) a especificar y graduar por vía reglamentaria las infracciones y sanciones legalmente establecidas.

b) En efecto, la parte in fine de esta disposición legal, se erige en una infracción a la constitución en el numeral 17 del artículo 40, relativos al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Principio de Legalidad/Tipicidad, y los numerales 7 y 10 del artículo 69 relativo al Debido Proceso; infracción constitucional que se concretiza desde el momento en que la disposición prevista en el artículo 20 de la Ley 19/17 habilita al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) a especificar y graduar – por vía reglamentaria – la multa impuesta como sanción; cuando los montos, o límites máximo y mínimo de esas multas no se encuentran previamente y expresamente establecidos en la ley.

c) La ausencia de esta previsión legal supone una contravención a los textos de la constitución antes señalados; textos constitucionales mismos que son verdaderos balladares para que el Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) pueda por vía reglamentaria especificar infracciones y establecer montos de multas a modo de sanción, cuando la ley de manera expresa no lo ha previsto, ni establecido; que es lo que ha acontecido en el caso ocurrente.

d) Si bien somos conocedores de que la materia sancionadora administrativa no excluye la intervención del reglamento para graduar las sanciones administrativas siempre y cuando la ley, con carácter previo la ley haya definido el núcleo básico calificado como ilícito y establezca sanciones a ser impuestas, pudiendo el reglamento en estas condiciones servir de complemento de la ley. Situación que no ha acontecido en el caso ocurrente, en donde el texto denunciado de la Ley 19/17, al no establecer los montos de las multas pretende delegar en el reglamento su especificación, violándose con ello el Principio de Tipicidad y Legalidad (Reserva de ley) de las Infracciones y Sanciones y por ende de la Reserva de Ley, consagrado en el artículo 40 numeral 17 del texto fundamental y las disposiciones relativas a la Tutela Judicial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Efectiva y el Debido Proceso, muy especialmente las contempladas en los numerales 7 y 10 del artículo 69 del texto fundamental.

e) Lo anterior evidencia una inconstitucionalidad por omisión que se concretiza cuando, no obstante la exigencia de la Constitución la ley 17/19 omite hacer una descripción del quantum máximo y mínimo de dicha sanción de Multa; esta omisión le cierra al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) cualquier posibilidad para que por vía reglamentaria, dicho órgano de la administración pueda proceder a graduar y establecer infracciones y montos de multas que la ley, como era debido no se cuidó en establecer. Pues tal y como destacamos antes en ausencia del núcleo básico definido en la ley tanto de las infracciones como de las sanciones resulta imposible para esa administración especificar infracciones y sanciones en un reglamento a modo de complemento de la ley.

f) Respecto al poder reglamentario este colegiado ha sentado los límites de la administración en el siguiente sentido;

En vista de lo anterior, los organismos de la Administración poseen, en principio, la potestad de reglamentar aquellos asuntos que permitan asegurar su capacidad de auto organización y administración interna; mientras que para el ejercicio de la potestad reglamentaria de carácter normativo general que se inserte al ordenamiento jurídico, se requiere de una habilitación de carácter legislativo, quedando la misma condicionada a los ámbitos y términos fijado por la ley específica. (TC/0601/18).

g) En el caso en particular, la ley 19/17 no fijó las condiciones necesarias para que el reglamento establezca los montos de las multas a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnar sino que se limita mediante el artículo 24 a establecer que “al imponer las sanciones, el órgano regulador deberá contemplar que las sanciones pecuniarias aplicables a las infracciones no sean más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

h) El anterior estado de situación proclama un espacio de discrecionalidad exorbitante en favor del Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) ya que al este órgano de la administración al poder especificar sanciones y montos de multas no expresamente establecidas en ley; dicha administración estaría creando (lo cual le esta vedado) alternativas no establecidas legalmente. De ahí que la falta de descripción de los quantums máximos y mínimos de la multa como sanción administrativa en el artículo 22 de la Ley 17/19, además de conspirar contra la eficacia del régimen sancionador administrativo, se erige en una infracción a los textos de la Constitución ya denunciados.

i) El estado de vulneración a la Constitución por parte de los textos legales de denunciados, se prolonga aun mas, a partir de lo contenido de la disposición legal prevista en los artículos 24 y 25 de la Ley 17/19 antes transcritos. Estas disposiciones legales al consagrar que “Al imponer las sanciones, el órgano regulador deberá contemplar que las sanciones pecuniarias aplicables a las infracciones no sean más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas” y que “Los cargos pecuniarios que el órgano regulador imponga como sanción deberán ser pagados dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

j) Esta disposición habilita improcedentemente al órgano administrativo a imponer sanciones pecuniarias no descritas en la ley;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

toda vez que la multa al considerarla como una especie “deuda de dinero impuesta a título de sanción”, solo puede ser deducida en el alcance antes denunciado; es decir en respecto de la reserva de ley. Lo anterior, no es un invento de la ahora exponente; muy por el contrario, dicha afirmación se encuentra apoyada en razonamientos de jurisprudencia Constitucional comparada del Tribunal Constitucional Español, en los precedentes siguientes:

STC/93/1992 [RTC 1992, 93] “el principio de legalidad no somete el ordenamiento sancionador administrativo solamente a una reserva de ley. Conlleva igualmente una garantía de orden material y de alcance absoluto, que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminación normativa de la conducta ilícitas y de las sanciones correspondientes.

STC196/2006, del 3 de julio, RTC 2006, 196]... “no sólo la sujeción de la administración sancionadora y de los órganos judiciales a los dictados de las leyes que describen ilícitos e imponen sanciones, sino la sujeción estricta, impidiendo la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente.

k) La anterior posición no solo es producto de la jurisprudencia comparada, esa alta corte al juzgar una especie como la denunciada mediante la presente acción directa en constitucionalidad, tuvo a bien sentar el precedente de declarar inconstitucional la actividad sancionadora de un órgano de la administración por ser violatoria del principio legalidad y reserva de Ley, veamos:

TC/0200/13, de fecha 7 de noviembre de 2013; 9.7.3.2.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desde este punto Cabe señalar que el artículo 60 de la referida ley dispone la responsabilidades y sanciones aplicables a las personas morales, o sus representantes, cuando ejecuten cualesquiera de los hechos están tipificados como delito en el contexto de sus disposiciones, mas no regula lo concerniente a la violación del cumplimiento de las reglas para la obtención y preservación de los datos contenidos en un sistema informático o sus componentes, datos de tráfico, conexión y acceso, los cuales están previstos en los artículos 52 al 59 de la Ley número 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, cuya inobservancia debe ser castigada con las penas establecidas para la revelación de secretos, dispuesto en el Código Penal de la República Dominicana.

9.7.3.3. En ese sentido al disponer el artículo 20, de la Resolución número 086-11, la aplicación de una disposición sancionadora diferente a la establecida en la ley número 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología se violenta el principio de legalidad contenido en el Artículo 69.7 de la Constitución, que establece que los actos punitivos deben ser juzgados conforme a la reglamentación legal preexistente, por cuanto se dispone la aplicación de medidas sancionadoras de carácter penal a hechos y actuaciones diferente a la que se han previsto en la normativa legal.”

l) Con igual posición se ha mantenido ese Tribunal Constitucional al juzgar la cuestión de la potestad sancionadora; en esta ocasión asumió la postura de decretar contrario a la Constitución la pretensión de un órgano de la administración en su intento de imponer sanciones administrativas no tipificadas en la ley:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0667/16, de fecha 14 de diciembre de 2016: b) el Tribunal Constitucional ha señalado sobre el particular que el principio de legalidad es uno de los principios pilares del estado constitucional de derecho, de la seguridad jurídica, del cual no están exentos los poderes públicos, y que su finalidad es que las personas tengan, de antemano, conocimiento de cómo deben conducirse, que pueden o no hacer, cuál será la consecuencia de su acción o sumisión y a qué se van a enfrentar en caso de no actuar conforme a un determinado precepto legal, pues la ley, al acordar una pena, tiene como propósito evitar lesiones de derecho, por acogerse la amenaza que entraña el anunciado castigo (Ver sentencia TC/0200/13 del 7 de noviembre de 2013 y TC/0344/14, del 23 de diciembre de 2014.

i) Si bien la Administración Tributaria tiene potestad sancionadora, tal como lo expresa el artículo 46 del Código Tributario, en este caso en concreto, la Dirección General de Aduanas (DGA) no podía imponer una sanción, porque el hecho a sancionar y la sanción misma deben estar tipificadas en la ley, circunstancia que no ocurre en la especie, pues la ley número 14-93 no le otorga a la Dirección General de Aduanas facultad par imponer multas. En el caso presente, al no estar contemplada en la ley la sanción que la recurrente, Dirección General de Aduanas (DGA), le impuso a la recurrida, dicha institución incurrió en una inobservancia del principio de reserva de ley, pues la potestad sancionadora de la Administración y las sanciones imponibles sólo pueden ser instituidas por el Congreso Nacional. Por tanto la Dirección General de Aduanas (DGA) al aplicar una multa no establecida en las leyes, incurrió en una violación al derecho al debido proceso administrativo de la recurrida, como se garantiza en nuestra Carta Magna, específicamente en el artículo 69, numerales 7 y 10, razón por la cual procede rechazar el presente recurso y confirmar la sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Debe precisarse que el principio de legalidad se ha apoyado no sólo en la concepción tradicional de la supremacía de la ley, sino, además, en el principio de seguridad jurídica; en tal sentido, no existe seguridad jurídica si la autoridad no está subordinada a la regla de derecho, tal y como dispone el referido artículo 138.2 de la Constitución.

4. Intervenciones oficiales

El procurador general de la República, el Senado de la República y la Cámara de Diputados de la República intervinieron en el caso, mediante instancias depositadas por ante este mismo Tribunal Constitucional, el veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020), veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020) y treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), respectivamente.

4.1. Opinión del Procurador General de la República

El veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020), la Procuraduría General de la República presentó su opinión sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), donde señala, en síntesis, lo siguiente:

- a. Respecto a la legitimación de la accionante en la presente acción directa en inconstitucionalidad, el procurador general de la República es de opinión que:

En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este Ministerio Público entiende que las empresas miembros de ANADEGAS, se encuentran bajo el ámbito regulatorio de los artículos 20,22, 24 y 25 de la Ley No. 17-19 sobre Erradicación del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados de fecha 28 de febrero del 2019. De lo anterior se desprende su interés jurídico y jurídicamente protegido, pues de quedar verificada la inconstitucionalidad denunciada, sería en condición de que esta les causa un perjuicio a sus derechos fundamentales.

b. Al referirse a la alegada violación al principio de legalidad de las sanciones administrativas y al derecho al debido proceso, el procurador general de la República señala que:

La accionante ANADEGAS alega que los artículos 20, 22, 24 y 25 de la Ley No. 17-19 sobre Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados de fecha 28 de febrero del 2019, transgreden el principio de legalidad de las sanciones administrativas y el derecho fundamental al debido proceso porque le permiten a un órgano del gobierno central, el Ministerio de Industria y Comercio, establecer multas como sanciones administrativas a los violadores de la ley.

c. *El Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia TC/0020/17, y en lo relativo a la potestad sancionadora de la cual disponen determinados órganos de la administración pública, lo siguiente: “Nuestra Carta Magna reconoce, en su artículo 40.17, la potestad sancionadora de la Administración Pública, al disponer: “En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directo o subsidiaria impliquen privación de libertad.” De ese modo queda establecido que entre las potestades que por ley, puede tener la Administración está la de sancionar determinadas violaciones a las leyes, por lo que se infiere que el legislador dispone una reserva de ley para establecer una variedad de sanciones administrativas, entre las que pueden figurar multas administrativas y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como es el caso del texto legal objeto de esta acción, con la única limitación de no imponer sanciones administrativas que supongan una pena privativa de libertad (...) Este tribunal ha reconocido en su jurisprudencia constitucional la constitucionalidad de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Pública.

d. *En el caso de la especie, se observa que la propia Ley 17-19, en su artículo 20, reconoce al Ministerio de Industria y Comercio como órgano regulador con potestad para imponer sanciones por infracciones administrativas en materia de hidrocarburos, y además señala en el artículo 22 de la referida ley, cuáles son estas sanciones administrativas que se pueden aplicar.*

e. Finalmente, la Procuraduría General de la República concluye refiriéndose en los siguientes términos: *Como se advierte, el Ministerio de Industria y Comercio, no se abriga potestades sancionadoras motus proprio, sino que ejerce aquellas potestades que le reconoce la propia ley, cuyas sanciones también están claramente tipificadas entre sus artículos 22 al 27 de la referida Ley No. 17-19.*

4.2. Opinión del Senado de la República Dominicana

El diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020), el Senado de la República depositó en la secretaría del Tribunal Constitucional una comunicación mediante la cual precisa que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley núm. 17-19, sobre Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, del veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido, documento



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante el cual hizo reservas de referirse al fondo en unas conclusiones que serían presentadas en audiencia y que fueron depositadas el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020). En su escrito de opinión con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, el Senado de la República, en síntesis, establece lo siguiente:

- a. *Que la ley objeto de esta opinión, originada en el Senado de la República, fue depositada como proyecto de ley en fecha 24 de enero del año 2019, mediante el número de iniciativa No. 00922-2019-PLE-SE.*
- b. *Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 29 de enero del año 2019, remitiéndose a la Comisión Permanente de Industria, Comercio y Zonas Francas para fines de estudio; dicha Comisión rindió su informe favorable con modificaciones en fecha 09 de febrero del año 2019, dicho proyecto de ley fue declarado de urgencia siendo aprobado en primera lectura con modificaciones en fecha 09 de febrero del año 2019 y aprobado en segunda lectura en esa misma fecha.*
- c. *Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No. 17-19, sobre Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, de fecha 20 de febrero del año 2019, los cuales estipulan lo siguiente: Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas. Artículo 99.- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con Observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

d. *Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad a los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.*

e. *A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 17-19, sobre Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, de fecha 28 de febrero del año 2019, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

4.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

El veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020), la Cámara de Diputados depositó en la secretaría del Tribunal Constitucional, un escrito contentivo de su opinión con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, escrito mediante el cual, en síntesis, precisa lo siguiente:

a) *La acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, deberá ser rechazada por el Tribunal Constitucional en atención a los motivos siguientes:*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *La razón principal es que los fundamentos propuestos por los accionantes carecen de base constitucional, al no observarse la vulneración de los textos legales atacados a los artículos 69 y 93.1 de la Norma Fundamental.*

b. *Procede apuntar, que contrario a lo que argumentan los accionantes, no se produce una violación en la Ley núm. 17-19, al principio de legalidad, tampoco ha habido una omisión por parte del legislador en la norma, puesto a que el régimen sancionador que en ella se ha establecido son contempladas las multas, tal y como lo disponen los artículos 19 y siguientes, de manera específica el propio artículo 22, objeto de la presente impugnación: Son sanciones aplicables por la administración ante la comisión de infracciones o inobservancia de los requisitos legalmente establecidos para operar en la República Dominicana: 1. Multa.*

c. *Queda claro, que la Ley núm. 17-19, habilitó al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes como órgano regulador para el conocimiento y sanción de las infracciones administrativas en materia de hidrocarburos: El Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) será el órgano regulador para el conocimiento y sanción de las infracciones administrativas en materia de hidrocarburos, quedando habilitado para especificar y graduar – por la vía reglamentaria – las infracciones o sanciones legalmente establecidas.*

d. *En atención a los planteamientos antes expuestos, no cabe dudas de que el legislador le ha otorgado atribuciones al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes como órgano regulador para perseguir y aplicar las sanciones administrativas correspondientes a los sectores que regula, incluidos a los comerciantes de hidrocarburos, cuando se sometan*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infracciones a las normas establecidas, razón por la cual los argumentos esgrimidos por la accionante para sustentar acción que nos ocupa, carecen de fundamentos constitucionales.

b) Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley núm. 17-19, Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República y su Reglamento Interno.

5. Intervenciones voluntarias

La sociedad comercial V-Energy, S. A., el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), así como las razones sociales Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), depositaron ante la secretaría de este Tribunal Constitucional correspondientes escritos de intervención voluntaria, el veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020), veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020) y veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), respectivamente, mediante los cuales, procuran intervenir en la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), a fin de que la misma sea rechazada, por considerar que los artículos 20, 22, 24 y 25, no trasgreden en modo alguno la Constitución dominicana.

La instancia contentiva del escrito de intervención voluntaria depositada por la sociedad V Energy, S. A., fue notificada a la accionante mediante la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comunicación SGTC-1585-2020, expedida por el secretario de este Tribunal y recibida el veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020).

Del mismo modo, las instancias contentivas de los escritos de intervención voluntaria depositadas de un lado, de manera conjunta por la Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), y del otro, por el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), fueron notificadas a la accionante mediante las Comunicaciones SGTC-1598-2020 y SGTC-1602-2020, respectivamente, expedidas por el Secretario de este Tribunal y ambas recibidas, el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020).

5.1. Intervención voluntaria de la sociedad V Energy, S. A.

El veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020), la sociedad V Energy, S. A., presentó su intervención voluntaria en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Inc. (ANADEGAS), donde señala, en síntesis, lo siguiente:

a) De conformidad con el artículo 20 del RJ del TC:

La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) *En fecha 20 de marzo de 2020 ese TC dictó la Res. TC/002/20 que dispone en su artículo 1 lo siguiente: El cómputo los plazos para la realización de cualesquiera actuaciones procesales de personas, partes en el proceso o con vocación de serlo ante el Tribunal Constitucional, mientras dure la vigencia del estado de emergencia por el brote del coronavirus COVID-19 en la República Dominicana.*

c) *Con posterioridad a esa medida, el día 7 de abril de 2020, ese TC publica la referencia del expediente de que se trata en el portal de su página Web, es decir, estando suspendidos el cómputo de los plazos para la realización de cualesquiera actuaciones procesales de personas en relación a los procesos que conoce ese honorable Tribunal. Siendo así, la regla de caducidad procesal establecida en el citado artículo 20 del RJ del TC, deviene inaplicable en la especie, justificándose admitir la derrotabilidad de esa regla con justificación en las mismas razones que hubieron de motivar el dictado de la citada Res. TC/002/20, aún vigentes en todo su esplendor.*

d) *Por esas razones, procede que ese honorable TC admita la presente intervención voluntaria de V ENERGY, sobre todo advirtiendo su interés legítimo en participar del proceso y la inexistencia de falta alguna de su parte que pueda corresponder con negligencia ni temeridad en su proceder frente a esta autoridad o alguna de las partes instanciadas.*

e) *Sobre el artículo 20 de la Ley 17-19. El argumento central de la accionante se desarrolla en los párrafos 3.4 al 3.8 de su instancia, comunicando la idea de que el artículo 20 de la Ley no es acorde con la Constitución, pues al establecer que el MICM queda “habilitado para especificar y graduar – vía reglamentaria – las infracciones o sanciones*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalmente establecidas, infringe el principio de legalidad o reserva de la ley (Art. 40.17 constitucional) y las disposiciones relativas a la tutela judicial efectiva y al debido proceso (Arts. 69.7 y 69.10 constitucionales), ya que supuestamente “los montos o límites máximo y mínimo de esas multas no se encuentran previamente y expresamente establecidos en la ley).

f) Aunque la accionante no explica por qué una omisión normativa en la configuración legal de un régimen sancionador – como la que denuncia – constituye una violación a los principios constitucionales que cita, nos haremos la vista gorda y aceptaremos ese planteamiento como premisa obviando así la deficiencia argumentativa de su discurso, para permitirnos continuar con la identificación de su tesis de inconstitucionalidad – y en consecuencia demostrar su improcedencia – la cual, puede considerarse resumida en este párrafo:

3.6 La ausencia de esta previsión legal [los montos o límites máximo y mínimo de las multas que serían graduadas], supone una contravención a los textos de la constitución antes señalados; textos constitucionales que son verdaderos balladares para que el Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) pueda por vía reglamentaria especificar infracciones y establecer montos de multas a modo de sanción, cuando la ley de manera expresa no lo ha previsto ni establecido; que es lo que ha acontecido en el caso ocurrente.

g) En nuestras palabras, parafraseando la accionante: como la ley no estableció la cuantía de las posibles multas, sería inconstitucional delegar en el MICM este deber de taxatividad normativa, a fin de que lo haga vía reglamentaria y más inconstitucional aún que pueda establecer



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esa cuantía y graduarla para su eventual imposición a los agentes pasivos de los procedimientos sancionadores.

h) Más adelante la accionante reconoce que “la materia sancionadora no excluye la intervención del reglamento para graduar las sanciones administrativas siempre y cuando la ley, con carácter previo la ley haya definido el núcleo básico calificado como ilícito y establezca sanciones a ser impuestas, pudiendo el reglamento en estas condiciones servir de complemento de la ley”. Premisa esta con la que por igual estamos 100 de acuerdo.

i) En el desarrollo de su denuncia y pretendido aval argumentativo, la accionante cita decisiones de los Tribunales Constitucionales español y dominicano, pero todas extraviadas o extrañas a la cuestión en conflicto, que como se indica en el párrafo anterior, se circunscribe a la idea – errada – que como la ley 17-19 no fija los montos de las multas a imponer como sanción, delegar esta potestad normativa que identifica como reserva de Ley a un órgano administrativo como el MICM, resulta inconstitucional. Es decir, ANADEGAS acusa la Ley 17-19 de tener un déficit en cuanto a la taxatividad y predeterminación normativa del régimen de sanciones que establece, específicamente en relación a la configuración de multas.

j) (...) Una interpretación sistemática permitirá identificar sin mayores complicaciones que, cuando el artículo 20 de la L. 17-19 indica la habilitación del MICM para graduar “sanciones legalmente establecidas”, se está refiriendo indudablemente a la predeterminación de las multas que – respecto de las conductas también tipificadas como infracciones – dispone la L. 37-17, específicamente en su artículo 11, al establecer dentro del catálogo de sanciones a la disposición del MICM:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) multa de diez a cien salarios mínimos nacionales; 2) multa de ciento uno a trescientos salarios mínimos nacionales (en caso de una primera reincidencia), y 3) multa de trescientos uno a mil salarios mínimos nacionales (en caso de una segunda reincidencia).

k) En ese sentido, es claro que ANADEGAS confunde la referida colaboración reglamentaria que establece el criticado artículo 20 de la L. 17-19, con el acto administrativo sancionador que resultaría de la culminación de un procedimiento sancionador. Dicho artículo no establece que el órgano sancionador decidirá en cada supuesto concreto, si la infracción cometida se calificará leve, grave o muy grave, sorprendiendo así al agente pasivo del procedimiento sancionador al momento de imponer la sanción que considere en cada caso, escenario en el cual no podría cuestionarse la deficiencia constitucional de la norma; pero no del caso.

l) Muy por el contrario a la interpretación de ANADEGAS, el artículo 20 de la Ley implica que el MICM – como juez natural en los procesos sancionadores en materia de hidrocarburos – no impondrá sanción alguna sin que con antelación a la posible comisión de la infracción administrativa tipificada en la ley y objeto del procedimiento sancionador, hubiere establecido vía reglamentaria una escala de graduación de las potenciales sanciones – por igual tipificadas y cuantificadas en la Ley – que se podrán aplicar. Esto significa que, al ejercer el MICM dicha potestad reguladora (también patrocinada por el Art. 11.III, L. 37-17), para graduar en abstracto el régimen de multas preestablecido, se estará maximizando la garantía material de la tipicidad – como corolario del principio de legalidad sancionadora, Art. 36.I, L. 107-13 -, pues esta técnica sumará mayor previsibilidad y certeza en los potenciales agentes pasivos del procedimiento sancionador –



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todos los entes bajo su fiscalización y regulación – respecto de las posibles sanciones a imponerse en caso de incurrir en los tipos establecidos en la Ley.

m) Vale resaltar, que es el propio legislador de la Ley 37-17 que, en el citado artículo 11, incluso establece los parámetros de graduación de las posibles multas tipificadas, al establecer la posible reincidencia acumulativa de infracciones como criterio delimitador de la cuantificación de las multas. De donde se permite inferir y prever de forma lógica y consciente – a todo agente del mercado de hidrocarburos – que con la comisión de una primera infracción recibirá la más leve multa – como grado mínimo de cada escala superior -, hasta llegar a la reincidencia doble, como justificación racional para serle impuesta la más grave multa, es decir, como límite máximo de la potestad sancionadora.

n) De manera que, la potestad del MICM conforme a las posibilidades establecidas en el criticado artículo 20 de la Ley 17-19 terminarán resultando meramente organizativas y ordenadoras de un régimen jurídico sancionador preestablecido en dos leyes adjetivas, todo lo cual sumará claridad y previsibilidad para los administrados.

o) En efecto, resultando que el legislador (i) ha establecido un catálogo claro y preciso de las conductas consideradas infracciones administrativas en materia de hidrocarburos (Art. 20, L. 17-19) y (ii) que también ha predeterminado con absoluta claridad las sanciones a imponer respecto de esas conductas (Art. 22, L. 17-19 y Art. 11, L. 37-17) de comprobarse su comisión conforme al debido proceso también reglamentado (Art. 41 de la L. 107-13 y Decreto 220-19 ,d/f 7/619), es claro que se cumple con la garantía material de la tipicidad, resultando



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la denuncia de inconstitucionalidad de la accionante carente de fundamento, y por tanto debiendo ser declarada improcedente, conforme solicitamos a continuación.

5.2. Intervención voluntaria del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM)

El veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), el Ministerio de Industria, Comercio & Mipymes (MICM), depositó ante la secretaría de este Tribunal, su escrito contentivo de intervención voluntaria en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Inc. (ANADEGAS), donde señala, en síntesis, lo siguiente:

a) (...) (i) Teniendo el MICM, en tanto órgano regulador del sector hidrocarburos, interés legítimo en el proceso y la decisión a intervenir a propósito de la Acción Directa de Inconstitucionalidad interpuesta por ANADEGAS y (ii) haciendo sido esta publicada luego de suspendido el cómputo del plazo para la constitución del MICM como interviniente voluntario en la Acción Directa de Inconstitucionalidad interpuesta por ANADEGAS, la constitución en interviniente voluntario planteada por medio del presente escrito ha de ser acogida por el TC.”¿

b) El vicio de inconstitucionalidad que fundamenta la acción de ANADEGAS se resume en la siguiente idea: dado que la Ley 17-19 no establece la cuantía a que ascienden las posibles multas que como sanción – según el catálogo contenido en su Artículo 22 – podrá establecer el MICM en ejercicio de su potestad sancionadora, entiende la accionante que resulta inconstitucional la habilitación para graduar sanciones – refiriéndose a las multas – que se dispone en el artículo 20 de la Ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) El Ministerio de Industria, Comercio & Mipymes (MICM), considera que el discurso de la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Inc. (ANADEGAS) *“se fundamenta en una falacia y en una notable falta de comprensión e identificación del régimen jurídico sancionador en materia de hidrocarburos, pues a su entender este se agota en los términos de la Ley 17-19, sin advertir la existencia de otros institutos complementarios de la conformación de dicho régimen, caso de nuestra Ley Orgánica 37-17 y del Decreto 220-19, de fecha 7 de junio de 2010, que establece el procedimiento administrativo para el ejercicio de la potestad sancionadora del MICM.*

d) *En tal virtud, si se acepta la técnica de la colaboración reglamentaria en la conformación normativa de un régimen jurídico sancionador, debe también aceptarse la validez de que dicha colaboración se realice mediante otra Ley del mismo rango que la que tipifica principalmente las infracciones y las sanciones, como sucede en el caso que nos ocupa, entre las leyes núms. 17-19 y 37-17.*

e) *Tomando como material jurídico ambos textos legales, una interpretación sistemática permitirá identificar sin mayores complicaciones que, cuando el artículo 20 de la Ley 17-19 indica la habilitación del MICM para graduar “sanciones legalmente establecidas”, se está refiriendo indudablemente a la predeterminación de las multas que -respecto de las conductas también tipificadas como infracciones – dispone la Ley 37-17, específicamente en su artículo 11, al establecer dentro del catálogo de sanciones a disposición del MICM: (i) “multa de diez a cien salarios mínimos nacionales”; (ii) “multa de ciento uno a trescientos salarios mínimos nacionales (en caso de una primera reincidencia)”, y (iii) “multa de trescientos uno a mil salarios*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mínimos nacionales (en caso de una segunda reincidencia)”. De esta forma, contrario a lo planteado en la Acción Directa de Inconstitucionalidad interpuesta por ANADEGAS, quedan claramente fijados los cuántums/montos mínimos y máximos y las condiciones para la imposición de multas por parte del MICM.

f) En ese sentido, es claro que ANADEGAS confunde la referida colaboración reglamentaria que establece el criticado artículo 20 de la Ley 17-19 con el acto administrativo sancionador que resultaría de la culminación de un procedimiento sancionador. Dicho artículo no establece que el órgano sancionador decidirá en cada supuesto concreto, si la infracción cometida se calificará leve, grave o muy grave, sorprendiendo así al agente pasivo del procedimiento sancionador al momento de imponer la sanción que considere en cada caso, escenario en el cual no podría cuestionarse la deficiencia constitucional de la norma; pero no es el caso.

g) Muy por el contrario a la interpretación de ANADEGAS, de cara al escenario que tendrá lugar una vez ejercida dicha potestad reglamentaria, el artículo 20 de la Ley 17-19 implica que el MICM – como juez natural en los procesos sancionadores en materia de hidrocarburos – no impondrá sanción alguna sin que con antelación a la posible comisión de la infracción administrativa tipificada en la ley y objeto del procedimiento sancionador, hubiere establecido vía reglamentaria una escala de graduación de las potenciales sanciones – por igual tipificadas y cuantificadas en la Ley – que se podrán aplicar. Esto significa que, al ejercer el MICM dicha potestad reguladora (también patrocinada por el Artículo 11.3 de la Ley 37-17) para graduar en abstracto el régimen de multas preestablecido se estará maximizando la garantía material de la tipicidad – como corolario del principio de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalidad (artículo 36.1 de la Ley 107-13) pues esta técnica sumará mayor previsibilidad y certeza en los potenciales agentes pasivos del procedimiento sancionador – todos los entes bajo su fiscalización y regulación – respecto de las posibles sanciones a imponerse en caso de incurrir en los tipos establecidos en la Ley.

h) En otras palabras, siempre que la conducta considerada infracción y su sanción reciban cobertura en la Ley, es decir, se encuentren tipificadas en la Ley, y por tanto, para el agente pasivo del procedimiento fuese previsible su potencial sanción – como plantea para todos los posibles casos el mal criticado artículo 20 – no debería cuestionarse la constitucionalidad de la técnica legislativa empleada, que por demás es aceptada y validada en derecho comparado.

i) En resumidas cuentas, las pretensiones de ANADEGAS resultan incorrectas pues su examen de constitucionalidad de las normas impugnadas es también incorrecto, al prescindir de identificar como régimen sancionador el conjunto de institutos legales que representan la cobertura legal de la eventual reglamentación que ordena el artículo 20 de la Ley 17-19, es decir, también la Ley 37-17, el artículo 41 de la Ley 107-13 y el Decreto 220-19.

j) Además, un estudio de las normas impugnadas permite concluir en que cumplen con la garantía de tipicidad en sentido formal y material, pues no dejan espacio a la incertidumbre o a la duda respecto de las posibilidades sancionatorias de un eventual procedimiento sancionador por conductas que también se encuentran claramente establecida en la Ley como infracciones administrativas, redacción tan amplia y precisa al mismo tiempo que permite incluso descartar de plano la necesidad de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurrir a la analogía para la tipicidad de conducta alguna que pueda eventualmente presentarse.

k) En ese sentido, hemos de apuntar que la discusión sobre la reserva exclusiva de ley en materia de infracciones y sanciones ha sido superada. Así, en jurisdicciones como España, prima una eficacia relativa/limitada del principio de reserva de ley en lo tocante a su interacción con el principio de tipicidad, incorporándose el principio de cobertura legal, el cual permite la colaboración reglamentaria en – inclusive – la creación de infracciones y sanciones. Así, el artículo 27 (relativo al principio de tipicidad) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (España) dispone que “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.” Eso es, precisa y exactamente, lo que postula el artículo 20 de la Ley 17-19 respecto del MICM cuando dispone “quedando [el MICM] habilitado para especificar y graduar – por vía reglamentaria – las infracciones o sanciones legalmente establecidas.” Por demás, en tanto organismo rector, la capacidad del MICM para imponer multas, como hemos referido, viene dada por su ley orgánica (Ley 37-17).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3. Intervención voluntaria de la Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI)

El veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), la Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), depositaron, de manera conjunta, ante la Secretaría de este Tribunal, su escrito contentivo de intervención voluntaria en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina Inc. (ANADEGAS), así como, además, un escrito justificativo de conclusiones, el seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), donde señalan, en síntesis, lo siguiente:

a. Respecto a la legitimidad procesal activa, en el escrito contentivo de la intervención voluntaria depositado por la Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), éstas precisan que:

Los negocios miembros de la Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC) operan más de 500 estaciones de expendio, de manera directa y a través de intermediarios que utilizan sus marcas, en las que comercializan gasolina y gasoil premium y regular, kerosene y aceites lubricantes y grasas. Asimismo, manejan aproximadamente 564 millones de galones de Gasolina al año. Los miembros de esta asociación suplen alrededor del 64% de la demanda total de Gasolina al detalle del país y se encuentran entre los principales agentes retenedores de impuestos y contribuyentes del fisco en la República Dominicana. Por su parte, la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) tiene como finalidad es proteger y salvaguardar a todas las empresas pertenecientes al sector industrial dominicano sin reparar a la parcela económica que se trate. Su carácter multidisciplinar le hace un agente de primer nivel en cualquier discusión que repercuta en la economía nacional y el quehacer comercial del país. De su lado, la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI) es la institución que representa y defiende los intereses de los laboratorios productores de medicamentos en la República Dominicana, y como tal ha liderado cambios y transformaciones en los procesos y normativas que garantizan las posibilidades de expansión del sector farmacéutico.

b. De una simple lectura del objeto de la ley que contiene los artículos impugnados se extrae que su función es la de erradicar el comercio ilícito de mercancías y el contrabando de productos regulados, definidos como medicamentos, hidrocarburos, productos de alcohol y sus derivados y los productos del tabaco y sus derivados. Esto demuestra que el ámbito de aplicación de la ley criticada recae y se contrae precisamente al área de comercio de la Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, INC. (INFADOMI), por lo que su simple existencia y cualquier modificación posterior les es de interés a sus objetivos sociales, por lo que ostentan total legitimación para formar parte de la especie en calidad de intervinientes voluntarios.

c. Además de la regularidad en cuanto a la legitimación activa se refiere, esta intervención voluntaria debe ser admitida en cuando a la forma por los siguientes motivos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) *Cumple con los requisitos previstos en el derecho común, especialmente los artículos 339 y 340 del Código de Procedimiento Civil, en particular porque la intervención puede hacerse en cualquier estadio y solo está sujeta a una exigencia de escritura sin ninguna fórmula sacramental;*

b) *Los plazos previstos en los artículos 19 y siguientes del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, emitido el 17 de diciembre de 2014, no aplican en este caso dada la vigencia actual de la suspensión de plazos ordenada mediante resolución núm. 002-2020, del 20 de marzo de 2020, dictada por el Tribunal Constitucional, que establece la suspensión de los plazos ante el Tribunal Constitucional por la declaratoria de Estado de Emergencia; y,*

c) *Los principios rectores de la justicia constitucional de accesibilidad y de informalidad (numerales 1 y 9 del artículo 7 de la ley núm. 137-11) se sobrepone a cualquier condición instrumental.*

d) *Así las cosas, no hay ninguna justificación de forma que impida el conocimiento del fondo de esta intervención voluntaria, la cual, dicho sea de paso, tiene la condición de ser accesoria, puesto que “es accesoria la intervención cuando ella apoya las pretensiones de una de las partes, es esto, si se limita a sostener y defender la posición de una de ellas”. Igual criterio se ha sostenido en doctrina, al afirmarse que “la intervención voluntaria reviste dos modalidades que dependiendo de cual sea, puede influir en un sentido o en otro en la suerte del proceso, independientemente de cuales sean las pretensiones de las partes envueltas en la instancia. Estas modalidades son la principal y la accesoria.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Las sociedades intervinientes sostienen que:

Es indudable que de la lectura de los artículos 20 y 22(1) de la susodicha ley se desprende (i) que el Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) está capacitado para aplicar multas pecuniarias ante un conjunto de comportamientos violatorios a la norma, y (ii) que esta norma en particular no indica con especificidad el quantum de la sanción que podrá ser aplicada, colocando como único parámetro general lo indicado por el artículo 24, que establece que las sanciones no pueden ser más beneficiosas para el infractor que el incumplimiento, haciendo una ejemplar aplicación de principios del análisis económico del derecho y la lógica en sí misma. No obstante, de manera alguna esto conlleva a un choque directo entre la disposición legislativa aplicada y la Constitución porque es menester visualizar el caso holísticamente, dar un paso atrás y hacer un análisis sobre el ordenamiento jurídico en su conjunto y no solo de ley particular, so pena de hacer un estudio incompleto, como en efecto realiza la accionante.

f. Al analizar el ordenamiento jurídico dispuesto en favor del Ministerio de Industria, Comercial y Mipymes (MICM) se descubre que su ley orgánica le da un conjunto de prerrogativas de importante mención en la especie porque complementan las alegadas falencias de la ley núm. 17-19 que supuestamente la hacen incompatible con la Constitución. El artículo 10 de la ley núm. 37-17 es claro al facultar al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) a imponer sus sanciones administrativas que estén “previamente cuantificadas y tipificadas basadas en la ley y en los reglamentos emitidos por el MICM”, y como si de un espejo se tratare, los artículos supuestamente afectados de inconstitucionalidad responden a este poder general del referido organismo de administración que lo facultar a sancionar ante



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incumplimientos a cualesquiera normas que entren dentro de su rango de acción.

g. Por si lo anterior fuera poco y con la intención de saciar la sed de montos específicos de la accionante, el artículo 11 de la misma ley desarrolla una fórmula en la que quien por acción u omisión transgrede o viole la ley, normas, reglamentos y demás disposiciones que la complementan, será pasible de, inter alia, la imposición de las siguientes sanciones administrativas:

- a) En la primera ocasión en la que sean sorprendidos, una multa de diez a cien salarios mínimos nacionales;*
- b) En caso de reincidencia, multa de ciento uno a trescientos salarios mínimos nacionales, y;*
- c) En caso de nueva reincidencia, multa de trescientos uno a mil salarios mínimos nacionales.*

h. El texto anterior demuestra que el Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) posee un techo, un máximo, un mínimo y un rango (todas expresiones desesperadamente necesitadas por la accionante) para la cuantía de las sanciones que puede colocar en su caso de incumplimientos a las normas que les incumben, como en efecto sucede con la norma actualmente impugnada. Ha sido criterio constante de este Tribunal Constitucional indicar que es conveniente para la seguridad jurídica del país que las autoridades limiten sus actuaciones al marco legal que les gobierna, sin extremar los naturales celos y esmerados cuidados que les imponen responsabilidad incontrovertiblemente graves y serias. Este criterio señala que de forma alguna las sanciones impuestas por el Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) bajo la ley núm. 17-19 serán en lo absoluto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arbitrarias porque sus actuaciones se encuentran supeditadas y ceñidas a un ordenamiento que lo precede y fiscaliza.

i. Bajo esta premisa general, este Tribunal Constitucional ha sido del criterio que el principio de legalidad de la administración se configura como un mandato dirigido a los órganos públicos de someter los actos y resoluciones de la administración que se encuentren bajo su jurisdicción al cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Paralelamente con lo anterior, ha indicado que las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, es decir, el ejercicio del poder que le es atribuido al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) en la ley núm. 17-19 deberá encontrarse en todo momento dentro de la normativa general desarrollada por la ley núm. 37-17, y también de la ley núm. 107-13, como se verá más adelante.

j. El razonamiento entonces es sencillo, porque para determinar la constitucionalidad de una norma es necesario hacer un análisis más profundo que una simple lectura legislativa y estudiar de forma macro el sistema al que pertenece. Es claro que al complementar la misión fiscalizadora del Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM), las disposiciones de la ley núm. 17-19 supeditan a su ley orgánica todas las cuestiones no amparadas por ella específicamente, como es el caso del monto de las sanciones que podrán ser eventualmente impuestas.

k. Más importante aún, los artículos 24 y 25 de la ley núm. 17-19 complementan los artículos 21 y 22 al trazar parámetros para la fijación de las multas que se circunscriben a hechos tipificados en la ley, no en ningún reglamento, por lo que falta a la verdad que haya mediado una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

delegación reglamentaria tras la reserva de ley de rigor, que, por cierto, se limita exclusivamente a la tipificación y punibilidad.

l. (...) La potestad reglamentaria que le es atribuida al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) no es una que pueda ser ejercida con ligereza, sino que está sujeta al grado más profundo de control para asegurar su consonancia con el sistema jurídico al que pertenece. Es así como declarar no conforme a la Constitución es un conjunto de artículos cuya misión es la eficiencia y actualización paulatina del cosmos administrativo, como sucede con los artículos 20, 22(1), 24 y 25 de la ley núm. 17-19, devendría como un injustificado daño y perjuicio a todo el sector comercial al que pertenecen los impetrantes, Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), y dentro del que se desenvolverá el eventual reglamento.

m. En este caso no se verifica ninguna infracción constitucional susceptible de destruir la presunción de constitucionalidad de las formas y de aplicar la última ratio, que es la expulsión del ordenamiento jurídico de las que se benefician las normas argüidas de inconstitucionalidad. Como se ha indicado, la génesis de la acción es la supuesta ausencia de quantum para la aplicación de multas por parte del Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM), que ya se demostró que sí está dispuesto en la ley núm. 37-17, por lo que la acción directa de inconstitucionalidad de la especie carece de fundamento.

n. Como colofón de este razonamiento, la Corte Constitucional de Colombia creó una fórmula para demandar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, e impuso como condición para triunfar en esta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretensión que la norma impugnada excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta. En la especie, la cuantía de las multas simplemente no tenía que estar en el corpus de la ley núm. 19-17, partiendo de que ya el rango de la sanción pecuniaria se encontraba desarrollado por la ley núm. 37-17 y por lo tanto resultaría redundante, subsanando o cubriendo la alegada falencia que aquejaba a los artículos 20, 22(1), 24 y 25 de la primera de estas y que supuestamente los convertía en inconstitucionales.

o. Amén de lo anterior, las sociedades intervinientes, Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), depositaron en fecha seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), un escrito justificativo de conclusiones mediante el cual sostienen que:

El poder reglamentario conferido al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) en nada contradice la Constitución ni la ley orgánica a la que se debe. De hecho, la norma atacada es explícita al precisar que los hechos punibles son aquellos identificados a priori por el legislador, cumpliéndose con ello el mandato constitucional de tipificación legislativa. Es indudable que “constituiría una grave usurpación de poder, y de paso una intolerable violación a la separación de los Poderes, la intromisión del Poder Ejecutivo que en el ejercicio de sus facultades reglamentarias alterara, en la forma o en el fondo, el contenido de una disposición legal”, pero eso no es lo que ocurre en este caso y la impetrante pretende de manera retorcida confundir a este



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

honorable Tribunal Constitucional, en tanto el reglamento que habrá de dictar el referido ministerio debe circunscribirse a la ley núm. 17-19, pues esta hizo su labor constitucional de tipificación sin ningún percance.

p. Debe recalcar que el reglamento no puede contradecir el espíritu de la ley en cuanto exista una reserva legislativa, pues el “ámbito de la ley es en efecto ilimitado” y todo reglamento debe estar dirigido a la ejecución de las leyes. En ese sentido, “[e]l poder reglamentario presupone que existe una ley que da lugar a la necesidad de dictar un reglamento. Este reglamento viene a ser complemento de la misma, y por tanto, le está subordinado”. Así pues, “el reglamento sea inferior jerárquicamente a la ley no significa que el reglamento no puede regular la materia legislada, sino que no puede contradecir la ley.” Esto puede hacerse a través de reglamentos de ejecución y no mediante los denominados reglamentos independientes y autónomos.

q. Estos artículos impugnados no son contrarios a la Constitución porque se limitan a trazar las directrices que deben ser observadas por el órgano regulador al momento de fijar las sanciones. Se trata de un mecanismo para modular y guiar el comportamiento que deberá desplegar el propio regulador, por lo que en modo alguno se aprecia incongruencia con el texto constitucional. Por eso, conviene interpretar el ordenamiento jurídico de manera sistemática y holística, en el sentido de que la norma infraconstitucional atacada no solamente es coherente con la Constitución, sino que también está concordada y es acorde con la ley núm. 37-17.

r. La demandante en inconstitucionalidad se precipita al invocar violación al debido proceso, pues en la hipótesis sugerida el debido



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proceso que estaría en juego sería el reglamentario y este es plenamente resguardado por la ley núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013, que entrará en juego cuando el Ministerio de Industria, Comercio y Mipyes (MICM) se avoque a emitir el reglamento para complementar a la ley núm. 17-19, hoy improcedentemente impugnada en inconstitucionalidad. De hecho, una de las bondades que trae consigo la norma atacada es que hace uso de la técnica de la delegación reglamentaria, previa tipificación de las conductas punibles, con el interés de facilitar la evolución normativa en la materia regulada, ante la flexibilidad que tienen los reglamentos en términos de su actualización en contraposición a las leyes. Por ello, en los artículos cuestionados no se ha desbordado la capacidad normativa del poder reglamentario de la Administración.

s. A modo de reflexión final, se resalta que con la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa se pretende eliminar aviesamente el régimen de consecuencias de la ley atacada al quitarle “los dientes”. Nótese que en este caso ha intervenido el propio órgano regulador y otro actor afectado, pues de acogerse la acción de que se trata se involucraría enormemente el mercado de los hidrocarburos. Aquí han intervenido los principales operadores de la industria para buscar cumplir y hacer negocios de manera formal, puesto que la falta de sanción a los que cometen las infracciones sancionadas en la ley núm. 17-19 representa pérdidas enormes tanto en volumen de venta (se estima que el comercio ilícito representa unos 2.2 millones de galones mensuales) como en dinero no recaudado por el Estado dominicano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. En relación con las pretensiones de los intervinientes voluntarios, la parte accionante formula en su escrito de réplicas a este Tribunal, lo siguiente

La parte accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), depositó el diez (10) de julio de dos mil veinte (2020), ante la Secretaría de este Tribunal Constitucional un escrito de réplicas, en procura de que las intervenciones voluntarias presentadas por la razón social V Energy, S. A., la Asociación de Empresas de Combustibles y Derivados (SEC), la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), sean declaradas inadmisibles o irrecibibles, por improcedentes, mal fundadas y carentes de base legal y constitucional, en cuanto a la forma; y que en cuanto al fondo, sean rechazadas por carecer de sustento legal y constitucional, de donde señala, en síntesis, lo siguiente

a) Con motivo de las intervenciones realizadas por Ministerio de Industria y Comercio & Mipymes (MIC), Senado de la República, Cámara de Diputados de la República Dominicana, Procurador General de la República, la razón social V Energy, S.A., y la Sociedad de Empresas de Combustibles y Derivados (SEC), la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), se hace imperativo hacer una delimitación respecto de la naturaleza, estructura y fines de cada parte intervinientes; identificando a los primeros como entidades de derecho públicos, y a los segundos entidades de derecho privados, cuyos integrantes pueden ser eventuales sujetos pasivos del proceso administrativo sancionador a cargo del Ministerio de Industria, Comercio & Mipymes.

b) Muy a pesar de la variada estructura y fines de las anteriores entidades intervinientes, en ellas se pone de manifiesto un elemento común



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que identifica a las entidades que representan; y es la condición de sujetos pasivos del proceso administrativo sancionador a cargo del Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MIC); toda vez que, las entidades que dichas asociaciones representan realizan actividades que caen dentro del ámbito de regulación y supervisión del MIC; y en el otro caso, lo mismo sucede con la razón social V Energy, entidad comercial dedicada a la explotación de unos de las actividades vigiladas por el MIC.

c) Aún cuando hoy en día las normas del derecho procesal constitucional tienden a desmarcarse de la tradicional posición en derecho procesal civil respecto de razones para legitimar la participación de terceros en los procesos ya comprometidos, considerando “que en los procesos en donde se denuncia la inconstitucionalidad de una norma, la idea de la legitimación para actuar ha sido considerada de forma ampliada o extensiva.” Sin embargo un aspecto permanece inmutable como condición para determinar la procedibilidad de la legitimación de una parte en un proceso en curso, tiene que ver con la idea de que la acción que motiva la intervención debe estar fundada en una coincidencia de intereses ya de carácter general, común, difuso; dándole a estas intervenciones la correspondiente razonabilidad.

d) Para poder determinar esa coincidencia de intereses, no basta con una de las partes simple y sencillamente sostenga estar de acuerdo con una de las partes en litis; sino que para poder identificar esa conjunción de intereses se hace imperativo para los jueces apoderados, a partir de un examen de la posición de partes intervinientes; realicen un juicio de ponderación respecto de la noción de intereses legítimamente protegidos mediante la intervención. En el caso ocurrente, la razón social V Energy, S. A., y de las entidades representadas por las Asociaciones que actúan como intervinientes, ostentan la condición de sujetos pasivos de la potestad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sancionadora a ser ejercida por el MIC, y en esa consideración la denuncia de inconstitucionalidad presentada por ANADEGAS, lejos de afectar los derechos legítimamente consagrados en el texto fundamental viene precisamente a garantizar que en ocasión de la puesta en marcha del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa por el MIC, la misma sea ejercida respecto a ellos precisamente conforme a las previsiones de la constitución cuya vulneración se denuncia por medio de la presente acción; de ahí la falta de procedibilidad de dichas intervenciones.

e) En este estado de situación, vemos como esa inexplicable coincidencia resulta contraria la noción de derechos legítimamente protegidos, en tanto y en cuanto las disposiciones de la ley 17/19 denunciadas como infracciones a la constitución lejos de afectar la esfera jurídica de los intervinientes, lo que viene a hacer (con esta declaratoria de inconstitucionalidad) es garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora a ser ejercida por el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, se lleve a cabo en estricto cumplimiento de las garantías constitucionales propias de un Estado de Derecho como el proclamado por nuestro texto fundamental. De ahí, la falta de procedibilidad de dichas intervenciones.

f) Del contenido y alcance consolidado de las conclusiones vertidas por las anteriores entidades intervinientes, se evidencia que las mismas de forma conjunta niegan la inconstitucionalidad planteada por la ANADEGAS, en la inteligencia de que los montos de las multas de las sanciones a ser impuestas en ocasión del ejercicio de la potestad sancionadora prevista al amparo de la ley 17/19 sobre Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, se encuentra complementada en la ley 37-17, que organiza el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes; y según los intervinientes en esta virtud la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

admisible en la medida en que se refiere solo a cuestiones de detalle que no afectan la reserva de ley.

i) Situación que muy a pesar de lo sostenido por las partes intervinientes es lo que acontece en caso ocurrente, cuando a juicio de estos, las disposiciones de la ley 17/19 (denunciadas como inconstitucional) a pesar de no contar con una remisión expresa pueden deducir una responsabilidad administrativa, valiéndose de una norma fuera del ámbito de su ley. Es por ello que la ausencia en la ley 17/19 de la cuantificación de las multas como sanción resulta inconstitucional, como el hecho de pretender, sin remisión expresa de la ley, establecer sanciones previstas en otro texto de ley (ley 37/17); como erróneamente pretenden los intervinientes.

7. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional celebra una audiencia oral y pública para el conocimiento de las acciones directas en inconstitucionalidad, a los fines de que la parte accionante, la autoridad de la que emana la norma o el acto impugnado, la parte interviniente voluntaria y el procurador general de la República, presenten sus conclusiones.

En ese tenor, el Tribunal Constitucional celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), la cual fue realizada en modalidad virtual – debido a la situación causada por la pandemia del Covid-19, que mantiene el país en estado de emergencia – a la cual comparecieron – virtualmente – representantes de la accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), de las autoridades correspondientes a la Cámara de Diputados, del Senado de la República, y de la Procuraduría General de la República, y de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Dictamen de opinión del procurador general de la República, depositado el veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).
6. Escrito de conclusiones de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, depositado el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020).
7. Escrito de conclusiones del Senado de la República Dominicana, depositado el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).
8. Comunicación del diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020), remitida por el Senado de la República Dominicana al Tribunal Constitucional.
9. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), depositada ante la secretaría del Tribunal Constitucional, el diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020).
10. Escrito de réplica depositado por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), depositada ante la secretaría del Tribunal Constitucional, el diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República, proclamada, el trece (13) de junio de dos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil quince (2015) y los artículos 9 y 36, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

10. Legitimación activa o calidad de los accionantes

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

a. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1³ de la Constitución de la República y 37⁴ de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que confiere dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

b. En la especie, la parte accionante sustenta su interés legítimo y jurídicamente protegido en que, al encontrarse constituida como Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), agrupa en su seno a un importante número de detallistas de Gasolina y demás derivados del petróleo, sobre quienes recaen las disposiciones de la Ley núm. 17-19, sobre Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, en razón de que ésta, además de regular los hidrocarburos – entre otros – productos que constituyen la materia prima de comercialización de sus asociados, reconoce al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) la condición de órgano regulador para el conocimiento y sanción de las

³ El artículo 185.1 de la Constitución dominicana establece que *el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

⁴ El artículo 37 de la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, establece que: *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.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infracciones administrativas en materia de hidrocarburos, por lo que considera que sus asociados son pasibles de sufrir las consecuencias administrativas que se podrían derivar a partir de la puesta en marcha de un procedimiento sancionador administrativo en las condiciones establecidas en ese texto de ley.

c. No obstante, es necesario que este Tribunal Constitucional evalúe lo concerniente a la legitimación de la parte accionante a fin de constatar si – en la especie – ostenta un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad por la vía directa.

d. Al respecto, este Colegiado en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), fijó el criterio que se transcribe a continuación:

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. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este Tribunal Constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este último 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.

c. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se 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.

d. En igual tenor, el artículo 37 de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, establece que:

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.

e. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el 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. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

g. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012, donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios⁵; o, como se indicó en la sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 2018, que “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”⁶.

h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende

⁵ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, p. 5.

⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0057/18 del 22 de marzo de 2018, p. 9.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013).⁷

i. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:

(i) el objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017) ; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014);

(ii) el objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —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 (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015) ; igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas

⁷ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada (sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014) ; lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015) o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015);

(iii) el objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013);

(iv) el objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013); y

(v) el accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017;

j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante (sentencia TC/0172/13, del 27 de septiembre de 2013). De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las provisiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

o. En efecto, de ahora en adelante 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 artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas 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 el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

e. En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa y en razón del precedente señalado, verificamos que la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), se considera afectada por lo dispuesto en los artículos 20, 22, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados y que, además, la referida Asociación se encuentra incorporada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, según se hace constar en el certificado de incorporación expedido por la Procuraduría General de la República, con el número de registro 007087/01/2013 e inscrita en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) con el Núm. 4-01-05182-6; y que goza de la personería jurídica y capacidad procesal suficientes para interponer una acción de esta naturaleza.

f. Así mismo, de conformidad con lo anterior y según lo previsto en la Constitución dominicana, la ley y el precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19 del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), inferimos que la parte accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), ostenta un interés legítimo y jurídicamente protegido que revela su calidad o legitimación procesal activa para accionar en inconstitucionalidad, por la vía directa, contra los artículos 20, 22, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Admisibilidad de las intervenciones voluntarias

El Tribunal Constitucional estima que las intervenciones voluntarias promovidas por la sociedad comercial V-Energy, S. A., el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), así como las razones sociales Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), deben ser admitidas, entre otros motivos, por los siguientes:

a. Conforme a los escritos depositados en la secretaría de este Tribunal Constitucional, el veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020), veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020) y veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), la sociedad V Energy, S. A., el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), así como las razones sociales Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), respectivamente, formalizaron su intención de intervenir voluntariamente en la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS) contra los artículos 20, parte in fine, 22, numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), a fin de que la misma sea rechazada y en consecuencia, se declare la conformidad de las normas impugnadas con la Constitución dominicana.

b. El artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, dictado el diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014), regula la intervención ante el Tribunal Constitucional y al efecto, precisa lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2020-0010, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), contra los artículos 20 parte in fine, 22 numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, del veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 19. Interviniente: El interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.

c. En ese mismo orden de ideas, el artículo 20 del referido Reglamento establece los requisitos para la intervención voluntaria, indicando lo siguiente:

Artículo 20. Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional.

En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5) días calendarios.

Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

d. La referencia del presente expediente fue publicada en el portal *web* del Tribunal Constitucional, el siete (7) de abril de dos mil veinte (2020), no obstante, es oportuno precisar que al momento de su publicación, por aplicación de lo dispuesto en la Resolución TC/0002/20, del veinte (20) de marzo de dos mil veinte (2020), todos los plazos ante el Tribunal Constitucional se encontraban suspendidos por la declaratoria de Estado de Emergencia a causa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la pandemia COVID-19 y no fue sino hasta el día seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), que se reestableció el cómputo de los plazos procesales.

e. Según lo antes indicado, la referencia del expediente fue publicada en el portal *web* del Tribunal Constitucional el siete (7) de abril de dos mil veinte (2020) y las intervenciones voluntarias fueron depositadas el veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020), veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020) y veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), es decir, durante la vigencia de la Resolución TC/0002/20 – que dispuso la suspensión de los plazos procesales y que mantuvo su vigencia hasta el seis (6) de julio de dos mil veinte (2020) – motivo por el cual no puede alegarse que al momento de la interposición de las intervenciones voluntarias, el plazo de diez (10) días previstos por el indicado artículo 20, del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, había expirado.

f. Determinado lo anterior, este Tribunal Constitucional estima que las intervenciones voluntarias presentadas por la sociedad V Energy, S. A., el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), así como las razones sociales Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), fueron depositadas dentro del indicado plazo, por lo que ha lugar a admitir las intervenciones voluntarias en cuanto a la forma, y ponderarlas, en cuanto al fondo.

12. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

El Tribunal Constitucional, luego de analizar el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, realiza las siguientes precisiones:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. La accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), alega que los artículos 20, parte in fine, 22, numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, que habilitan al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM) a especificar y graduar – por vía reglamentaria – la multa impuesta como sanción, cuando los montos o límites máximo y mínimo de esas multas no se encuentren previa y expresamente establecidos en la ley, comportan una discrecionalidad en favor del Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM), que conspira contra la eficacia del régimen sancionador administrativo.

b. Por lo anterior, la accionante considera que las disposiciones señaladas contrarían los términos de los artículos 40.17, 69.7 y 69.10 de la Constitución dominicana, razón por la cual solicitan a este Tribunal Constitucional que declare los artículos 20, parte in fine, 22, numeral 1, 24 y 25, de la referida Ley núm. 17-19, no conformes con la Carta Magna.

c. En el presente caso, los interventores oficiales - procurador general de la República, Senado de la República y Cámara de Diputados – sostienen que las pretensiones de la accionante carecen de fundamento y, por tanto, deben ser rechazadas.

d. Por su parte, el procurador general de la República justifica sus pretensiones en lo siguiente:

En el caso de la especie, se observa que la propia Ley No. 17-19, en su artículo 20, reconoce al Ministerio de Industria y Comercio como órgano regulador con potestad para imponer sanciones por infracciones administrativas en materia de hidrocarburos, y además señala en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 22 de la referida ley, cuáles son estas sanciones administrativas que se pueden aplicar.

Como se advierte, el Ministerio de Industria y Comercio, no se abriga potestades sancionadoras motus proprio, sino que ejerce aquellas potestades que le reconoce la propia ley, cuyas sanciones también están claramente tipificadas entre sus artículos 22 al 27 de la referida Ley No. 17-19.

e. El Senado de la República en su escrito de conclusiones respecto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa sostiene que:

cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 17-19, sobre Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, de fecha 28 de febrero de 2019, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

f. La Cámara de Diputados fundamenta sus pretensiones esencialmente en lo siguiente:

Procede apuntar, que contrario a lo que argumentan los accionantes, no se produce una violación en la Ley núm. 17-19, al principio de legalidad, tampoco ha habido una omisión por parte del legislador en la norma, pues a que en el régimen sancionador que en ella se ha establecido son contempladas las multas, tal y como lo disponen los artículos 19 y siguientes, de manera específica el propio artículo 22, objeto de la presente impugnación: “Son sanciones aplicables por la administración ante la comisión de infracciones o inobservancia de los requisitos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalmente establecidos para operar en la República Dominicana: 1. Multa.

g. En la especie, resulta pertinente referirnos a los medios o contestaciones que hace la accionante, Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), a la constitucionalidad de los artículos 20, parte in fine, numeral 1, del artículo 22, artículos 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

h. En cuanto a la supuesta violación al principio de tipicidad de las infracciones y sanciones, previsto en el artículo 40.17 de la Constitución dominicana⁸:

i. La accionante, en primer orden, argumenta que el artículo 20 en su parte in fine, infringe el artículo 40, numeral 17, relativo al principio de legalidad y de tipicidad; así como el artículo 69, en sus numerales 7 y 10, relativos las garantías del debido proceso y sostiene que dicha infracción constitucional

se concretiza desde el momento en que la disposición prevista en el artículo 20 de la Ley 19-17 habilita al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) a especificar y graduar – por vía reglamentaria – la multa impuesta como sanción; cuando los montos o límites máximo y mínimo de esas multas no se encuentran previamente y expresamente establecidos en la ley.

j. El artículo 40, numeral 17, de la Constitución dominicana precisa lo siguiente:

⁸ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por tanto:

(...)

17. En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad.

k. Conviene precisar que, la potestad sancionadora de la Administración Pública, que se consagra del propio texto constitucional y las sanciones imponibles solo pueden ser instituidas por mandato del legislador, de ahí que al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), le ha sido conferida en virtud de la Ley núm. 37-17, que lo reorganiza, promulgada el tres (3) de febrero de dos mil diecisiete (2017), una potestad sancionadora en los términos que indica el artículo 10 de dicha Ley, que establece lo siguiente:

El Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) tiene la facultad para la imposición de a sanciones administrativas previamente cuantificadas y tipificadas basadas en la ley y en los reglamentos emitidos por el MICM, observando las garantías procesales establecidas en las leyes y en la Constitución de la República Dominicana.

l. De conformidad con lo señalado, es el propio legislador que mediante la Ley núm. 17-19, establece entre los órganos reguladores al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), para aquellos asuntos relativos al conocimiento y sanción de las infracciones administrativas en materia de hidrocarburos y su comercialización; y que, además, lo habilita para que por la vía reglamentaria, proceda con la especificación y graduación de las infracciones o sanciones legalmente establecidas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Y es que, precisamente, la habilitación a que se refiere la parte in fine del artículo 20 de la Ley 17-19, es cónsona con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, promulgada el 6 de agosto de 2013⁹, que al referirse a la reserva de ley prescribe que “la potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida.”

n. Lo anterior denota que la habilitación que le ha sido conferida al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), en modo alguno trasgrede las disposiciones constitucionales alegadas y que, en contrario, la misma ha sido conferida en respeto de los preceptos constitucionales y legales que se derivan por mandato del legislador.

o. Este Colegiado, mediante la Sentencia TC/0020/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), estableció que:

Nuestra Carta Magna reconoce, en su artículo 40.17, la potestad sancionadora de la Administración Pública, al disponer: “En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad”. De ese modo queda establecido que entre las potestades que por ley, puede tener la Administración está la de sancionar determinadas violaciones a las leyes, por lo que se infiere que el legislador dispone una reserva de ley para establecer una variedad de sanciones administrativas, entre las que pueden figurar multas administrativas y como es el caso del texto legal

⁹ Publicada en la Gaceta Oficial No. 10722 del 8 de agosto de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objeto de esta acción, con la única limitación de no imponer sanciones administrativas que supongan una pena privativa de libertad.

p. Asimismo, el Tribunal precisó que

Este tribunal ha reconocido en su jurisprudencia constitucional la constitucionalidad de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Pública. En efecto, en su Sentencia TC/0169/14, se expresó:

En tal virtud, el régimen sancionatorio contenido en el Reglamento 71-03, y atacado en la presente acción directa en inconstitucionalidad, pasa también a formar parte de la potestad sancionadora de la administración tributaria, a raíz de la comisión de las infracciones de tal naturaleza y cuyo régimen jurídico está contenido en el Código Tributario.

q. Y es que, precisamente, como se infiere de lo anterior, lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, así como en los artículos 24 y 25 de la Ley 17-19, es cónsono con la potestad sancionadora que le ha sido conferida al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), por el legislador, cuyo objetivo mediante el establecimiento de las sanciones administrativas y pecuniarias persigue castigar de forma contundente los delitos de contrabando, falsificación de productos regulados, fraude fiscal, fabricación ilegal, así como otros vinculados al comercio ilícito, en aras de erradicar dichas prácticas y desarticular cualquier vinculación de las mismas con otros delitos conexos como son el lavado de activos, corrupción y crimen organizado.

r. Por tales motivos, ha lugar a desestimar el medio de inconstitucionalidad fundado en la supuesta violación al principio de legalidad y tipicidad de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infracciones y sanciones previsto en el artículo 40.17 de la Constitución dominicana.

s. En cuanto a la supuesta violación a las garantías mínimas que conforman el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso, previstas en el los numerales 7 y 10 del artículo 69 de la Constitución dominicana¹⁰:

t. En otro orden, como segundo medio o argumento de inconstitucionalidad, la accionante, en su escrito introductorio, plantea que las disposiciones contenidas en los artículos 20, parte in fine, 22, numeral 1, 24 y 25 de la Ley 17-19, no son cónsonas con las garantías mínimas del derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso, previstas en los numerales 7 y 10, del artículo 69, del texto constitucional.

u. Al respecto señalan que la habilitación conferida al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), de especificar y graduar, por vía reglamentaria, las multas impuestas como sanción, cuando los montos o límites máximo y mínimo de las mismas no se encuentran previa y expresamente establecidos en la ley, supone una contravención a lo previsto en el artículo 69, numerales 7 y 10, de la Constitución dominicana, respecto del principio de legalidad, que establecen:

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

¹⁰ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se les imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades de cada juicio.

(...)

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

v. Al respecto, debemos apuntar que la potestad de especificar y graduar – por vía reglamentaria – las infracciones y/o sanciones; y de aplicar sanciones administrativas – multas – y sanciones pecuniarias que le ha sido conferida a la Administración, en este caso al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), dentro del rango de acción que le ha sido conferido en la materia que nos ocupa, no viola el principio de legalidad ni el principio de reserva de ley, sino que sienta las bases para castigar aquellos comportamientos violatorios a la norma por parte de una entidad de la administración pública idónea para dicha encomienda y que además como bien se desprende del propio artículo 24, las infracciones no podrán ser más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de la norma.

w. Lo anterior en modo alguno proclama un espacio de discrecionalidad en favor del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), como arguye la accionante, pues el poder sancionador administrativo le ha sido, además, conferido mediante la Ley 37-17 que lo reorganiza, es por ello que a la luz de lo dispuesto en el texto del artículo 11 de la Ley 37-17, que complementa las disposiciones de la Ley 17-19, dicho artículo desarrolla una fórmula aplicable a toda persona física o jurídica que, por acción u omisión, trasgreda o viole la ley, normas, reglamentos y demás disposiciones que la complementan y que consiste en la aplicación de la imposición de las siguientes sanciones administrativas:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1) *La suspensión provisional de la licencia, permiso o autorización de que se trate, por hasta treinta días en la primera ocasión en que sean sorprendidos en falta, multa de diez a cien salarios mínimos nacionales, o ambas sanciones a la vez;*
- 2) *En caso de reincidencia, la suspensión provisional de la licencia, permiso o autorización por hasta sesenta días, y multa de ciento uno a trescientos salarios mínimos nacionales, o ambas sanciones a la vez;*
- 3) *La cancelación definitiva de la licencia, permiso o autorización en la tercera ocasión en que sean sorprendidos en falta, o multa de trescientos uno a mil salarios mínimos nacionales, o ambas sanciones a la vez.*

x. Lo anterior, permite claramente evidenciar que respecto a la supuesta ausencia de un *quantum* para la fijación de multas por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), en el cuerpo de la Ley núm. 17-19, dicho Ministerio en uso de su potestad sancionadora y que le ha sido habilitada por medio de la Ley núm. 17-19, debe en todo momento ceñirse a las disposiciones contenidas en la referida Ley núm. 37-17, pues precisamente su actuación se encuentra limitada por lo previamente señalado y, en tal virtud, la fijación de las sanciones se encuentra supeditada a la norma que reorganiza dicho Ministerio y en adición, a aquellas preceptuadas en la citada Ley núm. 107-13.

y. En consonancia con lo anterior, conviene entonces reiterar que tanto la Ley núm. 17-19 como la referida Ley núm. 37-17, facultan al Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) para imponer sanciones ante violaciones y trasgresiones de aquellas normativas que recaen bajo su ámbito de aplicación y su marco legal; y que el rango de las mismas ya se encontraba desarrollado por la Ley núm. 37-17, por tanto, no deviene inconstitucional toda disposición tendente a que por la vía reglamentaria se permita especificar y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

graduar las sanciones e infracciones que ya han sido tipificadas *a priori* por el legislador, no por vía reglamentaria.

z. En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley núm. 17-19, por contravenir los artículos 69.7 y 69.10 de la Carta Magna, éste se limita a trazar los lineamientos que deben ser observados por el ente regulador al momento de fijar las sanciones pecuniarias; dicho de otro modo, permite guiar el comportamiento del ente regulador en torno a dos ejes específicos y claramente delimitados: 1) que las infracciones no sean más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de la norma; y 2) que la ejecución de las sanciones se practique mediante el procedimiento de aprecio que se encuentra establecido en el Código Tributario¹¹.

aa. En efecto, del examen del citado artículo 24 no se advierte contradicción alguna con el principio de legalidad preceptuado en el artículo 69.7, así como tampoco con lo dispuesto en el 69.10 de la Carta Magna, correspondientes a las garantías mínimas que conforman el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

bb. En ese mismo sentido, lo que concierne a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley 17-19, dicho artículo solo dispone lo relativo al plazo para el pago de las multas que habrían de imponerse, lo cual no produce colisión alguna con el texto constitucional.

cc. En relación con las pretensiones de las intervinientes voluntarias, que solicitan que se rechace la presente acción directa de inconstitucionalidad, conviene destacar que la Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la

¹¹ Creado mediante la Ley 11-92, promulgada el 16 de mayo de 1992.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), fundamentan su pedimento bajo los siguientes términos:

La demandante en inconstitucionalidad se precipita al invocar violación al debido proceso, pues en la hipótesis sugerida al debido proceso que estaría en juego sería el reglamentario, y este es plenamente resguardado por la ley núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013, que entrará en juego cuando el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), se avoque a emitir el reglamento para complementar la ley núm. 17-19, hoy improcedentemente impugnada en inconstitucionalidad. De hecho, una de las bondades que trae consigo la norma atacada es que hace uso de la técnica de la delegación reglamentaria, previa tipificación de las conductas punibles, con el interés de facilitar la evolución normativa de la materia regulada, ante la flexibilidad que tienen los reglamentos en términos de su actualización en contraposición a las leyes. Por ello, en los artículos cuestionados no se ha desbordado la capacidad normativa del poder reglamentario de la Administración.

dd. Por su parte, Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), actuando como interviniente voluntaria, fundamenta su solicitud de que la presente acción directa en inconstitucionalidad sea rechazada por los siguientes motivos:

En resumidas cuentas, las pretensiones de ANADEGAS resultan incorrectas pues su examen de constitucionalidad de las normas impugnadas también es incorrecto, al prescindir de identificar como régimen sancionador el conjunto de institutos legales que representan la cobertura legal de la eventual reglamentación que ordena el artículo 20 de la Ley 17-19, es decir, también la Ley 37-17, el artículo 41 de la Ley 107-13 y el Decreto 220-19.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Además un estudio de las normas impugnadas permite concluir en que cumplen con la garantía de la tipicidad en sentido formal y material, pues no dejan espacio a la incertidumbre o a la duda respecto de las posibilidades sancionatorias de un eventual procedimiento sancionador por conductas que también se encuentran claramente establecidas en la Ley como infracciones administrativas, redacción tan amplia y precisa al mismo tiempo que permite incluso descartas de plano la necesidad de recurrir a la analogía para la tipicidad de conducta alguna que pueda eventualmente presentarse.

ee. En ese mismo sentido, la interviniente voluntaria, sociedad V Energy, S. A., señala que:

En efecto, resultando que el legislador (i) ha establecido un catálogo claro y preciso de las conductas consideradas infracciones administrativas en materia de hidrocarburos (Art. 20, L. 17-19), y (ii) que también ha predeterminado con absoluta claridad las sanciones a imponer respecto de esas conductas (Art. 22, L. 17-19 y Art. 11, L. 37-17) de comprobarse su comisión conforme al debido proceso también reglamentado (Art. 41 de la L. 107-13 y Decreto 220-19, d/f 7/619), es claro que se cumple con la garantía material de la tipicidad, resultando la denuncia de inconstitucionalidad de la accionante carente de fundamento, y por tanto, debiendo ser declarada improcedente (...).

ff. En virtud de lo anterior y atendiendo a las razones anteriormente esbozadas, se impone desestimar el segundo medio o argumento de inconstitucionalidad planteado por la accionante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gg. Por consiguiente, habida cuenta de que la Administración Pública goza de una potestad sancionadora conferida por la propia Constitución, y que las disposiciones atacadas de inconstitucionalidad, relativas a la actuación por vía reglamentaria del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) en la especificación y graduación de sanciones legalmente establecidas por el legislador, en la materia que se encuentra comprendida dentro de su ámbito de acción, en modo alguno contradice o contraviene el texto constitucional en sus artículos 40.17, 69.7 y 69.10 y que, además, conviene precisar, se encuentran justificadas en los esfuerzos comprendidos para el castigo de los comportamientos que sean violatorios a la norma, en aras de erradicar las prácticas vinculadas con el comercio ilícito, contrabando y falsificación de productos regulados.

hh. En tal virtud, este Tribunal Constitucional rechaza la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declara la conformidad de los artículos 20, parte in fine, 22, numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), con la Constitución dominicana.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Detallistas de Gasolina, Inc. (ANADEGAS), en contra de los artículos 20, parte *in fine*, 22, numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19, sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados, el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), al satisfacer las previsiones de los artículos 185 de la Constitución dominicana y 37 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos constitucionales.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad antes indicada y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución dominicana los artículos 20, parte *in fine*, 22, numeral 1, 24 y 25, de la Ley núm. 17-19 sobre la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados.

TERCERO: DECLARAR el procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por secretaría, a la parte accionante, Asociación Nacional de Detallista de Gasolina, Inc. (ANADEGAS); a los interventores oficiales, la Cámara de Diputados, al Senado de la República y a la Procuraduría General de la República; y a las intervinientes voluntarias, sociedad V Energy, S. A., Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), Sociedad de Empresas de Gasolina y Derivados (SEC), Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; 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.

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