

CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS
RELATIVAS A INVERSIONES (CIADI)

Corona Materials, LLC
C.
República Dominicana

Caso CIADI No. ARB(AF)/14/3

INFORME DE EXPERTO (REVISADO)

Profesor Eduardo Jorge Prats

Experto en Derecho Administrativo y Derecho Constitucional Dominicano

1. El Estado dominicano, a través del Ministerio de Industria y Comercio y de sus representantes legales, la firma de abogados Arnold & Porter LLP, me ha solicitado que rinda un informe en el cual exponga mi opinión jurídica especializada sobre temas de Derecho Administrativo y Constitucional dominicano que están relacionados con la controversia arbitral referida en el encabezado de este documento.
2. He organizado el presente informe en las siguientes partes. *Primero*, a manera de presentación me refiero a mi experiencia profesional, labores académicas y estudios como experto en Derecho Administrativo y Constitucional dominicano. *Segundo*, explico el marco jurídico aplicable para elaborar el presente informe. *Tercero*, especifico las preguntas que los abogados externos de la República Dominicana me han formulado. *Cuarto*, a modo de síntesis, para ofrecer respuestas puntuales, presento de manera resumida las respuestas a las preguntas que me fueron formuladas. Tales respuestas también son las conclusiones de mi informe de experto. *Quinto*, presento el análisis de las cuestiones jurídicas planteadas en las siguientes partes: (1) consideraciones preliminares sobre la Solicitud de Arbitraje y el Memorial de Contestación de Corona Materials LLC (en lo adelante “Corona”) a las Objeciones Preliminares de la República Dominicana; (2) introducción al Derecho Administrativo dominicano: origen, evolución y fundamentos; (3) carácter de acto administrativo de la comunicación del 18 de agosto de 2010 emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la cual se rechaza la solicitud de licencia ambiental presentada por Walvis/Corona (en lo adelante “Rechazo de la Licencia Ambiental”); (4) extemporaneidad de la solicitud de reconsideración; (5) efecto del silencio administrativo respecto a la solicitud de reconsideración; y (6) conformidad del silencio administrativo negativo con el debido proceso bajo la ley y la Constitución dominicana.

I. Experiencia profesional, labores académicas y estudios de Eduardo Jorge Prats como experto en Derecho Administrativo y Constitucional dominicano.

3. Mi nombre es Eduardo Jorge Prats, soy ciudadano dominicano y abogado especialista en derecho público, constitucional y administrativo en ejercicio desde hace más de 25 años. Durante mi carrera profesional he ejercido Derecho en práctica privada, fundando la firma Jorge Prats Abogados & Consultores en el año 2003, y también fui Consultor Jurídico del Banco Central de la República Dominicana (2000-2003). He fungido como asesor y miembro de varias comisiones redactoras de leyes, dentro de las cuales se destaca mi participación como Miembro de la Comisión de Juristas designada por el Presidente de la República para la elaboración del Anteproyecto de Reforma Constitucional (2006-2009) y Miembro de la Comisión de Juristas designada por el Presidente de la República para la revisión de las leyes de desarrollo de la Constitución de 2010. Desde el año 1991 he sido catedrático universitario, habiendo dictado las materias de “Derecho Constitucional”, “Derecho Administrativo” “Introducción al Derecho”, “Filosofía del Derecho” y “Derecho de la Regulación Monetaria y Financiera” en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) a nivel de grado. A nivel de postgrado he dictado las materias “Teoría de las Relaciones Internacionales” en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en la Universidad Autónoma de Santo Domingo y en el Instituto Militar de Educación Superior, y “Teoría de la Constitución” en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Iberoamericana (UNIBE). A su vez, fui Coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional con doble titulación de la Universidad Castilla-La Mancha y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) en el período 2006-2015, y Coordinador de la Maestría en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) en el período 2012-2013. Actualmente soy Presidente del Centro de Estudios de Derecho Público y de la Regulación Económico-Financiera (CEDEPREF), Presidente del Instituto Dominicano de Derecho Constitucional (IDDEC), Miembro de la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo (ADDA) y Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA). También he publicado varias obras relacionadas con el Derecho Constitucional dominicano, entre ellas el manual “Derecho Constitucional”, volúmenes I (Santo Domingo: Ius Novum, 2010) y II (Santo Domingo: Gaceta Judicial, 2005). Obtuve la Licenciatura en Derecho, *magna cum laude*, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago, en 1987 y un Máster en Asuntos Internacionales de la universidad New School for Social Research, Nueva York, en 1991. Actualmente soy Delegado de Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), a cargo de todas las maestrías de Derecho Público de esa universidad.

II. Marco jurídico aplicable y hechos considerados para el presente informe de experto.

4. Para efectos de la presente opinión de experto los abogados externos de la República Dominicana me han solicitado que considere una serie de preguntas que se transcriben más adelante.
5. Con el fin de que yo analizara las cuestiones jurídicas bajo el Derecho Administrativo y Constitucional dominicano que resultan de las preguntas planteadas, los abogados externos de la República Dominicana pusieron a mi alcance la documentación listada en el Apéndice I

del presente informe. Declaro que no he tenido participación previa en el caso entre Corona y la República Dominicana, así como tampoco he emitido opinión profesional alguna relacionada con los hechos de este caso con anterioridad al presente informe.

6. El marco jurídico del presente informe es la legislación dominicana incluyendo, entre otras, las siguientes fuentes: a) la Constitución de la República Dominicana, proclamada en fecha 26 de enero de 2010; b) la Ley No. 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en la República Dominicana, de fecha 9 de agosto de 1947 (en lo adelante “Ley No. 1494”); c) la Ley No. 13-07, sobre el Tribunal Superior Administrativo, de fecha 5 de febrero de 2007 (en lo adelante “Ley No. 13-07”); y, d) la Ley No. 64-00, General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de fecha 18 de agosto de 2000 (en lo adelante “Ley No. 64-00”).

III. Preguntas jurídicas abordadas en el presente informe de experto.

7. Las preguntas que fui llamado a responder son las siguientes:
 - a. ¿La Comunicación No. DEA-3867-10 de fecha 18 de agosto de 2010 emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual niega la licencia ambiental solicitada por Walvis Investment, S.A., (en lo adelante “Walvis”) la subsidiaria de Corona, es el acto administrativo que da por terminado el proceso de solicitud de licencia ambiental? En caso afirmativo, ¿cuál era la fecha máxima para impugnar dicho acto administrativo conforme a la legislación dominicana vigente aplicable? De entenderse que Walvis no impugnó dicha decisión a tiempo, ¿cuál es el efecto de que Walvis no haya presentado recursos en el tiempo hábil?
 - b. Respecto de la comunicación de fecha 5 de octubre de 2010 mediante la cual Walvis presentó la solicitud de reconsideración, ¿estaba el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales obligado a considerar dicha solicitud? ¿Qué efecto, de haber alguno, pudiera tener dicha solicitud sobre el Rechazo de la Licencia Ambiental de fecha 18 de agosto de 2010?
 - c. En el caso hipotético de que la solicitud de reconsideración de Walvis requiriera respuesta, ¿se puede concluir que ante el silencio de la Administración hubo respuesta en virtud de la aplicación del principio de silencio administrativo negativo? ¿En qué consiste el silencio administrativo negativo y cómo puede éste generar un acto administrativo que se presume (acto presunto)? ¿Cuáles son los efectos del acto presunto que se configura por medio del silencio administrativo? ¿En qué momento se entiende que Walvis, por no haber ejercido sus derechos procesales a tiempo, perdió toda oportunidad de hacer valer bajo el derecho dominicano cualquier objeción que tuviera respecto al Rechazo de la Licencia Ambiental? ¿Cuál es el efecto del vencimiento de los plazos para presentar los recursos administrativo (ante la Administración) y contencioso-administrativo (ante los tribunales judiciales) respecto al Rechazo de la Licencia Ambiental?

- d. ¿Se puede entender que los actos administrativos relevantes — es decir, el Rechazo de la Licencia Ambiental y el acto presunto que implica una respuesta negativa de la Administración frente al recurso de reconsideración — preceden por más de tres (3) años al 28 de julio de 2014 (a ser considerada como “Fecha Crítica” a efectos de este proceso)?
- e. Considerando que el Rechazo de la Licencia Ambiental haya adquirido firmeza y no sea atacable por las vías administrativa (ante la Administración) ni contencioso-administrativa (ante los tribunales judiciales), ¿qué efecto, de haberlo, podrían haber tenido las supuestas reuniones entre representantes de Corona/Walvis con la administración respecto al Rechazo del 18 de agosto de 2010 de la Licencia Ambiental?
- f. ¿La existencia de plazos perentorios para la presentación de recursos, incluyendo el recurso disponible cuando la administración guarda silencio frente a una solicitud de reconsideración, es consistente con el debido proceso a la luz del derecho dominicano y su Constitución?

IV. Resumen de respuestas a las preguntas jurídicas planteadas.

- 8. Luego de realizar el análisis a la luz de los hechos planteados y bajo el Derecho Administrativo y Constitucional dominicano, según se detalla en la Sección V del presente informe, he arribado a las siguientes conclusiones:
 - a. El Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) de fecha 18 de agosto de 2010 constituye un acto administrativo expreso mediante el cual el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales negó la solicitud de licencia ambiental presentada por Walvis/Corona para la explotación del proyecto Joama. La consecuencia jurídica de este acto administrativo es que la condición para la explotación de dicho proyecto no ha sido cumplida, pues no es ambientalmente viable.
 - b. La fecha máxima para atacar dicho acto, por la vía administrativa (ante la Administración) o contencioso-administrativa (ante un juez), era el 17 de septiembre de 2010. Esto en el entendido de que la Ley No. 13-07 dispone un plazo perentorio de treinta (30) días para cuestionar los efectos del acto a contar del día en que el Demandante recibe la notificación del acto administrativo.
 - c. Dado que Walvis/Corona no interpuso recurso alguno antes del 18 de septiembre de 2010, el acto administrativo de Rechazo de la Licencia Ambiental adquirió firmeza y sus efectos son inimpugnables. Es decir, la Comunicación No. DEA-3867-10 es inatacable a partir de esa fecha, por lo que no puede ser cuestionada ni ante la Administración ni ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esta fecha precede por más de tres (3) años la presentación de la Solicitud de Arbitraje a la Fecha Crítica que como se explica en este informe es el 28 de julio de 2014.

- d. El hecho de que Walvis/Corona sometiera una solicitud de reconsideración el 5 de octubre de 2010, respecto al Rechazo de la Licencia Ambiental del 18 de agosto de 2010, no afecta el análisis bajo el Derecho dominicano por dos razones esenciales: (i) el Rechazo de la Licencia Ambiental había adquirido firmeza al transcurrir el plazo perentorio para su cuestionamiento, por lo que dicho acto administrativo ya no era atacable administrativa o judicialmente; y, (ii) el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no estaba obligado a resolver el recurso de reconsideración bajo las disposiciones legales vigentes, pues se presumía la inadmisibilidad del recurso al ser presentado fuera del plazo legal.
- e. Aún en el caso hipotético de que se considerara que la solicitud de reconsideración requería una respuesta, no se puede hablar de ausencia de respuesta propiamente, pues, bajo las disposiciones del artículo 2 de la Ley No. 1494, al haber transcurrido dos (2) meses sin una resolución expresa por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por operación del principio de silencio administrativo se generó un acto presunto de desestimación del recurso de reconsideración en fecha 5 de diciembre de 2010.
- f. Así las cosas, es evidente que el plazo para que Walvis/Corona presentara un recurso contencioso-administrativo (ante un juez) respecto al acto presunto que desestimó la solicitud de reconsideración venció el 5 de enero de 2011 – es decir, treinta (30) días contados a partir del vencimiento de los dos (2) meses sin recibir una resolución expresa (artículo 5 de la Ley No. 13-07)-. En ese sentido, a partir del 5 de enero de 2011 el acto presunto de rechazo de la reconsideración generado por el silencio de la Administración adquirió firmeza y, por consiguiente, la Comunicación No. DEA-3867-10 dejó de ser atacable. Esa fecha a su vez precede por más de tres (3) años a la Fecha Crítica.
- g. Considerando que por el vencimiento de los plazos legales el Rechazo de la Licencia Ambiental estaba en firme y ya no era atacable administrativa o judicialmente, ninguna respuesta posterior de la Administración podía ser distinta a la confirmación del acto administrativo mediante el cual se rechazó la solicitud de licencia ambiental. En ese sentido, ninguna de las actuaciones posteriores citadas por Corona — incluidas las supuestas reuniones de junio de 2011 y la supuesta promesa de una funcionaria de que el Rechazo de la Licencia Ambiental sería anulado — constituyen actos administrativos nuevos ni son capaces de surtir efecto alguno respecto del Rechazo de la Licencia Ambiental.
- h. Finalmente, es importante resaltar que las formalidades no constituyen un obstáculo procesal para el ejercicio del derecho de las personas de presentar acciones ante la Administración o ante los jueces, sino todo lo contrario, el procedimiento, los requisitos y los plazos bajo el Derecho dominicano son límites instaurados para garantizar la seguridad jurídica de las partes.

9. A continuación se presenta el análisis que lleva a las conclusiones expuestas.

V. Análisis.

1. Consideraciones sobre la Solicitud de Arbitraje y el Memorial de Contestación de Corona a las Objeciones Preliminares.

10. Con el fin de responder las cuestiones de Derecho Administrativo y Constitucional dominicano que me han sido preguntadas en el contexto del presente caso, he examinado los documentos citados en el Anexo I, incluyendo los escritos cursados por las partes ante el Tribunal arbitral. A continuación me refiero al contexto que he considerado para elaborar el presente informe de experto.
11. La controversia surge a partir del rechazo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la solicitud presentada por Walvis para la explotación de las secciones de Majagual y Arroyo Barril, Municipio de Sánchez, en la República Dominicana. Conforme a la Comunicación No. DEA-3867-10 de fecha 18 de agosto de 2010, el Ministerio declaró que el Proyecto de Joama no era ambientalmente viable.
12. A juicio de Corona, la República Dominicana aprobó diversas resoluciones en perjuicio de la explotación que había sido preliminarmente aprobada mediante la Resolución No. XII-09 de fecha 1 de junio de 2009, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio. Sin embargo, al analizar el anexo 4 de la Solicitud de Arbitraje he constatado que la resolución concede la exploración de las secciones indicadas anteriormente, pero supedita su explotación al resultado positivo de la evaluación de impacto ambiental del proyecto Joama (artículo segundo de dicha resolución).
13. Por su parte, entiendo que la República Dominicana ha presentado una objeción preliminar por la extemporaneidad de la Solicitud de Arbitraje al haber transcurrido más de tres años desde el momento en que Corona tuvo conocimiento sobre la violación alegada. En concreto, entiendo que la República Dominicana sostiene que Corona tuvo conocimiento de las violaciones alegadas por lo menos 3 años, 5 meses y 6 días antes de la interposición de la Solicitud de Arbitraje, por lo que, según la República Dominicana, las reclamaciones de Corona están vedadas de conformidad con el artículo 10.18.1 del DR-CAFTA¹.
14. En fecha 29 de enero de 2016, Corona respondió a la objeción preliminar presentada por la República Dominicana, alegando, en síntesis, que el Estado dominicano no puede beneficiarse de la oscuridad y deficiencia de su procedimiento administrativo doméstico², incluyendo la doctrina del silencio administrativo negativo. Esto, pues, según Corona, en ese momento el Derecho Administrativo no estaba codificado³, por lo que no existía base legal para la aplicación de dicha figura.

¹ Objeciones preliminares expeditas de conformidad con el artículo 10.20.5 del DR-CAFTA depositado por la República Dominicana en fecha 3 de diciembre de 2015, Párr. 57, 115 y 130.

² Memorial de Contestación a las Objeciones Preliminares presentado por Corona Materials en fecha 29 de enero de 2016, Párr. 189 (a).

³ Memorial de Contestación a las Objeciones Preliminares presentado por Corona Materials en fecha 29 de enero de 2016, Párr. 191.

15. Con base en los escritos presentados por las partes, es evidente que la discusión inicial entre ambas partes se concentra en el momento en que se produce un acto administrativo, en caso de haberse producido, que de por resuelto de manera definitiva el proceso de solicitud de licencia ambiental frente a Walvis/Corona.
16. A Walvis/Corona, estando en la República Dominicana y actuando allí, le es aplicable la ley y los procedimientos jurídicos de la República Dominicana. La legislación dominicana no sólo determina en qué momento Walvis/Corona podría haber recurrido ya sea ante la autoridad administrativa o ante el tribunal de lo contencioso-administrativo, y por ende también muestra el momento a partir del cual ésta podría haber escogido la vía del arbitraje internacional ante el CIADI bajo el DR-CAFTA.
17. Considerando las anteriores observaciones, a continuación nos detendremos a analizar las preguntas planteadas bajo el marco del Derecho Administrativo y Constitucional dominicano.

2. Introducción al Derecho Administrativo dominicano: origen, evolución y fundamentos.

18. El Derecho Administrativo dominicano tiene dos momentos importantes: las disposiciones legales que regulan todo lo concerniente al proceso contencioso-administrativo antes de la promulgación de la Ley No. 107-13 en agosto del 2013; y, el procedimiento administrativo instaurado con la entrada en vigencia de la indicada Ley⁴.
19. Previo a la Ley No. 107-13 el Derecho Administrativo se regía esencialmente por los principios generales del Derecho Administrativo continental europeo, de origen francés⁵.

⁴ En agosto de 2013, el Estado dominicano promulgó la Ley No. 107-13 que regula los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública (ver **R-16**). Dado que la Ley No. 107-13 no se encontraba vigente en las fechas en que ocurrieron los hechos sobre los cuales versa el presente reporte, no hemos incluido un análisis de dichas disposiciones. La Ley No. 107-13 modifica particularmente el régimen de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del acto presunto generado por la inactividad de la Administración frente a un recurso administrativo eliminando los plazos preclusivos para ejercer otros recursos. Ahora bien, esto no quiere decir que las disposiciones de la Ley No. 107-13 sean aplicables a la relación suscitada entre Corona Materials y el Estado dominicano. Y es que, conforme el artículo 110 de la Constitución dominicana, “*la ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir*”, por lo que “*en ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas con una legislación anterior*”. De este artículo se desprende que las disposiciones de la Ley No. 107-13 solo aplican para las actuaciones surgidas con posterioridad al mes de febrero del año 2015, pues dicha Ley poseía un *vacatio legis* de dieciocho (18) meses luego de su promulgación.

⁵ **R-20**, RODRÍGUEZ HUERTAS, Olivo. *El Acto Administrativo en la República Dominicana: su tratamiento en el Proyecto de Ley de Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo*. Ponencia preparada para la reunión XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en fechas 10 y 11 de septiembre de 2012, en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, Párr. 2.

20. En el año 1947, se adoptó la Ley No. 1494 que regulaba todo lo concerniente al control judicial de la Administración, determinando el objeto del proceso contencioso-administrativo, la obligación de las partes durante este proceso, las facultades de esa jurisdicción, los actos administrativos susceptibles de ser atacados y las formalidades requeridas para la presentación de un recurso contencioso-administrativo ante la Administración. Previo a la adopción de dicho instrumento, el Derecho Administrativo dominicano se caracterizaba por poseer un sistema de jurisdicción retenida. Es decir que el control de legalidad de la actuación administrativa era ejercido por un órgano de la misma Administración, particularmente la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.
21. En el año 2007, la Ley No. 1494 fue modificada por las disposiciones de la Ley No. 13-07 que estableció el Tribunal Superior Administrativo. Entre los cambios más importantes implementados por esta ley se encuentra la ampliación del plazo requerido para interponer el recurso contencioso administrativo⁶, así como el otorgamiento de potestad a personas para acudir directamente ante el juez contencioso-administrativo sin necesidad de presentar previamente recursos administrativos ante los órganos del Estado⁷.
22. Ahora bien, como en este informe se analizan acontecimientos vinculados con el rechazo de una licencia ambiental, debo enfatizar que en el año 2000 fue promulgada la Ley No. 64-00 General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales que tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y reestructuración del medio ambiente y los recursos naturales, asegurando su uso sostenible (artículo 1). Así las cosas, debemos preguntarnos, ¿la Ley No. 64-00 deroga las disposiciones de la Ley No. 1494? O, en cambio, ¿la Ley No. 13-07 modifica las normas generales consagradas en la Ley No. 64-00?
23. Para responder estas preguntas debo diferenciar las leyes generales de aquellas consideradas especiales. “Se considera que una norma jurídica es especial cuando amplía, profundiza, entra en detalles en la regulación de una materia que a grandes rasgos ya está siendo regulada por otra u otras normas de carácter general, es decir aquellas que, sin entrar en detalles, pretenden regular de un modo total la materia en cuestión”⁸. Partiendo de esta afirmación, debo aclarar que las Leyes Nos. 1494 y 64-00 constituyen leyes generales que

⁶ Conforme el artículo 5 de la Ley No. 13-07 (**R-17**), “el plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido, o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración (...)”.

⁶ El artículo 4 de dicha Ley establece que “el agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa”.

⁷ El artículo 4 de dicha Ley establece que “el agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa”.

⁸ **R-13**, GERÓNIMO, Félix. *Teoría General de Introducción al Derecho Dominicano*. 1era Edición. Amazon Digital Service. Año 2013. p. 302.

regulan de un modo total la materia que a cada una le corresponde. En el caso de la Ley No. 1494 el procedimiento contencioso-administrativo y, por otro lado, en el caso de la Ley No. 64-00 las normas generales que garantizan el uso sostenible de los recursos naturales. En cambio, la Ley No. 13-07 constituye una ley especial que profundiza los aspectos previamente regulados por la Ley No. 1494.

24. En la Ley No. 13-07 el legislador usa una terminología implícita en que expresa su voluntad de abrogar ciertas disposiciones de la Ley No. 1494 pero sin indicar expresamente el texto derogado. Esto al establecer en su artículo 11 que *“quedan derogadas toda ley o parte de ley que sea contraria a la presente ley”*. Así pues, para determinar cuál es la voluntad del legislador es necesario tomar en consideración dos reglas de interpretación: (a) *“specialia generalibus derogant”*, la ley especial deroga la general; y, (b) *“generalia specialibus non derogant”*, la ley general no deroga la especial. Estas reglas son claramente explicadas por los franceses Henri Roland y Laurent Boyer al señalar que:

“[Q]uand une loi nouvelle n'édicte qu'une disposition spéciale alors que la loi ancienne avait une portée plus générale, la loi ancienne survit, sauf dans le domaine particulier où s'est manifesté la loi nouvelle: specialia generalibus derogant, la loi spéciale déroge à une loi générale. . . . Dans l'hypothèse inverse, celle d'une loi nouvelle générale succédant à une loi ancienne spéciale, on est plus hésitant. Il est permis d'estimer que le législateur, ayant pris une disposition d'ensemble, n'a pas entendu toucher le secteur particulier réglé précédemment; au contraire, on peut considérer que la loi nouvelle, à raison même de sa généralité, absorbe l'ancienne et la fait disparaître. En règle, la tendance est de dire que la loi spéciale, en ce qu'elle traite l'espèce et non le genre, l'emporte sur la loi générale: generalia specialibus non derogant [] la loi générale ne déroge pas à la loi spéciale. C'est ainsi que la loi de 1901 sur les associations n'a pas supprimé la loi de 1884 sur les syndicats, les deux textes pouvant s'appliquer cumulativement, le premier gouvernant les associations en général, le second cette variété d'association que constitue le syndicat”⁹.

“[C]uando una ley nueva promulga sólo una disposición especial sobre la que la ley antigua tenía una aplicación más general, la ley antigua subsiste salvo en el ámbito particular en que se manifiesta la ley nueva: specialia generalibus derogant, la ley especial deroga a la ley general. En la hipótesis inversa, cuando una ley general sucede a una ley anterior especial, somos más cautelosos. Se permite estimar que el legislador, habiendo tomado una disposición en conjunto, no pensó tocar el sector particular regulado precedentemente; al contrario se puede considerar que la ley nueva, en razón de su generalidad, absorbe a la antigua y la hace desaparecer. Por regla general, la tendencia es decir que la ley especial, en lo que trata lo especial y no lo general, prevalece sobre la ley general: generalia specialibus non derogant, la ley general no deroga la ley especial. Es así que la ley de 1901 sobre las asociaciones no suprimió la ley de 1884 sobre los sindicatos, los dos textos pueden aplicarse acumulativamente, el primero gobierno

⁹ R-21, ROLAND, Henri y Laurent Boyer. *Introduction au droit*. París: Litec. Año 2002. p. 188.

las asociaciones en general, el segundo, la variedad de asociación que constituye el sindicato”.

25. Por su parte, François Terré ha dicho que *“cuando la nueva ley establece una regla especial, se admite que la aplicación de la antigua ley se mantiene, excepto en el dominio especial de la nueva ley (...). Por lo tanto, en el supuesto de que una ley antigua afecte a una categoría de personas de una incapacidad general para aprobar personalmente ciertos actos jurídicos y una ley nueva le confiere la capacidad de aprobar actos jurídicos de cierta categoría, la ley antigua subsistirá, salvo en la excepción resultante de la ley nueva”*¹⁰.
26. En ese sentido, es claro que la Ley No. 64-00 no deroga las disposiciones de la Ley No. 1494, pues ambas leyes constituyen normas generales que regulan materias distintas y, por consiguiente, se aplican en momentos diferentes durante el proceso administrativo. Y es que las disposiciones de la Ley No. 1494 solo regulan los recursos disponibles para cuestionar los actos resultantes del procedimiento señalado en la Ley No. 64-00.
27. Por otro lado, es oportuno aclarar que la Ley No. 1494 subsiste en el ordenamiento jurídico dominicano salvo en el ámbito particular que modifica la Ley No. 13-07, esto es, en el plazo disponible para cuestionar las actuaciones de la Administración y en el agotamiento facultativo de la vía administrativa. Por tanto, ambas leyes se aplican acumulativamente para cuestionar los actos administrativos por ante la Administración (a través de recursos administrativos) o por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
28. **Así pues, en las fechas relevantes para el presente informe, el procedimiento administrativo relacionado con la emisión de licencias ambientales se encontraba contenido en la Ley No. 64-00, así como sus reglamentos y normas complementarias. Sin embargo, el régimen de los recursos que podían ser elevados respecto de los actos administrativos dictados como resultado de dicho procedimiento administrativo se encontraba regulado por los principios generales del Derecho Administrativo y por las disposiciones de las Leyes Nos. 1494 y 13-07 referidas anteriormente.** Por esto, puedo afirmar que todas las actuaciones públicas, sin importar el órgano envuelto en el procedimiento administrativo, son susceptibles de ser cuestionadas de conformidad con las disposiciones de las Leyes No. 1494 y 13-07, incluyendo los actos dictados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
29. Como veremos a continuación, de estas leyes se desprende el reconocimiento de la figura del silencio administrativo y de la vía administrativa para recurrir los actos de la Administración. Dichos textos también establecen los plazos perentorios para que los administrados ejerzan recursos ante la Administración, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las partes durante los procesos. A continuación explico las disposiciones y los principios de Derecho Administrativo relevantes.

¹⁰ **R-24**, TERRE, François. *Introduction générale au droit*. París: Dalloz. 8va edición. p. 391. (traducción propia)

3. Carácter de acto administrativo de la Comunicación No. DEA-3867-10 de fecha 18 de agosto de 2010 (Rechazo de Licencia Ambiental).

30. La jurisprudencia dominicana define el acto administrativo como “*una decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa y que afecta a derechos, deberes e interés de particulares o de entidades públicas*”¹¹. Existen actos presuntos y actos expresos¹², sobre esta distinción abundaremos más adelante.
31. Conforme el artículo 18 de la Ley No. 64-00, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es responsable de “*velar porque la exploración y explotación de los recursos mineros se realice sin causar daños irreparables al medio ambiente y a la salud humana*”¹³, por lo que éste posee la facultad de “*paralizar la ejecución de cualquier actividad minera, cuando considere (...), que la misma pueda poner en peligro la salud humana y causar daños irreparables al medio ambiente o a ecosistemas únicos o imprescindibles para el normal desarrollo de la vida humana*”¹⁴. De modo que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales posee la potestad de denegar la solicitud de explotación minera que considere dañina para el desarrollo sostenible del medio ambiente, por lo que dicha institución actuó, en el presente caso, amparado en el procedimiento de la Ley No. 64-00 al rechazar la solicitud de licencia ambiental presentada por Walvis/Corona.
32. Así pues, el Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) de fecha 18 de agosto de 2010, el cual Corona alega que ha violado el DR-CAFTA¹⁵, constituye un acto administrativo expreso, pues contiene claramente la voluntad del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de negar la solicitud por ser ambientalmente inviable.
33. Es preciso indicar, a su vez, que este acto finaliza el procedimiento de obtención de dicha licencia para el desarrollo del proyecto Joama. En ese sentido, debo destacar que el artículo 14 del Reglamento de Sistemas de Permisos y Licencias Ambientales reconoce que una vez terminado el proceso de evaluación ambiental, habiéndose denegado la licencia o permiso, el mismo proyecto no se podrá presentar de nuevo¹⁶.
34. Advierto que no se debe confundir el Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) con la Ayuda de Memoria No. 14-2010 dictada por el Comité Técnico de Evaluación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de fecha 28 de julio de 2010 con la nomenclatura de “Resolución 737-2010”. Y es que el documento dictado por el Comité Técnico de Evaluación constituye un acto de trámite que no genera efectos jurídicos para los administrados. En efecto, los actos de trámite se producen ordinariamente durante la

¹¹ **R-26**, TSA, Sentencia de fecha 22 de junio de 2006, No. 048-2006, Considerando No. 11.

¹² **R-7**, Artículos 1 y 2 de la Ley No. 1494 de 1947.

¹³ **R-18**, Ley No. 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de fecha 18 de agosto de 2000, Art. 18 numeral 6.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Solicitud de Arbitraje interpuesta por Corona Materials en fecha 10 de junio de 2014, Párr. 78 y 91.

¹⁶ **R-19**, Reglamento de Sistemas de Permisos y Licencias Ambientales, creado mediante Resolución 6-2004 adoptada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en fecha 27 de mayo de 2004.

tramitación del procedimiento administrativo y no tienen efectos sobre la realidad jurídica. Así lo reconoce José Esteve Pardo al afirmar que *“el acto resolutorio es el que finaliza, el que resuelve, el procedimiento administrativo. En cambio, los actos de trámite son los que se producen durante la tramitación del procedimiento y que sólo tienen sentido, funcionalidad y efectos como piezas del mismo”*.

35. Por esto, continua ese autor señalando que *“durante la tramitación del procedimiento podría perfectamente alegarse la existencia de un vicio de un acto de trámite, pero es una mera alegación para la que no se abre un procedimiento de recurso. Podrá entonces recurrirse el acto final, resolutorio, del procedimiento, alegando la existencia de un vicio en uno de los actos de trámites que lo preceden y conforman”*¹⁷.
36. Esta doctrina ha sido avalada por la jurisprudencia comparada, al afirmar que *“la teoría general sobre los actos administrativos de trámite atribuye esta caracterización a aquellos que preparan y contribuyen a la adopción de la decisión definitiva. Están concebidos, por tanto, para propiciar el mayor acierto de tal decisión, el acto definitivo, que pone fin al procedimiento y resuelve las cuestiones planteadas. Acorde con tal configuración, los actos de trámite no pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa de forma autónoma o separada del acto administrativo definitivo”*¹⁸.
37. En este caso, el acto resolutorio del proceso de obtención de la licencia ambiental –es decir, el acto que resuelve si se concede o rechaza la licencia ambiental- fue la Comunicación No. DEA-3867-10 del 18 de agosto de 2010, la cual rechazó la solicitud de licencia ambiental presentada por Walvis/Corona. De modo que el documento dictado por el Comité Técnico de Evaluación no creó, modificó o extinguió ninguna situación jurídica, sino que solo contribuyó con la adopción del acto resolutorio durante el procedimiento administrativo. Por esto, la Administración no tenía ninguna obligación de notificar la Ayuda de Memoria No. 14-2010. En consecuencia, el recurso ante la Administración o ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debía efectuarse a partir del Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10).
38. Por otro lado, es oportuno indicar que ha sido un criterio constante del Tribunal Constitucional dominicano que *“los actos dictados por la Administración Pública son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado. Así pues, **para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones***

¹⁷ **R-11**, ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, Año 2011. p. 228.

¹⁸ **R-25**, Tribunal Supremo español, Sala de lo Contencioso, Sentencia de fecha 11 de diciembre de 2013, No. STS6472/2013. Citando los precedentes sentados en las sentencias de fecha 25 y 30 de junio de 2010 (RC 4513/2009 y RC 4614/2009).

*constitucionales y legales permitidas, como ha dicho previamente este tribunal, por ejemplo, siendo revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa*¹⁹.

39. La presunción de validez y legalidad de los actos administrativos significa que existe un deber de actuar como si el mismo fuese válido, de cumplir lo que en él se establece, mientras no se declare lo contrario como resultado de recursos legales que hayan sido presentados por los administrados.
40. Dado que el Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) fue dictado en ejercicio de una función administrativa y que su invalidez no ha sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, sus efectos son ejecutivos y ejecutorios²⁰. En ese sentido, correspondía a Walvis/Corona demostrar la invalidez de dicho acto administrativo respetando los requisitos, plazos y formalidades establecidos en la legislación dominicana.
41. Según lo expliqué anteriormente, este es el acto administrativo relevante para determinar el momento en que se concluye que la condición requerida por la Concesión para la explotación del proyecto Joama — es decir, la condición de obtener una licencia ambiental — ha sido incumplida.

4. Extemporaneidad de la solicitud de reconsideración.

42. Habiendo establecido que el Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) constituye el acto administrativo relevante, resulta necesario analizar si la solicitud de reconsideración presentada por Walvis/Corona generó algún efecto respecto al referido rechazo.
43. Antes de abordar los hechos del caso, es preciso identificar los recursos que Walvis/Corona habría podido presentar, las condiciones para hacerlo y sus efectos.
44. Como se explicó anteriormente, de conformidad con las Leyes Nos. 1494 y 13-07, en Derecho Administrativo dominicano existe la vía administrativa — que se ejerce mediante la presentación del recurso de reconsideración y del recurso jerárquico²¹ — para atacar los actos administrativos ante la Administración²². A pesar de que previo a la adopción de la Ley No.

¹⁹ **R-23**, TCD, Sentencia de fecha 23 de septiembre de 2014, No. TC/0226/14.

²⁰ Los principios de ejecutividad y ejecutoriedad reconocen que los efectos de los actos administrativos deben producirse sin necesidad de tener que recurrir al auxilio judicial para lograr su realización.

²¹ El recurso jerárquico es otra vía administrativa para atacar un acto administrativo esta vez ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto. Por no resultar aplicable a los hechos del caso debido a que el acto a atacar en este caso fue emitido por un Ministerio de Estado, no abordaremos el tema de los recursos jerárquicos en este informe.

²² Ver por ejemplo Artículo 4 de la ley 13-07 (**R-17**) que establecía que el agotamiento de la vía administrativa era facultativo “Art. 4.- Agotamiento facultativo vía Administrativa. El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la

107-13 estos recursos no se encontraban definidos en el Derecho positivo general²³, sino que su conceptualización se desprendía de principios generales, como se verá a continuación, las Leyes Nos. 1494 y 13-07 sí establecían el momento preciso en el cual se extinguía el derecho de una persona para acudir a la vía administrativa.

45. El recurso de reconsideración es un recurso que el administrado presenta ante la misma autoridad autora del acto administrativo que el administrado ataca para que sea revocado. Así lo reconoce la doctrina al señalar que *“es el recurso administrativo que se presenta ante el mismo órgano que dictó el acto a fin de que éste proceda a revocarlo, o lo sustituya o modifique por contrario imperio”*²⁴.
46. El artículo 4 de la Ley 13-07 establece que *“el agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa”*.
47. En ese sentido, en virtud de la ley 13-07 el administrado puede atacar cualquier acto de la Administración ya sea por la vía administrativa (recurso de reconsideración o recurso jerárquico) o directamente ante el juez de lo contencioso-administrativo.
48. De conformidad al artículo 5 de la Ley No. 13-07, el plazo para presentar un recurso ante el Tribunal Superior Administrativo (es decir, ante el juez de lo contencioso-administrativo) es de treinta (30) días contados a partir de la notificación del acto administrativo. El mismo artículo 5 de la Ley No. 13-07 también determina el plazo para presentar un recurso administrativo ante la Administración, pues, una vez transcurrido el plazo de treinta (30) días para el cuestionamiento de la actuación administrativa, el acto gana firmeza, se hace incuestionable, por lo que no solo se produce la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo (ante el juez), sino también la imposibilidad de presentar cualquier recurso ante la Administración.
49. Considerando lo anterior, está claro que bajo el Derecho dominicano aplicable **el recurso de reconsideración debía ser presentado en la Administración antes de que pasaran los treinta (30) días para la presentación del recurso ante el juez contencioso-administrativo**²⁵, pues de lo contrario la seguridad jurídica que caracteriza los procesos

administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa”. Ver por ejemplo Artículo 1 de la ley 1494 (**R-7**) que reconoce el recurso jerárquico “Art. 1.- Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece ... contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos”.

²³ Ciertas leyes sectoriales contemplaban dichos recursos.

²⁴ **R-14**, GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo IV. p. IX-2.

²⁵ Se hace preciso resaltar que a partir de la promulgación de la vigente Constitución de la República Dominicana, proclamada en fecha 26 de enero de 2010, (ver **R-10**), se exigió la creación de una ley que regule únicamente el procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos (artículo 138.2 de la Constitución). Por esta razón, en agosto de 2013, el Estado

administrativos no permitía que la situación de anulabilidad del acto se mantuviera de manera indefinida, produciéndose la firmeza del acto administrativo y, en consecuencia, la extinción del derecho para articular dichos recursos.

50. En cuanto a este aspecto, la doctrina nos advierte que *“cabe diferenciar la obligatoriedad de la perentoriedad de los plazos. **El plazo resulta perentorio cuando es improrrogable y tiene como características que, cuando vence, el derecho dejado de usar dentro de ese lapso debe considerarse indefectiblemente perdido.** Estos conceptos resultan de suma importancia en materia de recursos administrativos dado que estos últimos son, por definición, la impugnación en término de acto administrativo, por lo que cabe concluir que una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos”*²⁶.
51. De ahí que debo advertir que el plazo consagrado en el artículo 5 de la Ley No. 13-07 es perentorio, por lo que, una vez vencido este plazo, las personas pierden el derecho de cuestionar la validez del acto administrativo. Por esto, bajo las disposiciones de las Leyes Nos. 1494 y 13-07, una vez se produce la notificación del acto administrativo, las personas cuentan con un plazo perentorio de treinta (30) días para derrumbar la presunción de validez del acto, so pena de que sus efectos sean incuestionables.
52. Por tanto, partiendo de que el Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) fue notificado en fecha 18 de agosto de 2010, la posibilidad de cuestionar su validez se extendía al 17 de septiembre de ese año.
53. En ese sentido, dado que en Derecho dominicano la vía administrativa es facultativa, Corona contaba con un plazo máximo de treinta (30) días para presentar un recurso administrativo ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales o, en cambio, para acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo. Cualquiera de las dos acciones le habrían permitido a Corona cuestionar la legalidad del Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) y, en consecuencia, suspender los efectos de dicho acto administrativo.
54. Sin embargo, según la Solicitud de Arbitraje presentada por Corona²⁷, no fue sino hasta el 5 de octubre de 2010 que Walvis/Corona interpuso un recurso de reconsideración ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En consecuencia, como Walvis/Corona no atacó el Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) antes del 18 de septiembre de 2010, dicho acto administrativo adquirió firmeza volviéndose definitivo y ya

dominicano promulgó la Ley No. 107-13 que regula los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Esta legislación reafirmó el plazo para acudir a la vía administrativa, señalando que *“los actos administrativos podrán ser recurridos ante los órganos que lo dictaron en el mismo plazo de que disponen las personas para recurrirlos a la vía contencioso-administrativa”* (Artículo 53).

²⁶ **R-9**, CANOSA, Armando. *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*. Buenos Aires: Astrea. Año 2014. p. 378.

²⁷ Solicitud de Arbitraje interpuesta por Corona Materials en fecha 10 de junio de 2014, Párr. 80.

no podía ser atacado ante la jurisdicción contencioso-administrativa²⁸. Por esta razón, **el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no estaba obligado a resolver el recurso de reconsideración que fue presentado por dicha empresa en fecha 5 de octubre de 2010.**

55. De igual forma, desde el 18 de septiembre de 2010 Walvis/Corona contaba también con la posibilidad de acudir a la jurisdicción internacional bajo el DR-CAFTA y alegar que el Estado dominicano afectó sus derechos como inversionista como consecuencia del acto administrativo que había quedado en firme — es decir el Rechazo de la Licencia Ambiental-.

5. Efecto del silencio administrativo respecto de la solicitud de reconsideración.

56. No obstante lo explicado anteriormente, para fines de este informe, se me ha solicitado que analice la “ausencia de respuesta” de parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales como si Walvis/Corona hubiera presentado la solicitud de reconsideración en tiempo hábil (aunque en realidad no lo hizo). Para analizar esta situación me refiero a la discusión anterior sobre actos expresos y actos presuntos de la Administración.
57. La Ley No. 1494 contiene una división implícita de las decisiones de la Administración al señalar que el recurso contencioso-administrativo (ante el juez) puede ser interpuesto contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos (artículo 1) y, de igual forma, **contra la omisión presentada por algún órgano administrativo al no dictar resolución definitiva en el término de dos meses**, estando agotado el trámite (artículo 2). De estos artículos se desprende que el recurso contencioso-administrativo (ante los tribunales judiciales) es admisible tanto en contra de los actos expresos como de los actos presuntos de la Administración.
58. **En el Derecho Administrativo dominicano, de conformidad con el artículo 2 de la Ley No. 1494, el procedimiento administrativo se encuentra condicionado a un plazo de dos meses: “procederá también el recurso cuando la administración o algún órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente de éste, se paralizara sin culpa del recurrente, por igual término”.** En consecuencia, **una vez transcurrido este plazo sin resolución expresa de la Administración, su silencio genera un acto presunto. Esto significa que al transcurrir dos meses sin resolución expresa por parte de la Administración respecto de cualquier recurso administrativo, dicha solicitud se considera desestimada. De manera que, en Derecho dominicano el principio general es atribuir una respuesta negativa a la Administración cuando hay silencio de su parte.**

²⁸ La firmeza del acto administrativo se encuentra estrechamente vinculada con la seguridad jurídica en la que se fundamenta los propios derechos e intereses legítimos. Y es que, la seguridad jurídica exige que el acto que no se recurre en los términos y plazos de que se dispone para ello gane firmeza y, en consecuencia, no sea impugnado a partir de ese entonces.

59. El silencio administrativo es un mecanismo establecido para la protección del derecho constitucional de los administrados de presentar peticiones ante las autoridades administrativas y de obtener oportuna y adecuada respuesta, especialmente en aquellos casos de ausencia de respuesta durante el período legalmente establecido. La figura del silencio administrativo, ante la pasividad de la Administración, le permite al administrado que ataque la respuesta negativa de la Administración (acto presunto) ante la Administración o ante el juez de lo contencioso-administrativo.
60. Ahora bien, debo advertir que el acto presunto generado por el silencio de la Administración es un acto administrativo real, por lo que se encuentra sometido a las mismas formalidades, requisitos y plazos que los actos expresos.
61. Es oportuno preguntarnos, ¿el silencio administrativo negativo aplica en el procedimiento de un recurso administrativo? En virtud del artículo 2 de la Ley No. 1494, el silencio administrativo no solo sí opera en la emisión de un acto administrativo, sino que se aplica, incluso, cuando un recurso administrativo no es respondido por la Administración. Así lo ha reconocido la doctrina al afirmar que *“el órgano competente debe dictar la resolución del recurso en un plazo determinado por cada tipo de recurso. Si la resolución no se produce en ese plazo, el recurso se entenderá desestimado por silencio, silencio negativo por tanto”*²⁹.
62. En el anterior sentido, como la inactividad de la Administración genera la desestimación de la solicitud del administrado, éste queda habilitado para atacar la respuesta negativa de la Administración. Es pertinente recordar que los actos presuntos producen los mismos efectos jurídicos que los actos administrativos expresos, por lo que para atacarlos se aplica el plazo de 30 días prefijado en el artículo 5 de la Ley No. 13-07. Y es que, en el Derecho Administrativo, las formalidades y los plazos se encuentran estrechamente vinculadas con la seguridad jurídica. En consecuencia, una vez transcurrido el plazo para la impugnación del acto presunto, se produce la consolidación de una situación jurídica que es incuestionable.
63. Esto quiere decir, en pocas palabras, que una vez vencido los dos meses del artículo 2 de la Ley No. 1494 para que la Administración otorgara una respuesta al recurso de reconsideración, empezó a computarse el plazo de los treinta (30) días para atacar la legalidad del acto presunto — es decir, el rechazo del recurso de reconsideración — ante la Administración o ante el juez contencioso-administrativo conforme al artículo 5 de la Ley No 13-07.
64. Partiendo de dicho artículo, es oportuno preguntarnos, ¿qué ocurre cuando se inobserva el plazo del artículo 5 de la Ley No. 13-07 para impugnar un acto presunto de la Administración? Para responder esta pregunta debemos reiterar que **el acto presunto de conformidad con la Ley No. 1494 constituye un acto administrativo, por lo que, como tal, está sujeto a los mismos principios y normas de derecho administrativo que rigen la actuación administrativa, incluso aquellas relacionadas con los requisitos y plazos para atacarlo.** De manera que **no atacar el acto presunto dentro de los treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo de dos meses establecido por la Ley No. 1494 es**

²⁹ R-11, ESTEVE PARDO, José. *op. cit.* p. 236.

sancionado con la inadmisibilidad del recurso, con lo que el acto adquiere firmeza volviéndose definitivo y ya no puede ser atacado. Así lo reconoce el Tribunal Superior Administrativo al afirmar que:

“[L]as disposiciones en cuanto a los procedimientos en sede administrativa son de orden público y de interpretación estricta y por tanto los recurrentes están obligados a cumplirlos para la interposición de sus recursos, pues tales requisitos son fundamentales para la admisibilidad o no del mismo”. [Y es que,] “conforme el principio de legalidad de las formas, el tiempo, el lugar y la forma de los actos procesales deben ser los establecidos por la ley y por ende deben ser rigurosamente observados, que al no ser ejecutados oportunamente, carecerán dichos actos de eficacia jurídica. Así lo ha consagrado la Suprema Corte de Justicia, mediante sentencia No. 16 de fecha 24 de agosto de 1990, cuando expresa que las formalidades requeridas por la ley para interponer los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras, la inobservancia de las mismas se sancionan con la nulidad del recurso”³⁰.

65. En síntesis, de conformidad con el Derecho Administrativo dominicano aplicable, si los recursos no son resueltos expresamente en el plazo de dos meses se presume su rechazo. A partir de ese momento, el interesado cuenta con treinta (30) días para interponer un recurso administrativo (ante la Administración) o contencioso-administrativo (ante el juez). En caso de omisión de este plazo por parte del administrado, cualquier resolución expresa emitida con posterioridad a la producción del acto presunto solo puede confirmar el contenido del mismo³¹. De igual forma, el acto administrativo presunto generado por el silencio administrativo negativo — es decir el rechazo de la solicitud de reconsideración — adquiere firmeza volviéndose definitivo y ya no puede ser atacado.
66. En virtud de lo anterior, si partimos del hecho hipotético de que el recurso de reconsideración fue interpuesto por Corona/Walvis en tiempo hábil, es evidente que dicho recurso debe considerarse como resuelto — por operación del silencio administrativo — en fecha 5 de diciembre de 2010, al transcurrir dos meses sin que Walvis/Corona haya recibido una respuesta expresa del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

³⁰ **R-27**, TSA, Sentencia de fecha 28 de enero de 2016, No. 34-2016.

³¹ Véase **R-12**, BREWER-CARÍAS, Allan. “Algunos Principios Generales del Derecho Administrativo en Venezuela, en particular, sobre el Procedimiento Administrativo y los efectos del Silencio Administrativo”. Ponencia al IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, a celebrarse bajo el auspicio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Puebla, 23 a 24 de Octubre de 2011. Citando a GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I. Madrid: Civitas. Año 2006. p. 607: “el silencio administrativo constituye, pues, un auténtico acto administrativo presunto, en todo equivalente al acto expreso, por lo que, una vez vencido el plazo en cada caso establecido por la norma reguladora del procedimiento, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”.

67. En efecto, al generarse un silencio administrativo negativo por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se presume que el recurso fue desestimado de conformidad con el artículo 2 de la Ley No. 1494, por lo que el plazo de treinta (30) días para la presentación del recurso contencioso-administrativo respecto de esta desestimación empezó a computarse a partir del 5 de diciembre de 2010. Así las cosas, podemos afirmar que el acto presunto desestimatorio del recurso de reconsideración adquirió firmeza en fecha 5 de enero del año 2011. No existe evidencia ni alegato de que Walvis/Corona haya interpuesto recurso contencioso-administrativo alguno respecto del acto presunto.
68. Conforme se ha explicado anteriormente, las disposiciones estipuladas en las Leyes Nos. 1494 y 13-07 son de orden público y las personas están obligadas a cumplirlas para la interposición de sus recursos. En ese sentido, bajo el Derecho dominicano, Walvis/Corona fue negligente al no atacar el Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10) en el plazo perentorio estipulado en el ordenamiento jurídico dominicano.
69. A la luz de lo antes expuesto — sin tomar en cuenta que el recurso de reconsideración fue extemporáneo y por ende no generó efectos — desde el 5 de enero de 2011, como máximo, ninguna respuesta posterior de la Administración podría haber sido distinta a la confirmación del acto administrativo mediante el cual se rechazó la solicitud de licencia ambiental. En ese sentido, desde esa fecha Corona contaba también con la posibilidad de acudir a la jurisdicción internacional bajo el DR-CAFTA alegando que el Estado dominicano había afectado sus derechos a partir del Rechazo de la Licencia Ambiental y del acto presunto desestimatorio de la solicitud de reconsideración que había quedado en firme (suponiendo hipotéticamente que hubiera sido presentada a tiempo aunque no lo fue).
70. Finalmente, debo señalar que la Administración puede revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables a los administrados como es el caso del Rechazo de la Licencia Ambiental, siempre que tal revocación no vulnere el interés público. Ahora bien, la revocación de los actos administrativos debe materializarse con la emisión de un nuevo acto administrativo que expresamente exponga las razones por las cuales se revoca el acto cuestionado. Así lo establece el Tribunal Constitucional dominicano, al precisar que *“cuando se trata de actos administrativos que afectan derechos o son de gravamen para el administrado, los mismos pueden, en principio, ser revocados directamente por la Administración Pública que los dicto, con la emisión de un nuevo acto de revocación, siempre que dicha revocación no vaya en detrimento del interés público o contraríe el ordenamiento jurídico”*³².
71. Así las cosas, es evidente que las supuestas reuniones sostenidas con funcionarios públicos en cualquier caso no podrían haber sido suficientes para modificar los efectos del Rechazo de la Licencia Ambiental (Comunicación No. DEA-3867-10), para lo cual se hubiese necesitado un acto expreso de revocación — lo cual no ha ocurrido en este caso — por lo que dicho acto adquirió firmeza y, en consecuencia, se hizo inatacable. En ese sentido, cualquier vicio que pudiera tener el acto administrativo quedó subsanado al haber transcurrido el plazo para

³² R-23, TCD, Sentencia de fecha 23 de septiembre de 2014, No. TC/0226/14.

presentar los recursos disponibles. Y es que el acto administrativo actúa como una herida que cicatriza de manera natural sin ningún cuidado, por el mero paso del tiempo.

72. Así lo reconoce la doctrina al afirmar que *“las elementales exigencias de seguridad jurídica no permiten que la situación de anulabilidad se mantengan de manera indefinida: transcurrido los plazos para interponer recurso por particulares, o para revisar el acto por la Administración, el acto, aunque contenga una infracción al ordenamiento, se hace inatacable, gana firmeza, y el vicio queda de hecho subsanado”*³³.

6. Conformidad del silencio administrativo negativo con el debido proceso bajo la ley y la Constitución dominicanas.

73. Finalmente, es oportuno indicar que el silencio administrativo procura garantizar el debido proceso durante los procedimientos administrativos, pues constituye una garantía del derecho de defensa del administrado. Así lo ha establecido la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza del Tribunal Constitucional dominicano, al afirmar que el silencio administrativo negativo es *“una ficción legal que otorga consecuencias jurídicas con la finalidad de dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida dentro del término establecido”*³⁴.
74. Por su parte, el debido proceso ha sido concebido como *“un conjunto de garantías mínimas que aseguren que la defensa sea un derecho sustantivo, no meramente formal”*³⁵. Por esto, para que exista un debido proceso *“el procedimiento administrativo debe permitir al ciudadano alegar en su favor y promover los medios de prueba que estime pertinentes”*³⁶. Con base en esta definición, es evidente que la figura del silencio administrativo no contraviene disposiciones constitucionales, específicamente el artículo 69 de la Constitución dominicana, pues su finalidad es que el administrado pueda acudir a vías ulteriores de defensa — administrativas y jurisdiccionales — ante la pasividad formal de la Administración. Por esto, en lugar de ser una vulneración del debido proceso, es más bien una garantía procesal del mismo. En ese sentido, es oportuno advertir que la negligencia presentada por Corona/Walvis al inobservar los plazos para cuestionar el acto presunto generado por el silencio negativo no es atribuible a la Administración y mucho menos, a la Constitución dominicana.
75. Se enfatiza que las formalidades no constituyen un obstáculo procesal para el ejercicio del derecho de las personas a presentar acciones y recursos. Ocurre todo lo contrario, es decir, el procedimiento, los requisitos y los plazos son límites instaurados para garantizar la seguridad jurídica de las partes.

³³ **R-11**, ESTEVE PARDO, José. *op. cit.* p. 197.

³⁴ **R-22**, TCD, Sentencia de fecha 15 de agosto de 2012, TC/0031/12.

³⁵ **R-15**, HERNÁNDEZ, José Ignacio. *Lecciones de Procedimiento Administrativo*. Caracas: FUNEDA. p.37.

³⁶ *Ibíd.* p.41.

76. La concepción en Derecho dominicano de que el procedimiento, los requisitos y los plazos están encaminados a darle seguridad jurídica a las partes es consistente con el Derecho Internacional de los derechos humanos. En particular, la seguridad jurídica constituye una garantía procesal de la tutela judicial internacional. Así lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo adelante “Corte IDH”) al señalar que:

“La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela judicial internacional — porque de lo contrario — acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de derechos humanos”³⁷.

En la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana, a los diecinueve (19) días del mes de febrero del año dos mil dieciséis (2016).



Profesor Eduardo Jorge Prats

Fotografía

³⁷ **RA-31**, Corte IDH, Sentencia de fecha 3 de febrero de 1993, Serie C No. 14, párr. 63; *Caso Cayara, Excepciones Preliminares*; y, **RA-32**, Corte IDH, Sentencia de fecha 21 de enero de 1994, Serie C No. 17, párr. 44. *Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones Preliminares*.

APÉNDICE I

- (1) Solicitud de Arbitraje interpuesta por Corona en fecha 10 de junio de 2014 ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (en lo adelante "CIADI").
- (2) Objeciones preliminares expeditas de conformidad con el artículo 10.20.5 del Tratado de Libre Comercio de la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (en adelante "DR-CAFTA"), depositado por la República Dominicana en fecha 3 de diciembre de 2015.
- (3) Memorial de Contestación a las Objeciones Preliminares presentado por Corona en fecha 29 de enero de 2016.
- (4) Comunicación No. DEA-3867-10 emitida por el Ministerio de Medio Ambiente en fecha 18 de agosto de 2010.
- (5) Solicitud de reconsideración de fecha 05 de octubre de 2010 presentada por la subsidiaria de Corona.
- (6) Ayuda Memoria CTE No. 14-2010 de 28 de julio de 2010 contentiva de la "Resolución No. 737-2010, ITR's para Permisos".