

## SENTENCIA DEL 19 DE JULIO DEL 2000, No. 9

**Ley impugnada:** No. 141-97, sobre la Reforma de la Empresa Pública, del 24 de junio de 1997.

**Materia:** Constitucional.

**Impetrantes:** Arq. Leopoldo A. Espaillat N. y compartes.

**Abogado:** Dr. Ramón Emilio Concepción.

## Dios, Patria y Libertad

### República Dominicana

En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Jorge A. Subero Isa, Presidente; Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente; Juan Guiliani Vólquez, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Alvarez Valencia, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Víctor José Castellanos Estrella, Eglis Margarita Esmurdoc, Julio Genaro Campillo Pérez, Julio Ibarra Ríos, Edgar Hernández Mejía, Dulce Rodríguez de Goris, Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez y Enilda Reyes Pérez, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 19 de julio del 2000, años 157° de la Independencia y 137° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre la acción en inconstitucionalidad interpuesta por los señores Arq. Leopoldo A. Espaillat N., Dr. Pedro Ml. Casals Victoria, Lic. Giuseppe Rímoli Martínez, Dr. Abelardo Piñeyro Hernández, Dr. Máximo Beras Goico, Dr. Armando J. Armenteros, Lic. Consuelo Despradel Dájer, Dra. Cesarina Rubio, Dr. Frank Canelo, Lic. Alvaro Logroño Fiallo, Dr. Gilberto Herrera Báez, Dr. Rafael Amable Cuello Hernández, Ing. Miguel Angel Pimentel Rodríguez, Dr. Leo F. Nanita Cuello, José A. Pichardo, Lidia G. Urraca, Lic. Enrique Antonio Sánchez, Lic. Radhamés Matos, Dr. Antonio Thomén, Dr. Ramón Rodríguez, Ing. Argentina Pimentel, Ramón Mendoza Gómez, Ilander Selig, Francisco Antonio Santos, Rosa Mary Arias, José M. Collado, Ing. William Jeréz y Ramón Zabala, con Cédulas Nos. 001-0140286-5, 001-0201127-7, 001-1020904-6, 001-0001704-5, 001-0066309-5, 001-0099731-1, 001-0142967-8, 001-0158536-2, 001-0071882-4, 001-0069307-6, 001-0067857-7, 001-0069794-5, 001-0020686-1, 001-0099424-3, 001-0281204-7, 001-0253509-3, 001-1018708-5, 47308 serie 1ra., 001-0063231-4, 001-0398563-6, 19465 serie 3, 001-0110997-3, 6477 serie 8, 001-0329632-3, 291871 serie 1ra., 053-0002590-4, 12969 serie 49, 001-0211563-1, respectivamente, todos dominicanos, mayores de edad, contra la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, No. 141-97;

Vista la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia, el 10 de septiembre de 1998, por el Dr. Ramón Emilio Concepción, que concluye así: **“Primero:** Validar la presente instancia; **Segundo:** Declarar nula y sin ningún efecto jurídico la Ley No. 141-97 del año 1997, publicada en la Gaceta Oficial No. 9957 del 25 de Junio del año 1997; y declarar igualmente nula y sin ningún efecto jurídico su aplicación a las empresas monopólicas en manos del Estado, como se dijo en el cuerpo de la instancia precedente; tanto por contrariar las disposiciones de la Constitución de la República en su Título II, Sección I, “De los Derechos Individuales”, Art. 8, Inciso 13, Acápito b) que estipulan la forma en que el Estado puede disponer de sus empresas; como las disposiciones de la Constitución en su Título II, Sección I, “De los Derechos Individuales y Sociales”; Art. 12, que prohíbe los monopolios en manos particulares; **Tercero:** Declarar la nulidad de toda ley, decreto o disposición administrativa que tienda a convertir una empresa o servicio monopólico del Estado, en un monopolio o varios monopolios en manos de particulares, u otorgue o pretenda otorgar servidumbres y establecer sanciones penales contra la ley y el derecho, en forma contraria a la Constitución

de la República; **Cuarto:** Declarar la nulidad de toda disposición administrativa del Poder Ejecutivo, que tienda a colocar una empresa o servicio monopólico del Estado, como lo son los puertos marítimos, aeropuertos comerciales y vías públicas, en manos particulares, en una concesión de su gerencia y del cobro de sus servicios y/o impuestos, realizados en contra de la ley y el derecho, y en forma contraria a la Constitución de la República; **Quinto:** Como consecuencia de la nulidad a pronunciar por los motivos expuestos: Declarar nulo y sin valor jurídico todo acto, licitación, calificación o precalificación de empresas, venta, transacción y operación que hayan sido realizadas contra las previsiones de la Constitución de la República con las entidades de servicio y/o las empresas propiedad del Estado Dominicano, o sus activos, sea ésta del dominio público así como también las del dominio privado, al amparo de la Ley 141-97 o cualquier otra disposición legal contraria a la Constitución de la República; **Sexto:** En consecuencia, ordenar que dichas empresas o activos, de haber sido enajenados, sean restituidos al patrimonio y la jurisdicción del Estado Dominicano; **Séptimo:** Que por tratarse de un asunto de orden público, se ordenen de oficio todas las medidas tendientes a preservar los bienes del Estado Dominicano de estos atentados a su integridad, formulados al margen del Estado de Derecho; y **Octavo:** Advertir a los funcionarios públicos responsables de los actos a que concierne la presente instancia, de que deben acatar de inmediato las disposiciones que dicte la Suprema Corte de Justicia sobre los asuntos que han sido sometidos a su consideración, so pena de hacerse pasibles de las sanciones que estipula la ley”;

Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la República, del 8 de junio de 1999, que termina así: “**Primero:** Determinar el procedimiento judicial que deberá observarse en la acción en inconstitucionalidad incoada por los señores Arq. Leopoldo Espaillat N., Dr. Pedro Manuel Casals Victoria y compartes; **Segundo:** Darle acta en el sentido de que una vez se haya trazado el procedimiento que esa honorable Suprema Corte de Justicia tengáis a bien determinar, el Procurador General de la República procederá a formular otras conclusiones con relación a la acción de que se trata”;

La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los artículos 67, inciso 1 de la Constitución de la República y 13 de la Ley No. 156-97, así como los textos legales invocados por los impetrantes;

Considerando, que el artículo 67, inciso 1, parte in fine, de la Constitución de la República dispone que: “Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: Conocer en única instancia de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada”;

Considerando, que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad por vía principal da lugar a que la ley, decreto, resolución o acto en cuestión, pueda ser declarado inconstitucional y anulado como tal, erga omnes, o sea, frente a todo el mundo, mientras que la declaración de inconstitucionalidad por excepción o medio de defensa, tiene un efecto relativo y limitado al caso de que se trate;

Considerando, que en su dictamen el Procurador General de la República solicita a la Suprema Corte de Justicia determinar el procedimiento que deberá observarse para el conocimiento de la acción en inconstitucionalidad de que se trata; que ese procedimiento fue instituido por la sentencia de esta Suprema Corte de Justicia del 1ro. de septiembre de 1995, el cual ha sido seguido en todos los casos en que se ha tenido que estatuir sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, reglamentos o actos, con el fin de comprobar si éstos son o no conformes con la Constitución; que ese procedimiento ha sido

ratificado por nuestra sentencia del 16 de junio de 1999, dictada con motivo del recurso de oposición interpuesto por el Estado Dominicano y la Comisión Aeroportuaria, contra una sentencia de esta Corte pronunciada el 19 de mayo de 1999, en la acción en inconstitucionalidad que le fuera sometida al amparo del texto constitucional arriba enunciado, por lo que no procede trazar nuevamente un procedimiento para la referida acción en inconstitucionalidad;

Considerando, que en la especie, la acción intentada se refiere a la petición de inconstitucionalidad por vía directa o principal de la Ley No. 141-97 del año 1997, sobre la Reforma de la Empresa Pública;

Considerando, que los impetrantes alegan, en síntesis, lo siguiente: a) que la Ley No. 141-97, contraría las disposiciones constitucionales del título II, sección I, artículo 8, inciso 13, acápite b) que estipula la forma en que el Estado puede disponer de sus empresas, pudiendo convertirlas en propiedades de cooperación o economía cooperativista, así también contraría las disposiciones constitucionales del mismo título II, sección I, artículo 12, que prohíbe el establecimiento de monopolios en favor de particulares; b) que la aplicación de la misma Ley No. 141-97 evidencia su defectuosa concepción jurídica, dado su carácter no discriminatorio entre las empresas monopólicas de aquellas que no lo son, con la cual dichas empresas y servicios monopólicos pasarían a manos privadas, violando así la prohibición del artículo 8, inciso 12, de la Constitución de la República; c) que la argumentación presentada por los voceros de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP) en el sentido de que el procedimiento planteado por la Ley No. 141-97 no constituye violación a ningún canon constitucional, especialmente el que dispone la forma en que el Estado puede desprenderse de su patrimonio, porque “la capitalización no persigue vender activos estatales o su patrimonio, sino el emitir acciones en un incremento de un ciento por ciento, para vender a terceros hasta un cincuenta por ciento dicha emisión otorgándolas al control administrativo”, no constituye mas que un sofisma jurídico y económico, carente de asidero, ya que es imposible vender una parte accionaria de una empresa, sin comprometer jurídicamente una parte proporcional de sus activos y patrimonio; d) que el artículo 16 de la citada Ley No. 141-97 abre también la posibilidad de que se empleen otras fórmulas de “privatización de las empresas destinadas a la capitalización” que conlleva la transferencia o venta de activos con el requisito de que las mismas sean aprobadas por el Congreso Nacional; sin embargo, abre otras opciones al Poder Ejecutivo de hacer concesiones, arrendamientos, licencias y acuerdos concesionales sin aprobación de dicho congreso; e) licita empresas de servicios públicos creadas por la ley, sin que el Estado haya modificado de manera expresa sus leyes orgánicas cambiando su esencia jurídica e institucional para emitir o prometer acciones en venta a terceros de sociedades anónimas aún no constituidas y sin haber suscrito su capital previamente tasado conforme a la ley, constituye una acción ilegal que linda el terreno del fraude y la estafa;

Considerando, que integran el dominio privado del Estado, el conjunto de bienes de su pertenencia que, sujetos a ciertas reglas y modalidades, están sometidos al mismo régimen jurídico que los bienes de los particulares y, por tanto, son enajenables, en tanto que, los bienes del dominio público son aquellos inmuebles que deben estar permanentemente a disposición del público o de ciertos servicios públicos y, por tanto, son inajenables; que la enumeración de los bienes que constituyen el dominio público en la República Dominicana, no es hecha por la Constitución sino por el Código Civil y leyes especiales, como se indica, por ejemplo, en los artículos del 538 al 541 de dicho código; que en la enumeración contenida en estos textos legales ni en la Ley No. 208, de 1964, que modifica la Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Electricidad, ni en ninguna otra disposición legislativa, se

reconoce a esa empresa autónoma como que forma parte del dominio público del Estado, lo cual se robustece por el hecho de que la misma Ley No. 208, de 1964, faculta en su artículo 9, párrafo j) al consejo directivo de la mencionada corporación, como se ha visto arriba, a, entre otras cosas, enajenar y transferir el dominio de toda clase de bienes muebles e inmuebles de la indicada entidad, texto este último que equivale, en caso de que existiera, a una desafectación del dominio público;

Considerando, que las empresas públicas sujetas a la aplicación de la Ley No. 141-97, del 24 de junio de 1997, según el artículo 3 de la misma son: Las que integran la Corporación Dominicana Empresas Estatales (CORDE), Corporación Dominicana de Electricidad, la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y el Consejo Estatal del Azúcar, las cuales son susceptibles, de conformidad con el artículo 16 de dicha ley, de ser capitalizadas por inversionistas nacionales y/o extranjeros, objeto de concesiones, arrendamiento o sus acciones transferidas y/o activos vendidos en la proporción de un cincuenta por ciento (50 %) de las acciones suscritas y pagadas de la sociedad, en cada caso;

Considerando, que las empresas públicas que son parte del patrimonio de cada una de las entidades mencionadas, si bien algunas de ellas pueden ser calificadas como de servicio público, como la Corporación Dominicana de Electricidad, no por ello pierden su condición de pertenecer a la masa de bienes que integran el dominio privado del Estado, los cuales, conforme al artículo 37, párrafo 4, in fine, de la Constitución, son enajenables, en la forma indicada por ésta; que, como ya se ha señalado, los bienes del dominio público son establecidos por la ley, y ésta no lo ha consagrado así con respecto a ninguno de los bienes que componen los activos de las empresas sujetas a la aplicación de la denominada Ley General de Reforma de la Empresa Pública No. 141-97; que aún en el caso de que esos bienes no sean susceptibles de propiedad particular porque la ley los haya considerado como dependientes del dominio público, el hecho de que el mismo poder que los erigió como tales les haya retirado ese status, como ocurre con la Ley No 141-97, del 24 de junio de 1997, la que permite la enajenación, constituye la desafectación o liberación del dominio público a que estaban sometidos;

Considerando, que en lo que concierne a que “el Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista”, interpretado por los impetrantes en el sentido de que sólo eso es posible hacer con las empresas del Estado y sus instituciones, esta Suprema Corte de Justicia es del criterio que el artículo 8, numeral 13, letra b) de la Constitución, contenido de la norma acabada de transcribir, no es excluyente de otras prerrogativas y facultades que tiene el Estado como propietario de bienes muebles e inmuebles, si no les han sido retiradas de manera expresa por la Constitución o la ley; que en apoyo de esta interpretación, contraria obviamente a las deducciones hechas por los impetrantes, se destaca la circunstancia de que la fórmula utilizada por la Constitución en la norma que expresa que “el Estado podrá convertir sus empresas...”, reaparece varias veces en el propio artículo 8 de la Constitución, como cuando en el numeral 6 de este artículo se establece que “toda persona podrá, sin sujeción a censura previa, emitir libremente su pensamiento...” o cuando expresa en el numeral 11 que “la ley podrá, según lo requiera el interés general, establecer la jornada máxima de trabajo”, sin que ello implique limitación alguna a la persona de ejercer otros derechos o a la ley establecer otras reglas, siempre que no sean de la competencia de otro Poder del Estado, o contrarias a la Constitución; que, si el constituyente hubiera tenido la intención de que las empresas del Estado no pudieran ser convertidas sino en propiedades de cooperación o economía cooperativista, el artículo 8, párrafo 13, letra b) de la Constitución, habría sido redactado en otros términos, haciendo constar que el Estado podrá convertir sus empresas únicamente en propiedades de

cooperación o economía cooperativista;

Considerando, que la expresada Ley No. 141-97 en su artículo 24 establece muy claramente que “las empresas públicas objeto de los procesos de capitalización de que trata la presente ley, que operan en base a los monopolios y/o posición dominante del mercado establecida en su beneficio por el Estado, no pueden traspasar dichos privilegios, por lo que se les otorga un período de transición de 24 meses para la erradicación de dicha práctica y aplicación de la libre competencia”, por lo que es preciso estimar que dicha ley contiene las disposiciones suficientes para evitar monopolios a favor de particulares; que asimismo, si bien es cierto que la Constitución consagra en el numeral 12 de su artículo 8 la libertad de empresa, comercio e industria, así como que sólo podrán establecerse monopolios en provecho del Estado o de instituciones estatales, ello está condicionado, conforme a la misma disposición constitucional, a que la creación y organización de esos monopolios se hagan mediante ley; que en la especie, las empresas “Molinos Dominicanos”, “Molinos del Norte”, en el renglón de la harina, como lo son en sus respectivos ramos, “La Industria Nacional del Vidrio”, “La Fábrica Nacional del Papel”, y otras semejantes, pertenecientes al patrimonio de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), aparte de que no constituyen la explotación de servicios públicos, no existe, de otra parte, disposición legal en virtud de la cual esas empresas quedaran creadas y organizadas como monopolios del Estado o de sus instituciones, requisito indispensable y sin el cual las mismas no pueden ser consideradas como tales, como alegan los impetrantes, y, por tanto, la enajenación de una parte de su capital accionario, no viola la disposición constitucional citada; que en cuanto a los servicios que rinden los aeropuertos comerciales y puertos marítimos de la Nación y las vías públicas terrestres, también citados por los impetrantes, si bien tienen las características de servicios públicos y, por tanto, susceptibles de monopolio, por parte del Estado o de sus instituciones, la circunstancia de que no exista una ley que así lo disponga, como se dice antes, impide considerar como monopólicos esos servicios;

Considerando, por otra parte, que los artículos 12, 13 y 16 de la Ley No. 141-97, imputados por los impetrantes como violatorios del principio de la separación de los poderes y de la indelegabilidad de sus atribuciones, se refieren a la forma y manera en que el Poder Ejecutivo podrá proceder a la capitalización prevista en esa ley; que, contrariamente a lo así alegado, el Congreso Nacional lejos de infringir esos principios al dictar la Ley No. 141-97, puso en práctica la atribución que le asigna la Constitución, precisamente en el artículo 37, párrafo 4, de proveer a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, como son las empresas públicas comprendidas en el artículo 3 de la indicada Ley No. 141-97;

Considerando, que si el proceso de privatización que se desarrolla en estos momentos en la República Dominicana y en muchos países del mundo no obedece, como se afirma en la instancia, a un auténtico criterio gerencial para mejorar el manejo de los patrimonios nacionales, sino a una estrategia de los acreedores internacionales diseñada para el pago de la deuda externa por parte de los países deudores, es obvio, en lo que al país se refiere, que la vía elegida por los impetrantes para detener ese proceso, impulsado por la Ley No. 141-97, no resulta apropiada, pues, como se ha visto, no se advierte en la Ley No. 141-97, objeto de la instancia a que se contrae la presente decisión, ninguna violación a la Constitución de la República, que las haga declarar no conforme con sus disposiciones; que admitir, después del examen realizado, que son contrarias a la Constitución las indicadas leyes, vulneraría el Estado de Derecho por cuyo fortalecimiento debe velar permanentemente la Suprema Corte de Justicia, en su rol de guardiana de la Constitución y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, por todo lo cual procede desestimar la petición de

que se trata.

Por tales motivos, **Primero:** Rechaza la acción en inconstitucionalidad elevada por el Arq. Leopoldo Espailat y compartes, el 10 de septiembre de 1998, contra la Ley 141-97, del 24 de junio de 1997 sobre la Reforma de la Empresa Pública; **Segundo:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada al Magistrado Procurador General de la República y a las partes interesadas, para los fines de lugar, y publicada en el Boletín Judicial.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Hugo Alvarez Valencia, Juan Guiliani Vólquez, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Eglys Margarita Esmurdoc, Margarita A. Tavares, Julio Genaro Campillo Pérez, Víctor José Castellanos E., Julio Ibarra Ríos, Edgar Hernández Mejía, Dulce Rodríguez de Goris, Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez y Enilda Reyes Pérez. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

[www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do)