

## SENTENCIA DEL 2 DE MARZO DEL 2005, No. 2

**Ley impugnada:** No. 28-01, del 1ro. de febrero del 2001.

**Materia:** Constitucional.

**Recurrentes:** Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland, Inc. y compartes.

**Abogado:** Dr. Virgilio Bello Rosa.

**Interviniente:** Cementos Nacionales, S. A.

**Abogado:** Dr. Marcos Bisonó Haza.

## 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; Eglys Margarita Esmurdoc, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Álvarez Valencia, Juan Luperón Vásquez, Margarita A. Tavares, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suarez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 2 de marzo del 2005, años 162<sup>E</sup> de la Independencia y 142<sup>E</sup> de la Restauración, actuando como Tribunal Constitucional, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad intentada por la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland, Inc., constituida y organizada de conformidad con el Decreto No. 2346 de fecha 1 de abril del año 1980, con su domicilio y asiento social ubicado en la segunda planta del Centro Coordinador Empresarial, sito en la Av. Núñez de Cáceres; Huáscar D. Rodríguez Herrera, dominicano, mayor de edad, casado empresario, portador de la cédula de identidad y electoral No. 001-1018503-0; Miguel Angel Treviño P., mexicano, mayor de edad, casado, empresario, portador de la cédula de identidad Núm. 001-1416880-0; y Carlos Guitiérrez-Marcet, español, mayor de edad, casado, empresario, portador de la cédula de identidad número 001-1315615-2, contra la Ley No. 28-01, de fecha 1ro. del mes de febrero del año dos mil uno (2001), que otorga facilidades y exenciones para las empresas industriales, agroindustriales, metalmecánicas, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, establecidas y que se establezcan en el futuro, que operan dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco;

Vista la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia el 14 de mayo de 2004, por los impetrantes y suscrita por el Dr. Virgilio Bello Rosa, en la cual concluye así: “**Primero:** Declarando con todas sus consecuencias legales la inconstitucionalidad de la Ley No. 28-01, de fecha primero (1) del mes de febrero del año dos mil uno (2001), por violación a las disposiciones constitucionales precedentemente indicadas en el presente memorial de fundamentación del presente recurso de inconstitucionalidad por vía directa, y **Segundo:** En tal virtud, pronunciar la nulidad erga omnes de la Ley No. 28-01, impugnada, restableciendo así el imperio de las disposiciones del artículo 46 de la Constitución de la República”;

Visto el escrito de intervención de fecha 25 de junio de 2004, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Marcos Bisonó Haza, en representación de Cementos Nacionales, S. A., el cual termina así: “**Primero:** Declarar buena y válida la presente intervención voluntaria realizada por Cementos Nacionales, S. A., en cuanto a la Acción en Declaratoria de Inconstitucionalidad de Ley No. 28-01, sobre Desarrollo Fronterizo, incoado por la Asociación Dominicana de Fabricantes de Cementos

Pórtland, Inc., presentado mediante instancia de fecha 14 de mayo de 2004, por estar de acuerdo con las disposiciones vigentes que rigen la materia constitucional; **Segundo:** Que por los motivos expuestos en la presente instancia, Cementos Nacionales, S. A., se adhiere a las conclusiones vertidas en la antes mencionada acción en declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley No. 28-01, sobre Desarrollo Fronterizo, incoada por la Asociación Dominicana de Fabricantes de Cementos Portland, Inc., presentada mediante instancia de fecha 14 de mayo del 2004, en el sentido de que sea declarada contraria y no conforme a la Constitución de la República, con todas sus consecuencias legales, la Ley No. 28-01, de fecha 1 de febrero del año 2001, y que en esa virtud se pronuncie la nulidad “erga omnes” del referido texto legal impugnado mediante la presente instancia, estableciendo así el imperio de las disposiciones del artículo 46 de la Constitución de la República”; La Suprema Corte de Justicia después de haber deliberado y visto los artículos 7, 8, numerales 5 y 12; 9, 46, 47, 100, 110 y 67 inciso 1 de la Constitución y 1, 2 y 3 de la Ley No. 28-01 de 2001;

Considerando, que en su instancia la impetrante Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland, Inc., solicita sea declarada la inconstitucionalidad de la Ley No. 28-01, del 1ro. de febrero de 2001, y que en esa virtud se pronuncie la nulidad erga omnes de dicha ley, restableciendo así el imperio de las disposiciones del artículo 46 de la Constitución de la República;

Considerando, que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 67, inciso 1 de la Constitución de la República, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley, conocer en única instancia de la Constitucionalidad de las leyes, a solicitud del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada;

Considerando, que en la especie, la Suprema Corte de Justicia se encuentra formalmente apoderada de una acción directa de inconstitucionalidad de la ley señalada que en sus artículos 1, 2 y 3 dispone lo siguiente: “**Artículo 1.-** Se crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco”; “**Artículo 2.-** Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalúrgicas, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en el artículo uno (1) de esta ley, disfrutarán de las facilidades y exenciones que se indican en el párrafo siguiente. **Párrafo.-** Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos; “**Artículo 3.-** Se fija para las empresas instaladas y a instalarse en las provincias señaladas una reducción del cincuenta por ciento (50%) de cualquier otro impuesto, tasa o contribución vigente a la fecha o que se establezca en el futuro, mientras estén vigentes los veinte (20) años de las exenciones contempladas en esta ley para las provincias indicadas en el párrafo del artículo (2)”;

Considerando, que la impetrante en su instancia alega, en síntesis, para fundamentar su

acción en inconstitucionalidad, que el examen de los “considerandos” de la ley argüida del tal, deja establecido que los fundamentos de ella contrarían los elevados principios del documento básico de la Nación, lo que acarrea, por vía de consecuencia, el vicio esencial que corroe todo el articulado de la ley impugnada; que, en efecto, en el primer considerando de la ley se lee lo siguiente: “que el artículo siete (7), sección III, de la Constitución de la República consagra como postulado fundamental que: “Es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza”; que ese interés es compartido por la parte actora en la presente acción, pero no que ese desarrollo se pretenda levantar sobre la base de un tratamiento marcadamente discriminatorio, prejuiciado e ilegal contra todas las demás empresas permitidas por las leyes dominicanas que están diseminadas por todo el territorio nacional, que pagan sus impuestos y que serían llevadas a la quiebra de mantenerse en vigencia esta legislación porque no podrían sobrevenir a una competencia desleal creada por el propio legislador dominicano y aprobada por el Poder Ejecutivo; que no puede compartir que los postulados de la ley se levanten sobre la base de la violación de la Constitución, el desconocimiento de la seguridad jurídica y a la igualdad de todos ante la ley. Y es que la ley impugnada - sigue expresando la impetrante- conduce a uno de estos tres caminos: o todas las empresas radicadas en el territorio de la República Dominicana de capital nativo o extranjero se instalan en la frontera para beneficiarse de los incentivos o exenciones que esta ley concede; o a todas se les libera del pago de los impuestos fiscales para que estén en igualdad de condiciones; o en todo caso, todas las empresas que se instalen fuera de la “Zona Especial de Desarrollo Fronterizo”, que se establece en el artículo primero de la ley impugnada, se irían a la quiebra por no poder competir económicamente con las que se instalen en la zona fronteriza privilegiada con las exenciones fiscales y exoneraciones de impuestos establecidos en la Ley No. 28-01; que esta ley pudo haber dado resultado si se hubiese aprobado para beneficiar a empresas que no existan instaladas en el territorio nacional a la fecha de promulgación de la ley, porque así se atraen nuevas empresas que no hagan competencia desleal a las que ya están instaladas en el país;

Considerando, que la impetrante resume los vicios que le atribuye a la Ley No. 28-01 del 1ro. de febrero de 2001, en lo siguiente: a) viola de manera directa los textos constitucionales señalados arriba (artículo 7 sobre el régimen económico y social fronterizo, así como el numeral 5 del artículo 8, la ley es igual para todos; el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el numeral 12 de del artículo 8, sobre la libertad de empresa, de la Constitución; el artículo 47 sobre la irretroactividad de la ley; el artículo 100, que condena todo privilegio y el artículo 46, sobre nulidad de la ley contraria a la Constitución), pues en ella se caracteriza una contradicción entre su texto, que crea un privilegio a una zona específica: la fronteriza, en desconocimiento de los derechos que tienen otras empresas del género establecidas en el resto del país; b) contradice el alcance que proclama al incluir a las provincias de Santiago Rodríguez y Bahoruco, con las mismas ventajas, sin estar localizadas éstas en la zona fronteriza, en perjuicio de las otras empresas similares que tampoco están localizadas en dicha zona; c) viola los fines y móviles de la normas constitucionales, que son garantes de los derechos de todos; d) colide con las normas supremas de nuestra Carta Sustantiva (igualdad ante la ley, repudio a los privilegios; criterio de justicia y utilidad, entre otras), transgresiones que un Estado de Derecho no puede tolerar; e) viola el principio de la libertad de comercio, consagrado en el artículo 8 numeral 12 de la Carta Magna, el cual tiene como consecuencia lógica e inmediata, la libre competencia en el mercado, lo que viene a ser contradicho por una ley que privilegia a un sector con incentivos exorbitantes, en perjuicio de competidores que tienen igualdad de

condiciones;

Considerando, que la empresa Cementos Nacionales, S. A., en su escrito de intervención voluntaria se identifica con la acción en inconstitucionalidad de la Asociación Dominicana de Productores de Cemento Portland, Inc., y se adhiere a las conclusiones de ésta, aportando como novedad el dato, como elemento histórico, de que la consagración constitucional de la norma que contempla el interés nacional por el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, es un producto de factura trujillista enderezado a la búsqueda preponderante de reconocimientos internacionales de parte de la dictadura para aparentar un “profundo sentir humano”;

Considerando, que la Sección III del Título I de la Constitución de la República, está consagrado, bajo la rúbrica “Del Régimen Económico y Social Fronterizo”, a destacar la importancia que representa para el país, el desarrollo de la línea fronteriza, lo cual expresa en su artículo 7 del modo siguiente: “Es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, así como la difusión en el mismo de la cultura y tradición religiosa del pueblo dominicano. El aprovechamiento agrícola e industrial de los ríos fronterizos se continuará regulando por los principios consagrados en el artículo 6to. del Protocolo de Revisión de 1936 del Tratado de Frontera de 1929, y en el artículo 10 del Tratado de Paz, Amistad y Arbitraje de 1929;

Considerando, que con base en el postulado anterior el legislador dominicano, como forma de poner en ejecución el plan de desarrollo que esboza la Constitución a favor de la zona más deprimida de la República, como se expresa en su preámbulo, ha dado la Ley No. 28-01, mediante la cual crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, la cual dispone las exenciones y facilidades que se indican en el párrafo del artículo 2 y en el artículo 3 de la señalada ley, a favor de las empresas instaladas o por instalarse en las provincias citadas, lo que entiende la impetrante y la interviniente voluntaria vulnera la Constitución de la República;

Considerando, que los accionantes, invocan en primer término la violación del artículo 7 de la Constitución que crea precisamente la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, por incluir en la misma a las provincias de Santiago Rodríguez y Bahoruco, las que consideran que no están situadas en la línea fronteriza y al reconocerlo así la ley impugnada ha violado la Constitución y, por tanto, deviene nula en virtud de lo que manda el artículo 46 de la misma que establece que: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”; que, como puede apreciarse, el artículo 7 de la Constitución no determina cuáles provincias de la República conforman la llamada línea fronteriza ni define tampoco este concepto, lo que obviamente ha dejado al cuidado del legislador ordinario; que si bien en el preámbulo de la Ley No. 28-01, se expresa que las provincias de Santiago Rodríguez y Bahoruco, aunque no conforman la línea fronteriza, presentan las mismas características de subdesarrollo y extrema pobreza, condiciones que han determinado que la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), consecuente con estudios de organismos nacionales e internacionales, las haya considerado como parte de la región fronteriza; que al no ser materia constitucional la determinación de las provincias que integran la región o línea fronteriza, sino de la ley, ocurre, como en la especie, que es la propia Ley No. 28-01, del 1ero. de febrero de 2001, la que incluye a las citadas provincias de Santiago Rodríguez y Bahoruco, como parte de la línea fronteriza, por lo que esta parte de la ley cuya nulidad, por inconstitucional, se demanda, carece de fundamento y debe ser desestimada;

Considerando, que de igual manera exponen los accionantes, la ley en cuestión viola el

principio de igualdad consagrado tanto en el numeral 5 del artículo 8 de la Constitución como en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, al discriminar a unos para beneficiar a otros y porque no puede válidamente, como lo ordena, algo que es injusto e inútil para la comunidad, hacer concesiones económicas a través de exenciones y exoneraciones a empresas situadas en una parte del territorio en discriminación y perjuicio de otras por el hecho de no estar situadas en los lugares que establece la ley atacada de inconstitucionalidad; que asimismo se imputa a la ley atacada de crear un monopolio en beneficio de las empresas que se instalen al amparo de ella, en violación al artículo 12 (sic) de la Constitución; la violación al artículo 47 sobre la seguridad jurídica y el artículo 100 que condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, ambos también de la Constitución;

Considerando, que la Ley No. 28-01, no es más que la puesta en obra de la norma fundamental contenida en el postulado enunciado en el artículo 7 de la Constitución de la República a cuyo tenor: “es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza”; que con ese objetivo la ley ha dispuesto, como incentivo, exenciones y exoneraciones de impuesto a favor de empresas instaladas y para aquellas que se instalen en el futuro en la línea fronteriza, dada la situación de subdesarrollo y extrema pobreza de aquella zona que le impide por sí misma alcanzar un nivel mínimo de subsistencia, como modo de coadyuvar a la creación de medios de producción de riquezas y, consecuentemente, fuentes de trabajo para los habitantes de esa región, que le permita alcanzar el desarrollo económico y social por el que propende la Constitución, para la línea fronteriza; que una disposición legislativa con mira en los fines y propósitos que define el artículo 7 de la Constitución, como lo es la ley impugnada, no podría ser reprochada por no ser justa ni útil para la comunidad, pues su utilidad y sentido de justicia se ponen de manifiesto al crear los incentivos fiscales que compensa los sacrificios que representa para un empresario, industrial o inversionista, instalarse en la zona del territorio nacional que menos condiciones ofrece pero que es a la vez, por su posición geográfica, la que de mayor ayuda precisa para su desarrollo industrial, cultural, y religioso;

Considerando, que, por otra parte, se define el monopolio como el régimen de derecho o de hecho por el que se sustrae de la libre competencia una empresa o una categoría de empresas, permitiéndoseles así convertirse en dueñas de la oferta en el mercado; que es bien cierto que el artículo 8 numeral 12 de la Constitución sólo permite el establecimiento de monopolios en provecho del Estado y de sus instituciones, lo que debe hacerse por ley, y tiene como objetivo proteger el interés general; que la simple lectura del artículo 2 de la ley cuya inconstitucionalidad se alega, pone de relieve la inexistencia del monopolio denunciado al permitir que las empresas industriales, agroindustriales, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas y a todo tipo de empresas autorizadas por las leyes dominicanas que existen y que se instalen en el futuro, dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en el artículo 1 de la ley, se benefician de las exoneraciones y facilidades que se identifican en el párrafo del aludido artículo 2 de la comentada Ley No. 28-01, lo que a la luz de la definición anterior descarta la posibilidad de privilegios a favor de las empresas ya instaladas pues las que deseen el mismo trato que ofrece la ley les basta sólo con instalarse en cualesquiera de las provincias declaradas fronterizas por esa disposición legal y, porque además, no se advierte que los fines de esa ley sean eliminar la libre y natural competencia en las operaciones comerciales, industriales y de cualquier otro tipo a favor de particulares;

Considerando, que, por otra parte, la impetrante apoya también su acción en la alegada violación al principio de la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior, en razón de que, según su apreciación, al disponer la ley beneficiar de sus efectos a empresas que ya existían a la fecha de la promulgación de la misma, la está aplicando retroactivamente en beneficio de empresas preexistentes a la ley y ello constituye una violación al artículo 47 de la Carta Magna, porque tanto las empresas instaladas en las provincias que se indican en el artículo 1 de la Ley No. 28-01, impugnada, como todas las demás, instaladas en el resto del territorio nacional, se han establecido en uno y otros lugares al amparo y bajo la protección de la seguridad jurídica que garantizan la Constitución y las leyes;

Considerando, que el artículo 110, primera parte, de la Constitución, prescribe lo siguiente: “No se reconocerá ninguna exención, ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, sino en virtud de la ley...”; que, como se ve, la Constitución no hace distinción entre los beneficiarios de las exenciones tributarias que disponga la ley en cuanto a que las empresas preexistan o no a la fecha de su promulgación, y que la única condición que establece es la de que las exenciones que ella permite se hagan u otorguen mediante ley, que es lo que ha ocurrido en la especie;

Considerando, que la impetrante denuncia, además, que la Ley No. 28-01 contiene distorsiones que podrían afectar la economía nacional, citándose al respecto el hecho del descubrimiento de mercancías importadas que han entrado al país, vía empresas de la zona fronteriza, sin pagar los impuestos correspondientes, prevaliéndose de la ley, bajo la falsa calificación de que tales mercancías son materia prima y, por tanto, exentas del tributo arancelario, así como que los bienes y servicios originados en las empresas de la dicha zona fronteriza no están tampoco sujetos al pago del Itebis y del Impuesto Selectivo al Consumo, con lo que se merma los ingresos que para satisfacer sus necesidades debe percibir el Estado; que estos hechos, de ser ciertos, podrían constituir posibles violaciones a la ley pero no a la Constitución que sí reconoce, como ya se ha señalado, las exenciones, exoneraciones, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, que se hagan en virtud de la ley; por lo que la aducida vulneración a los cánones constitucionales señalados carece de fundamento y debe ser desestimada, por lo que la Ley No. 28-01 del 1 de febrero de 2001, no es contraria a la Constitución.

Por tales motivos: **Primero:** Declara que la Ley No. 28-01 del 1 de febrero del 2001, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo integrada por las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, es conforme a la Constitución; **Segundo:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada al Procurador General de la República, a las partes y publicadas en el Boletín Judicial.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Eglys Margarita Esmurdoc, Hugo Álvarez Valencia, Juan Luperón Vásquez, Margarita A. Tavares, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado. 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)