

## **SENTENCIA DEL 19 DE MAYO DE 1999, No. 3**

**Leyes impugnadas:** Nos. 208, del 2 de abril de 1964; 289, del 30 de junio de 1966 y 141-97, del 24 de junio de 1997.

**Materia:** Constitucional.

**Impetrantes:** Pedro Manuel Casals Victoria y compartes.

**Abogado:** Lic. 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, Egllys Margarita Esmurdoc, Margarita A. Tavares, Julio Genaro Campillo Pérez, Julio Ibarra Ríos, Edgar Hernández Mejía, Dulce Rodríguez de Goris, Juan Luperón Vásquez y Julio Aníbal Suárez, 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 mayo de 1999, años 156° de la Independencia y 136° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia: Sobre la acción en inconstitucionalidad de las Leyes Nos. 208, del 2 de abril de 1964; 289, del 30 de junio de 1966 y 141-97, del 24 de junio de 1997;

Vista la instancia depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 20 de enero de 1998, suscrita por el Lic. Ramón Emilio Concepción, a nombre de los impetrantes: Pedro Manuel Casals Victoria, cédula No. 001-0201127-7; Arq. Leopoldo Espaillat Nanita, cédula No. 001-0140246-5; Dr. José Oscar Viñas Bonnelly, cédula No. 18849, serie 56; Consuelo Despadrel; Luis Despadrel y Dájer, cédula No. 001-0600910-5; Ernestina Alvares Vda. Román; Héctor Bienvenido Alvarez Morel, cédula No. 001-0003672-2; Carmen Dimaggio de Alvarez; Amaury Fernández Rodríguez, cédula No. 001-0578351-8; José Ivan Castellanos Díaz, cédula No. 001-0058850; José Felipe Beevers Ecolástico, cédula No. 001-0011330-7; Ramón Rivera P., cédula No. 001-372345-8; Carlos Ruano, cédula No. 111427, serie 1ra; Dr. René Antonio Saldivas de los Santos; Dr. Ramón Rodríguez; Héctor Pérez Mella; Danilo Arseno, cédula No. 001-0063864-2; Carlos Nadal, cédula No. 016-9429-7; Dr. Rubén Puntier; Lic. Ramón Sánchez; Arq. Luis José Veras, cédula No. 001-0028845-4; Augusto Duarte Camilo, cédula No. 001-0166178-3; Lic. Sócrates Hernández; Argentina Ruiz, cédula No. 9230, serie 13; Nestor Martínez; Hernán Santana; Fundación Dominicana de Justicia para Todos; Orlando Enrique Inoa Tatis, cédula No. 001-0060520-3; Demetrio Zapata, Lic. Alexis Joaquín Castillo; Gustavo Adolfo Jiménez, cédula No. 001-0845956-1; Angel Lorenzo Félix Peña, cédula No. 001-0904448-7; Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorros y Créditos y Servicios Múltiples, Inc. (FEDOCOOP); Lic. Félix Javier Félix; Ramón de la Cruz P., cédula No. 001-0766917-8; Virginia Frias Duarte, cédula No. 4876, serie 59; Aura García Godoy Cáceres, cédula No. 001-0073235-3; Lic. Víctor Félix Peguero, cédula No. 001-0099163-7; Danisa Félix, cédula No. 8861, serie 19; Luis Roa Pujols, cédula No. 002-0024413-5; Ing. Ariel Vásquez; Rafael A. Estévez; María Díaz; Tania del Rosario Curiel, cédula No. 031-0031520-3; Gonzalo Rosario Cabrera; Doris Muñiz de Rosario; Norma Henríquez, cédula No. 001-02547009-8; Federico Mateo Ramírez, cédula No. 001-0146945-0; Lic. José Manuel Cordero Pérez, cédula No. 031-0109392-4; Gabardonga Rodríguez de Cruz, cédula No. 031-0103692-3; José Tomás Cruz Rodríguez, cédula No. 031-0104632-8; Lic. Radhamés Matos, cédula No. 001-1209283-8; Domingo Rodríguez, cédula No. 001-0052212-8; Jorge Yeara Nasser; Asociación Nacional de

Electores; Lidia Urraca, cédula No. 001-0253509-3; Jorge Ernesto de Jesús, cédula No. 001-0027363-0; Dr. F. Nanita Cuello, cédula No. 001-0099424-3; Dr. Abelardo Piñeyro Hernández, cédula No. 001-0001704-5; Dr. Armando Armenteros, cédula No. 001-0099731-1; Ing. Ulises E. Vargas León; Héctor Niner, cédula No. 001-1292373-5; Radhamés Espailat García, cédula No. 001-0002999-0; Estela Lluberes, cédula No. 13833, serie 23; Julieta Lluberes Vda. Lara, cédula No. 15749, serie 23; Dr. José Rafael Madera Galán, cédula No. 053-0001661-4; Jorge Luis Collado Abreu, cédula No. 053-0003658-8; Ing. Romero A. Román Pérez; Lic. Nelson A. Collado Abreu, cédula No. 053-0003125-8; Eddy A. Matos Pimentel, cédula No. 001-0099362-5; Teodoro Pereyra Santana, cédula No. 001-022584-6; José Aníbal Pichardo, cédula No. 001-0281204-7, la cual termina así: **“Primero:** Validar la presente instancia; **Segundo:** Declarar nula y sin ningún valor jurídico la Ley No. 208, del 2 de abril del año 1964, que modifica la Ley No. 4115 del 21 de abril del año 1955, por ser contraria a la Constitución, según se dijo en el cuerpo de la presente instancia; **Tercero:** Declarar nula y sin efecto jurídico las leyes Nos. 289 del 30 de junio del año 1966, publicada en la Gaceta Oficial No. 8994 del 30 de junio del año 1966; y la 141-97 del año 1997, publicada en la Gaceta Oficial No. 9957 del 25 de junio del año 1997, porque ambas leyes fueron votadas al margen de la Constitución política de la República, según se dijo en el cuerpo de la presente instancia; **Cuarto:** Como consecuencia de las nulidades a pronunciar por los motivos expuestos; declarar nulo y sin valor jurídico toda venta, transacción y operación que hallan sido realizadas con los bienes del Estado Dominicano, tanto los del dominio público, así como también los del dominio privado; y en consecuencia ordenar que los mismos sean restituidos al patrimonio del Estado Dominicano; **Quinto:** Que por tratarse de un asunto de orden público, se ordenen de oficio, todas las medidas tendientes a preservar los bienes del Estado Dominicano”;

Vista la instancia adicional depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 13 de febrero de 1998, suscrita por el Lic. Ramón Emilio Concepción, a nombre de los impetrantes ya nombrados, y la depositada en la misma fecha por Pedro Manuel Casals Victoria, quien la suscribe;

Visto el escrito de defensa depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 24 de marzo de 1998, suscrito por los doctores Roberto Rosario, Anina M. del Castillo y Licda. Cesarina Rosario, a nombre de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), el cual termina así: **“Primero:** Que se declare bueno y válido el presente memorial de defensa, por estar hecho en tiempo hábil y conforme a los procedimientos legales; **Segundo:** Desestimar en todas y cada una de sus partes la instancia de solicitud de inconstitucionalidad de las Leyes Nos. 208 del 2 de abril de 1964 que modifica la Ley No. 4115 del 21 de abril de 1955; 289 del 30 de junio de 1966 publicada en la Gaceta Oficial No. 8994 del 30 de junio de 1966 y 141-97 el 24 de julio de 1997 publicada en la Gaceta Oficial No. 9957 del 25 de junio de 1997, por improcedente, mal fundada y por los motivos expuestos en el presente memorial; **Tercero:** Condenar a los sustentantes de dicha instancia al pago de las costas y honorarios del proceso y que las mismas sean distraídas a favor de los Dres. Roberto Rosario, Cesarina Rosario y Anina M. Del Castillo, quienes afirman haberlas avanzado en su totalidad”;

Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la República, el cual termina así: **“Único:** Declaréis inadmisibles la instancia en declaratoria de inconstitucionalidad de las Leyes Nos. 208 del 2/4/1964; 289 del 30/6/1966 y 141 del 24/6/1997, introducida en fecha 20 de enero de 1998 por el Sr. Pedro Manuel Casals Victoria y compartes”;

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 invocados

por los impetrantes;

Considerando, que el artículo 67, inciso 1, 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 la especie la acción intentada se refiere a la petición de inconstitucionalidad por vía directa o principal de las Leyes Nos. 208, del 2 de abril de 1964; 289, del 30 de junio de 1966 y 141-97, del 24 de junio de 1997, que modifica la Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Electricidad No. 4115, del 21 de abril de 1955, la primera; Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, (CORDE), la segunda; y Ley General de Reforma de la Empresa Pública, la tercera;

Considerando, que los impetrantes alegan, en síntesis, lo siguiente: (1) **En cuanto a la Ley No. 208, de 1964:** a) que el 2 de abril de 1964, se promulgó la Ley No. 208, que modificó la Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Electricidad No. 4115, de 1955; que al momento de producirse esta modificación se encontraba en vigencia la Constitución de 1962, la cual en su Título VII, artículo 38, párrafo 4to., señalaba lo siguiente: “Del Congreso: Art. 38.- Son atribuciones del Congreso: 4to.- Determinar lo conveniente a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que disponen el inciso 9 del artículo 55 y el artículo 95”; b) que el artículo 9 literal j) de la Ley No. 208 chocaba con el párrafo 4to., del artículo 38 de la Constitución vigente en esa época; c) que el referido literal j) del artículo 9 de la Ley No. 208, establece lo siguiente: “El Consejo Directivo tendrá las siguientes facultades y atribuciones: ... j) Realizar toda clase de actos y contratos relativos a la función específica de la empresa, o que sean una consecuencia natural de sus actividades, así como los necesarios para la administración, disposición, ocupación, uso, usufructo o locación de bienes, pudiendo adquirir, enajenar, locar, gravar, ceder, permutar y transferir el dominio de toda clase de bienes muebles e inmuebles, documentos y obligaciones civiles y comerciales, por todos los medios de pago, cesión y transferencia que autorizan el Código Civil y Código de Comercio, otorgando o exigiendo, en su caso, las garantías reales y personales que correspondan. En los casos de bienes inmuebles su enajenación o la Constitución de gravámenes sobre los mismos se supeditará a las leyes y reglamentos de la materia”; d) que prevaliéndose de este injerto, afectado de nulidad absoluta según lo manda el artículo 46 de la Constitución, la actual administración de la Corporación Dominicana de Electricidad, está tratando de privatizar los bienes que conforman el patrimonio de dicha empresa;

Considerando, que la disposición contenida en el artículo 38, párrafo 4to., de la Constitución de 1962, vigente cuando fue promulgada la Ley No. 208, y que se ha mantenido en las diversas reformas, incluida la última de 1994 (art. 37, párrafo 4to.), introducidas al Estatuto Orgánico de la Nación, confiere al Congreso la atribución de determinar lo conveniente para la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y para la enajenación de los bienes del dominio privado de la nación; que de lo anterior se infiere que el constituyente al adoptar ese texto dividió los bienes del Estado en dos grandes categorías: aquellos sujetos sólo a conservación y fructificación y los susceptibles de enajenación o del dominio privado; que si

bien la expresión “bienes nacionales” es genérica y debe comprender a todos los bienes del estado y dentro de ellos los del dominio privado, que son una especie, es innegable que el constituyente cuando se refiere en el citado texto a “la conservación y fructificación de los bienes nacionales”, está aludiendo a los que forman el dominio público, pues de lo contrario no hubiese hecho la distinción de poner a cargo del Congreso proveer a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, lo que significa, en otros términos, que corresponde al Congreso trazar las reglas de enajenación respecto de los bienes que integran la masa de bienes que constituyen el dominio privado;

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 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, (2) **En cuanto a las Leyes Nos. 141-97 del 24 de junio de 1997 y 289, del 30 de junio de 1966**, los impetrantes sostienen: a) que la Ley No. 141-97 también resulta inconstitucional y entra en contradicción con los artículos 37, párrafo 4 y 8, párrafo 13 letra b) del mismo Estatuto Orgánico; b) que al Congreso delegar las atribuciones que le confiere el párrafo 4 del artículo 37 de la Constitución, según puede observarse en los artículos 12, 13 y 16 de la indicada ley, está violando el artículo 4 de la Constitución que prohíbe la delegación de las funciones de un poder a otro; c) que si el artículo 8, párrafo 13, letra b) de la Constitución dice: “El Estado podrá convertir sus empresas en propiedad de cooperación o economía cooperativista”, no puede entonces una ley adjetiva decir que las empresas del Estado serán convertidas en sociedades anónimas, como expresa el artículo 13 de la indicada Ley 141-97 debido a que la Constitución no puede interpretarse ni deducirse nada que ella no establezca de manera categórica y precisa; d) que igualmente, el artículo 21, letra h) de la Ley No. 289 del 30 de junio de 1966, Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), entra en contradicción con el artículo 37, párrafo 4 de la Constitución y con el artículo 8, párrafo 13, letra b) de la misma, arriba transcrito, pues con los bienes que constituyen el patrimonio público o el dominio privado de la Nación, no se puede realizar otra actividad que no sea la señalada en ese texto constitucional;

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 (50 %) por

ciento 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 las Leyes Nos. 208, del 2 de abril de 1964 y 141-97, del 24 de junio de 1997, las cuales permiten 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 éste 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, 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 advierten en las Leyes Nos. 208, 289 y 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 Pedro Manuel Casals Victoria y compartes, el 20 de enero y el 13 de febrero de 1998, contra las Leyes Nos. 208, del 2 de abril de 1964; 289, del 30 de junio de 1966 y 141-97, del 24 de junio de 1997; **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 y Julio Aníbal Suárez. 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)