



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPUBLICA

SENTENCIA TC/0090/13

Referencia: Expediente No. TC-01-2003-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Chomut contra el artículo 1 de la Ley No. 124-01, que crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil uno (2001).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los cuatro (4) días del mes de junio del año dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés y Wilson Gómez Ramírez, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, y los artículos 9 y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma jurídica atacada por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad es el artículo 1, de la Ley No. 124-01, de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil uno (2001), que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- Se crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo previsto en el Artículo 20 de la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, No. 141-97, de fecha 24 de junio de 1997, con el nombre de Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER). El FONPER será una institución autónoma del Estado Dominicano, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con capacidad para demandar y ser demandada en justicia en su propio nombre.

PARRAFO.- El patrimonio del Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER) estará constituido por todas las acciones que posee el Estado Dominicano en las empresas capitalizadas; por los recursos generados por cualquiera otra de las modalidades establecidas en la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, No. 141-97, así como por los beneficios y dividendos que éstos produzcan, que no sean objeto de reinversión. Su patrimonio será inembargable.

2. Pretensiones de las empresas accionantes

2.1. Breve descripción del caso

2.1.1. El señor Carlos Chomut, mediante instancia del veinticuatro (24) de octubre de dos mil tres (2003), apoderó a la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, para que proclamara la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad del artículo 1, de la Ley No. 124, de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil uno (2001), porque el mismo viola la letra y espíritu de los artículos 37, numeral 4, 47 y 100 de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

2.2.1. El señor Carlos Chomut aduce que el artículo 1, de la Ley No. 124, de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil uno (2001), viola la letra y espíritu de los artículos 37, numeral 4, 47 y 100 de la Constitución del 1994 (vigentes al momento de la interposición de la acción) que expresan lo siguiente:

Artículo.- 37.- Son atribuciones del Congreso:

[...]

4. Proveer 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 dispone el inciso 10 del artículo 55 y el artículo 110.

Artículo 47.- La ley solo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub-judice o cumpliendo condena. En ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Artículo 100.- La República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes y en consecuencia, ninguna entidad de la República podrá conceder títulos de nobleza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ni distinciones hereditarias.

3. Pruebas documentales

- a) Ley No. 124-01, del año dos mil uno (2001), cuya inconstitucionalidad se demanda.
- b) Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia del Estado de New York en fecha veintidós (22) del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).
- c) Sentencia dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, de fecha veinticinco (25) de agosto de dos mil tres (2003), marcada con el No. 034-2003-871, por la cual se concede el exequátur a la sentencia previamente identificada (debidamente certificada).

4. Hechos y argumentos jurídicos de las empresas accionantes

4.1. El señor Carlos Chomut, en su calidad de accionante, pretende la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 1, de la Ley No. 124-01, que crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil uno (2001). Para justificar dicha pretensión, alega lo siguiente:

- a) *Que la Ley No. 124-01 crea a favor del FONPER un irritante privilegio que violenta el artículo 100 de la Constitución de la Republica que sanciona todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, ya que en caso de que FONPER demande a alguien (cualquier persona) si obtiene ganancia de causa podrá acceder a la ejecución de la sentencia gananciosa que obtenga en su favor; sin embargo,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aunque este es demandable, las sentencias que se obtengan en su contra no pueden ser ejecutadas, lo que, en buena lógica, rompe la equidad que debe tener toda legislación.

b) Que como ha establecido la Suprema Corte de Justicia, el patrimonio de todas las empresas objeto de la capitalización tienen como destino el FONPER, y originalmente este patrimonio era pasible de ser embargado, por lo que no puede, sin que esto se constituya en privilegio y en la violación a derechos adquiridos, decir que la institución donde van a parar los fondos de estas empresas embargables, es luego entonces inembargable.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Procurador General de la República

5.1.1. Mediante el Oficio No. 3851, de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil cuatro (2004), el Procurador General de la República presenta su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

(...) la presente solicitud se corresponde con un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley No. 124-01, del 24 de julio de 2001, por supuesta violación a la Constitución de la República, instada por el señor Carlos Chomut, en su calidad de causahabiente de los derechos de la empresa CONAIR CONSOLIDATED AIRCRAFT CORPORATION, sin embargo, el estudio de la misma permite apreciar la improcedencia de la acción perseguida puesto que es criterio de este Despacho, que la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad depende de que sea incoado contra una ley en cuya elaboración han sido violados los requisitos expresamente establecidos para su validez, lo que como hemos podido apreciar, no ocurre en el caso que nos ocupa, por cuyas razones, procede



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rechazar la acción de que se trata.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6. Competencia

6.1. Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de 2010 y los artículos 9 y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales No. 137-11.

7. Legitimación activa o calidad de la accionante

7.1. Al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde el año dos mil (2000), la procedencia o admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad está sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución dominicana de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que admitía las acciones formuladas por aquellos que probasen su condición de parte interesada.

7.2. La procedencia o admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad está sujeta a las condiciones exigidas por el artículo 36 de la LOTCPC de que deben hacerse contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva y que sean interpuestas a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido, caso último el de nuestra especie.

7.3. En ese orden de ideas, el accionante, señor Carlos Chomut, ostentaba la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estar revestido de la condición de parte interesada bajo los términos de la referida Constitución de 1994. Este criterio se corresponde con el precedente constitucional que en ese sentido y en un caso análogo estableció este Tribunal en su sentencia TC/0017/12, del trece (13) de junio de dos mil doce (2012), específicamente los numerales 7.1, 7.2 y 7.3 de dicha decisión.

8. Rechazo de la acción

8.1. El accionante aduce que la norma acusada crea un privilegio a favor del Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER) y que, además, viola derechos adquiridos. El análisis se orientará, en primer lugar, a determinar si realmente se ha creado tal privilegio, lo que de ser cierto constituiría una violación al principio de igualdad previsto en el artículo 100 de la Constitución vigente cuando se introdujo el recurso y que en nuestra actual Carta Sustantiva se encuentra consagrado en el artículo 39.

8.2. El análisis se inicia consignando el precepto de que todo deudor debe cumplir sus compromisos con todos sus bienes muebles e inmuebles, presentes y futuros, consagrado en el artículo 2092 del Código Civil, y que sirve de premisa a la expresión: La embargabilidad es la regla. La inembargabilidad, por oposición, es la excepción, y se produce cuando la ley por razones de orden público o de interés general, así lo determina.

8.3. La Ley No. 124-01, del catorce (14) de julio de dos mil uno (2001), que crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), como una “institución autónoma del Estado dominicano”, en su artículo 1 declara inembargable el patrimonio de dicha entidad. Respecto de dicha ley y su contenido, es pertinente apuntar que la Constitución no restringe la facultad del legislador ordinario para atribuir la calidad de inembargable a determinados bienes del dominio privado del Estado, independientemente de que estén o no afectados a un servicio público, cuando existan razones de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés general que justifiquen dicha atribución.

8.4. La referida ley que crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), establece en su artículo 5 que los fondos que perciba, una vez deducidos los gastos operacionales de dicha institución y las deudas atrasadas y prestaciones a los trabajadores que han sido objeto de cesantía en las empresas públicas capitalizadas, serán destinados en los porcentajes señalados y en las condiciones fijadas, a programas de desarrollo en las comunidades directamente relacionadas con las empresas reformadas, así como al financiamiento de proyectos de desarrollo a nivel nacional.

8.5. Esa disposición permite establecer la existencia de un interés general en el estatuto de inembargabilidad del patrimonio del Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), dirigido a evitar que los proyectos de desarrollo que dicha entidad deba realizar con los fondos que perciba, sean obstaculizados o detenidos por la acción de sus acreedores. Esa finalidad, no está de más puntualizarlo, es una de las razones que justifican el principio de inembargabilidad del Estado, que tiene como resultado que el mismo cumpla sus fines de interés general y de bien común sin limitación.

8.6. Confrontados los derechos y facultades del Estado con los derechos y facultades de los particulares, resulta un sinsentido jurídico plantear la existencia de un privilegio a favor del primero o de cualquiera de sus instituciones porque la ley declare su patrimonio inembargable.

8.7. Es evidente que el Estado y los particulares no están situados en una misma situación de hecho, sobre todo en lo concerniente a los fines que lo animan, siendo el interés público el que prima en las actuaciones del Estado y sus instituciones, interés general que tiene una jerarquía mayor que el interés de los particulares, y que por tal razón, cuando la ley se dirige a hacer prevalecer ese interés colectivo, debe descartarse que se está en presencia de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la constitución de privilegio alguno.

8.8. Finalmente, respecto del punto examinado, no obstante quedar determinado que el estatuto de inembargabilidad que la ley atribuye al patrimonio del Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER) no constituye un privilegio a favor de dicha institución, es preciso dejar firmemente asentado en esta decisión, que dicha inembargabilidad no opera de modo absoluto. Tanto es así, que la facultad que tiene el legislador de sustraer determinados bienes de la condición de prenda de los acreedores debe ser enfocada sobre la base de respetar principios y derechos consagrados constitucionalmente, tales como la dignidad de la persona humana, la protección del salario, el derecho a la igualdad entre personas que se encuentran en una misma situación de hecho y la tutela judicial efectiva, entre otros.

8.9. El otro alegato a examinar en la presente decisión es el de que la norma impugnada viola derechos adquiridos, bajo el supuesto de que el crédito del accionante es anterior a su promulgación y, por tanto, el derecho a embargar que tenía conforme a la legislación anterior no podía ser alterado.

8.10. Este tribunal constitucional ya ha tenido la oportunidad de fijar su posición respecto de lo que debe ser entendido como derechos adquiridos, y no es ocioso reproducir lo que al respecto fue señalado en la sentencia TC/0013/12 (epígrafe 6, numeral 6.5, página 5) :

En efecto, la Constitución que rige dispone en su Art. 110 lo siguiente: Irretroactividad de la ley. La ley solo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una legislación anterior. Tal y como se desprende del texto constitucional transcrito, el principio de irretroactividad es la máxima expresión de la seguridad jurídica, el cual cede en casos excepcionales por la aplicación retroactiva o ultractiva de disposición de similar estirpe más favorable para el titular del derecho.

Conviene precisar el concepto de derechos adquiridos, para lo cual debe considerarse que toda disposición normativa está constituida por dos elementos: uno material y otro formal. El primero se refiere al supuesto o hipótesis de hecho, previsto en la disposición de que se trate; el segundo, a la conclusión jurídica surgida como consecuencia directa de la ocurrencia de aquellos supuestos e hipótesis fácticos. Comprobado el hecho, nacen los efectos jurídicos que la ley le asigna, y que son, precisamente, los derechos adquiridos. Así, estos derechos deben ser entendidos como las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de una ley vigente al cumplimiento del hecho previsto en la misma ley.

La Sala Constitucional de Costa Rica ha producido abundante jurisprudencia con relación a este tema, estableciendo que: “Los conceptos de ‘derecho adquirido’ y ‘situación jurídica consolidada’ aparecen estrechamente relacionados en la doctrina constitucionalista. Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en la que una cosa –material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente– ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la ‘situación jurídica consolidada’ representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún... En este caso, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surta la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada.

Con igual criterio ha resuelto situaciones similares la Corte Constitucional de Colombia, bastaría referirnos a la Sentencia C-529-94, en la que estableció: Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia.

8.11. A la luz de esta concepción, debe descartarse que la norma acusada sea violatoria del artículo 110 de la Constitución (artículo 47 de la Constitución en vigencia cuando se promulgó la norma), en primer lugar, porque en ninguna de sus disposiciones se ordena, de modo expreso o implícitamente, su aplicación a situaciones ya consolidadas bajo el imperio de la legislación anterior; en segundo lugar, y en lo que tiene que ver con la aplicación de la norma al caso particular del accionante, es evidente que tampoco se incurre en la aplicación retroactiva prohibida por la Constitución, puesto que su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situación, en lo que respecta a la probable facultad que tenía de embargar antes de dictarse la nueva norma, no puede considerarse como una situación consolidada bajo el imperio de la legislación anterior que deba ser respetada por la aplicación de la nueva ley. Sí hubiera sido una situación consolidada bajo el imperio de la legislación anterior que la nueva ley está en obligación constitucional de respetar, si el accionante, antes de que fuera promulgada la norma acusada, hubiera ejercido el derecho de embargar que le otorgara la legislación anterior.

8.12. Respecto a la violación al artículo 37, numeral 4 de la Constitución (artículo 93.2.b, de la actual Constitución), el acto introductorio no solamente no tiene una fundamentación clara y precisa sobre este punto, como lo manda el artículo 38 de la Ley No. 137-11, sino que hay una ausencia total de fundamentación, y en esas condiciones le resulta imposible al Tribunal pronunciarse sobre la inconstitucionalidad demandada.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran incorporadas la firma de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza, ni del magistrado Idelfonso Reyes, Juez, en razón de que no estuvieron presentes en la deliberación ni votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Carlos Chomut en fecha veinticuatro (24) de octubre de dos mil tres (2003), contra el artículo 1, de la Ley No. 124-01, que crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), del veinticuatro (24) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

julio de dos mil uno (2001), por estar apegada a la Constitución.

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales No. 137-11.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, al accionante, señor Carlos Chomut y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente, Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

La presente decisión es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, Secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario