



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0025/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los treinta (30) días del mes de enero de dos mil catorce (2014).

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 Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución y el artículo 36 de la Ley núm.

Sentencia TC/0025/14. Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción del decreto impugnado

1.1. La norma atacada por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad, de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil tres (2003), es el Decreto núm. 375-03, del quince (15) de abril de dos mil tres (2003), el cual señala:

ARTICULO 1.- Se adopta el arrendamiento como la modalidad a través de la cual se orientará el proceso de reforma de la empresa Industria Nacional del Vidrio, C. por A, (FAVIDRIO).

ARTICULO 2.- Se autoriza a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP) a proceder con la reforma de la Industria Nacional del Vidrio, C. por A, (FAVIDRIO), a través de la modalidad señalada, para lo cual deberá seleccionar, mediante licitación pública internacional, la persona moral a la cual se le entregaran en arrendamiento los activos propiedad de esta empresa.

ARTICULO 3.- El proceso de licitación constara de dos fases:

a) Fase de Precalificación: Las firmas participantes serán seleccionadas sobre la base de los parámetros técnicos, financieros y legales que establezcan los Términos de Referencia que regirán el proceso. Concluida esta fase, la CREP emitirá una Resolución de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Precalificación. Las firmas que resulten precalificadas serán las únicas autorizadas a participar en la segunda fase del proceso;

b) Fase de Adjudicación: Las firmas serán seleccionadas sobre la base de sus ofertas económicas, de conformidad con lo que establezcan los Términos de Referencia. La CREP establecerá el procedimiento que deberá regir durante todo el proceso de reforma hasta concluir con la adjudicación, la suscripción del contrato de arrendamiento y la entrega a la firma adjudicataria de los activos objeto de arrendamiento. Posteriormente, emitirá una Resolución de Adjudicación, declarando ganadora de la licitación a la firma que haya presentado la mejor oferta económica.

PARRAFO I.- Las firmas que no resulten precalificadas y que se consideren perjudicadas, podrán someter ante la CREP un recurso de reconsideración, según el procedimiento establecido en los Términos de Referencia. Los interesados presentaran sus reclamaciones únicamente respecto a su propia descalificación y no por la calificación o descalificación de otros proponentes.

PARRAFO II.- La CREP podrá rechazar las credenciales de cualquier firma que no reúna las condiciones morales necesarias para realizar actividades comerciales en la República Dominicana.

ARTICULO 4.- En el desarrollo de la licitación pública internacional, la CREP tendrá las siguientes atribuciones:

a) Elaborar los Términos de Referencia de las dos fases de la licitación;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Convocar a la licitación pública internacional para la escogencia de arrendatario;*
- c) Seleccionar, según procedimiento establecido en los Términos de Referencia, la firma a la cual se le adjudicara el contrato de arrendamiento de los activos de la Industria Nacional del Vidrio, C. por A., (FAVIDRIO);*
- d) Redactar el contrato de arrendamiento que será suscrito con la firma adjudicataria del arrendamiento;*
- e) Entregar bajo inventario, a la firma que resulte adjudicataria, los activos incluidos en el contrato de arrendamiento.*

ARTICULO 5.- La CREP podrá, en cualquier momento, declarar cancelada o desierta la licitación, en cuyo caso queda facultada para efectuar otras licitaciones en el marco de lo dispuesto por la ley.

ARTICULO 6.- Cualquier firma precalificada que haya presentado una propuesta económica y que no hubiera resultado adjudicataria, podrá impugnar la resolución de adjudicación, de acuerdo a las normas aplicables y conforme al procedimiento establecido en los Términos de Referencia elaborados para la fase de adjudicación.

PARRAFO. Toda impugnación presentada deberá estar acompañada de una garantía cuya modalidad, procedimiento y monto serán establecidos en los Términos de Referencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTICULO 7.- El Contrato de Arrendamiento que será suscrito con la firma adjudicataria deberá incluir, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Detalle de los activos que serán entregados en arrendamiento, tales como terrenos, edificaciones, equipos, maquinarias, inventarios y demás bienes muebles e inmuebles;*
- b) Disposiciones específicas que faculten al arrendatario a usufructuar los activos arrendados, conforme al mecanismo establecido en el contrato de arrendamiento.*
- c) Cláusulas que rijan las condiciones y responsabilidades de las partes contratantes en materia ambiental;*
- d) Todas aquellas disposiciones que la CREP determine necesarias para preservar los intereses del Estado e incentivar a los inversionistas a los fines de promover el máximo impacto económico social.*

ARTICULO 8.- A partir de la firma del Contrato de Arrendamiento con la firma adjudicataria, la administración y la dirección de la Industria Nacional del Vidrio, C. por A, (FAVIDRIO) serán transferidas a los inversionistas que resulten ganadores de la licitación pública.

PARRAFO. El Estado Dominicano recibirá del adjudicatario, por concepto de arrendamiento, las sumas que serán determinadas en el contrato de arrendamiento.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTICULO 9.- A partir de la firma del Contrato de Arrendamiento, el Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER) tendrá bajo su responsabilidad la administración del contrato de arrendamiento y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones asumidas tanto por el Estado Dominicano como por la firma adjudicataria del Contrato de Arrendamiento.

ARTICULO 10.- La CREP será la entidad encargada de velar por la ejecución de las disposiciones del presente decreto.

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Breve descripción del caso

Después del ajusticiamiento del tirano en mil novecientos sesenta y uno (1961), se inició un proceso de confiscación general de los bienes de Trujillo y de otros de su propiedad que figuraban a nombre de testaferros. El señor Elías Gadala María (causante de los actuales accionantes) fue afectado en cuanto a los bienes que poseía, ya que los mismos les fueron confiscados y declarados propiedad del Estado dominicano por disposición de la Ley núm. 5816, de fecha quince (15) de febrero de mil novecientos sesenta y dos (1962).

El señor Elías Gadala María interpuso una demanda contra la confiscación general de sus bienes ante la Corte de Apelación de Santiago, en funciones de Tribunal de Confiscaciones, la cual dispuso mediante la Sentencia núm. 184, de fecha nueve (9) de julio de mil novecientos sesenta y nueve (1969), que el Estado dominicano restituya los bienes que le fueron confiscados. Esta decisión fue recurrida tardíamente en casación por el Procurador General de la Corte de Apelación y declarada inadmisibles por caduco mediante sentencia de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Suprema Corte de Justicia, de fecha diecisiete (17) de abril de mil novecientos sesenta (1970).

Posteriormente, en fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), el Presidente de la República dictó el Decreto núm. 375-03, mediante el cual se autoriza a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP) a proceder con la reforma de la Industria Nacional del Vidrio C. por A. (FAVIDRIO) – empresa cuya propiedad accionaria reclaman los accionantes– y adopta el arrendamiento como la modalidad a través de la cual se orientará el proceso de capitalización de dicha empresa.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes Arturo Elías, Mauricio Roberto Elías, Ricardo Alfredo Elías, Eduardo Elías y Carolina Alicia, todos Gadala María, alegan la inconstitucionalidad del Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), por vulnerar los artículos 8.13 y 46 de la Constitución dominicana de dos mil dos (2002), vigente al momento de la interposición de la presente acción, los cuales rezan de la siguiente manera:

Art. 8.- (...) 13) El derecho de propiedad. En consecuencia, nadie puede ser privado de ella sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia de tribunal competente. En casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. No podrá imponerse la pena de confiscación general de bienes por razones de orden político.

Art. 46.- Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Pruebas documentales

En el presente expediente constan los siguientes documentos:

1. Sentencia de fecha quince (15) de abril de mil novecientos setenta (1970), dictada por la Suprema Corte de Justicia.
2. Sentencia correccional núm. 184 de la Corte de Apelación de Santiago, actuando como Tribunal de Confiscación en sus atribuciones penales y como Tribunal de envío, de fecha nueve (9) de julio de mil novecientos sesenta y nueve (1969).
3. Acta de defunción del Sr. Elías A. Gadala María, expedida en fecha trece (13) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).
4. Acta Notarial núm. 4, de fecha ocho (8) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), instrumentada por el abogado notario Dr. Manuel Guzmán Vásquez.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes pretenden la nulidad del Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), bajo los siguientes alegatos:

- a. *El señor Presidente de la República, incurre (sic) en dicar el Decreto cuya nulidad se persigue en varias violaciones a la Constitución, la primera resulta del Considerando No.3 del referido Decreto, que copiado textualmente dice lo siguiente: “CONSIDERANDO: Que sobre la Industria Nacional de Vidrio C. Por A. (FAVIDRIO) existe una Litis (sic) cuya solución será provista por el Estado Dominicano, oportunamente, conforme a las disposiciones*

Sentencia TC/0025/14. Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legales vigentes”. No hay ni puede haber litis alguna en razón de que la Fábrica Nacional del Vidrio C. Por A. (FAVIDRIO) es una de las empresas cuya devolución fue ordenada por las Sentencias antes señaladas, las cuales adquirieron la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y pretender abrir una nueva litis en violación artículo 13 (sic.) de la Constitución de la República Dominicana (antes copiado), corre la suerte y se hace acreedor dicho decreto a la aplicación del artículo 46 de la Constitución de la República Dominicana, el cual copiado textualmente, señala lo siguiente: Art. 46: Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

b. *Que en el párrafo del artículo 8 del Decreto cuya nulidad por inconstitucionalidad se persigue, el señor presidente (sic.) decreta “que el Estado recibirá del adjudicatario por concepto de arrendamiento las sumas que serán determinadas en el contrato de arrendamiento”, se trata pues, de un ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO, en razón de que el arrendamiento es un derecho derivado del derecho de propiedad y solo tiene acceso a él, el propietario del inmueble o de la cosa que se pretende arrendar, siendo este inmueble de la propiedad exclusiva de los impetrantes y no del Estado.*

5. Intervenciones oficiales

5.1. Dictamen del Procurador General de la República

El Procurador General de la República, mediante su dictamen de fecha veintiséis (26) de mayo de dos mil tres (2003), expresa lo siguiente:

a. *(...) la empresa FAVIDRIO pasó a ser propiedad del Estado Dominicano desde 1962, y de CORDE desde el año 1966, convirtiéndose desde entonces en patrimonio privado del Estado Dominicano. De acuerdo con la ley 5924,*

Sentencia TC/0025/14. Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los bienes confiscados no pueden ser devueltos a las personas afectadas por dicha ley, y permanecen dentro del patrimonio privado del Estado y más aún, cuando en los mismos se han fomentado explotaciones agrícolas, comerciales o industriales, como es el caso que nos ocupa. Lo único que procede conforme a dicha ley es una compensación, así lo establece el artículo 37 de la referida ley. Esta situación planteada en la ley de confiscación es robustecida por el artículo 4 de la referida Ley 289, cuando señala lo siguiente: “Si por cualquier decisión legal o judicial se reconociere o dispusiere que algunos de los bienes o derechos aportados a la CORPORACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES, corresponden a terceras personas, sólo se deberá dar una explotación agrícola, industrial o comercial, o si en el se han levantado edificios públicos o construcciones valiosas, o este puede ser destinado a fines de utilidad pública o de interés social, el Tribunal no podrá en ningún caso la restitución (sic), pero declarará cuando proceda que el demandante tiene derecho a una compensación y enviará a las partes para que se pongan de acuerdo ante el juez que comisione el Tribunal de su mismo seno, respecto del monto de las modalidades de la compensación (...).

b. Que tanto la ley 141-97 del 24 de junio de 1997 en su artículo 16 como el 55 de la Constitución vigente en la interposición de la presente acción, sirvieron de fundamento para que el Poder Ejecutivo emitiera el Decreto 375-03, mediante el cual se adopta la modalidad de arrendamiento para la reforma a FAVIDRIO y se autorizó a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública a hacer una licitación pública internacional para escoger la persona moral que arrendaría los activos de esta empresa, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en la ley, por tanto, el Ministerio Público considera que el Decreto objeto de demanda en nulidad no viola, ni el artículo 13 ni el 46 de la Constitución y mucho menos el derecho de propiedad contemplado en la Carta Magna, por lo que procede rechazar y declarar improcedente la presente demanda en nulidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Intervención voluntaria de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP)

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP) interviene de manera voluntaria en la presente acción directa de inconstitucionalidad, alegando lo siguiente:

a. (...) mediante sentencia No.184 de fecha 9 de julio de 1969, dictada por la Corte de Apelación del Departamento de Santiago, actuando en funciones de Tribunal de Confiscación, fue descargado el señor ELIAS GADALA MARIA y fue ordenada la devolución de los todos los bienes confiscados. (...) Dicha sentencia adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, cuando la Suprema Corte de Justicia en fecha 15 de abril de 1970 declaró “inadmisible por tardío el recurso de casación interpuesto por el Procurador General de la Corte de Apelación de Santiago.

b. Sin embargo, los demandantes olvidaron señalar que el Estado dominicano actuando en virtud de lo dispuesto por la ley 5924 de 26 de mayo de 1962, sobre Confiscación General de Bienes, confiscó todas las empresas y bienes adquiridos por el señor ELIAS GADALA MARIA, siendo ocioso abundar sobre las razones que fundamentaron esta acción legal.

c. Que en junio de 1962, se creó la Corporación de Fomento Industrial, un ente de promoción y financiamiento, a la cual le fueron traspasadas las acciones de las empresas. Posteriormente, y en virtud de Ley 289, del 30 de junio de 1966, todos los bienes de la Corporación de Fomento, pasaron a formar parte del complejo económico de LA CORPORACION DOMINICANA DE EMPRESAS ESTATALES (CORDE); entre esos bienes se encuentra la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empresa INDUSTRIA NACIONAL DEL VIDRIO (FAVIDRIO) y la cual es objeto del presente escrito.

d. “Como podemos ver, FAVIDRIO pasó a ser propiedad del Estado Dominicano desde 1962, y de CORDE desde el año 1966, convirtiéndose desde entonces en patrimonio privado de (sic.) Estado Dominicano”.

e. *De acuerdo con la Ley 5924, los bienes confiscados no pueden ser devueltos a las personas afectadas por dicha ley, y permanecen dentro del patrimonio privado del Estado, y más aún, cuando en los mismos se han fomentado explotaciones agrícolas, comerciales o industriales, como es el caso que nos ocupa. Lo único que procede conforme a dicha ley es una compensación. Así lo establece el artículo 37 de la referida ley: “Si el inmueble reclamado forma parte de una explotación agrícola, industrial o comercial, o si en él se han levantado edificios públicos o construcciones valiosas, o esté o pueda ser destinado a fines de utilidad pública o de interés social, el Tribunal no podrá ordenar en ningún caso la restitución, pero declarará, cuando proceda, que el demandante tiene derecho a una compensación y enviará a las partes para se pongan de acuerdo ante el juez que comisione el Tribunal, de su mismo seno, respecto del monto y de las modalidades de la compensación.*

f. *Por todo lo antes señalado, se puede apreciar que si bien la sentencia de la Corte de Apelación de Santiago, actuando como Tribunal de Confiscación, estableció la devolución de los bienes confiscados a ELIAS GADALA MARIA, cuya mala aplicación del derecho, no pudo ser observada por la Suprema Corte de Justicia, por haberse elevado el recurso de casación fuera de plazo estipulado en la ley, no menos cierto es que dicha sentencia presenta una dificultad en cuanto a su ejecución, pues los textos legales claramente transcritos precedentemente establecen la no devolución bajo ninguna*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

circunstancia de los activos confiscados. La falta de ejecución de la sentencia se evidencia en la imposibilidad material de su ejecución, pues los términos de la sentencia son contrarios a las leyes.

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

6. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República de dos mil diez (2010) y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

7. Legitimación activa o calidad de los accionantes

7.1. Al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde el año dos mil tres (2003), la procedencia o admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad está sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución dominicana de dos mil dos (2002), que admitía las acciones formuladas por aquellos que probasen su condición de parte interesada.

7.2. En ese orden de ideas, los accionantes ostentan la calidad de herederos legales del fenecido Elías Gadala María, quien alegaba la propiedad de una de las empresas confiscadas mediante la Ley núm. 5816, de mil novecientos sesenta y dos (1962), la cual fue sometida a un proceso de reforma mediante la modalidad de arrendamiento, por disposición del Decreto núm. 375-03, mediante el cual se convocó a un proceso de licitación pública. En consecuencia, los accionantes ostentaban la legitimación requerida para

Sentencia TC/0025/14. Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestidos de la condición de “parte interesada” bajo los términos de la Constitución de dos mil dos (2002). Ese criterio se corresponde con el precedente constitucional que en ese sentido y en un caso análogo estableció el Tribunal en su Sentencia TC/0013/12, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012).

8. Procedimiento aplicable en la presente acción directa de inconstitucionalidad

8.1. La Constitución de mil novecientos sesenta y seis (1966), modificada en mil novecientos noventa y cuatro (1994) y en el año dos mil dos (2002), fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la actual Carta Sustantiva el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), siendo esta última la norma constitucional aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo los mismos derechos y reglas constitucionales que invocaban los accionantes, a saber:

a. El derecho de propiedad, establecido en el artículo 8.13 de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentra instituido en el artículo 51 de la Constitución de dos mil diez (2010).

b. La sanción de nulidad de los decretos contrarios a la Carta Magna, consignada en el artículo 46 de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentra señalada en el artículo 6 de la Constitución de dos mil diez (2010).

8.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad formulada por las partes accionantes al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto, las disposiciones constitucionales invocadas en su acción directa, procede en consecuencia, aplicar los textos de la Constitución vigente de dos mil diez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2010), a fin de establecer si la norma atacada (Decreto núm. 375-03) resulta inconstitucional.

9. Análisis del medio de inconstitucionalidad invocado

9.1. En cuanto a la alegada violación al derecho de propiedad (art. 51 de la Constitución de la República)

9.1.1. Los accionantes aducen que el Decreto núm. 375-03, al disponer que el proceso de reforma de la empresa estatal Industria Nacional del Vidrio (FAVIDRIO) se realizaría bajo la modalidad del arrendamiento y procediera a convocar una licitación pública a esos fines, desconoció el derecho de propiedad que a ellos les corresponde sobre dicha empresa, al tratarse de una de las empresas confiscadas por disposición de la Ley núm. 5816, de mil novecientos sesenta y dos (1962), y ordenada su restitución por la Corte de Apelación de Santiago, en funciones de Tribunal de Confiscaciones, mediante su Sentencia núm. 184, del nueve (9) de julio de mil novecientos sesenta y nueve (1969).

9.1.2. En ese sentido, el Tribunal ha podido advertir, del estudio exhaustivo de la documentación aportada en el presente expediente, los siguientes hechos:

a. El Sr. Elías Gadala María (padre de los actuales accionantes) llega al país en mil novecientos cincuenta y seis (1956), procedente de El Salvador, como un inversionista extranjero durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, participando en la fundación de varias empresas industriales, entre las que se destacan: Sacos y Tejidos Dominicanos, C. por A.; Sal y Yeso Dominicanos, C. por A.; Sisal Dominicano, C. por A.; Consorcio Algodonero C. por A.; y adquiriendo una cantidad determinada de acciones de la Industria Nacional del Vidrio, S. A. (FAVIDRIO) valoradas en seiscientos mil pesos dominicanos

Sentencia TC/0025/14. Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(RD\$600,000.00) (ver págs. 15 y 16 de la Sentencia núm. 184, de fecha nueve [9] de julio de mil novecientos sesenta y nueve [1969] de la Corte de Apelación de Santiago, actuando como Tribunal de Confiscaciones).

b. Tras el ajusticiamiento del tirano, el Consejo de Estado promulga la Ley núm. 5816, de fecha quince (15) de febrero de mil novecientos sesenta y dos (1962), que identifica al Sr. Elías Gadala María como personero (testaferro) de Trujillo y ordena en su artículo 1, la confiscación general de todos los bienes de su propiedad, incluyendo créditos, acciones u obligaciones, los cuales se declararon bienes nacionales.

c. El Consejo de Estado promulga la Ley núm. 5924, de fecha veintiséis (26) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), que establece el procedimiento a seguir en los casos de confiscación general de bienes, estableciéndose en su artículo 37:

Si el inmueble reclamado forma parte de una explotación agrícola, industrial o comercial, o si en él se han levantado edificios públicos o construcciones valiosas o éste pueda ser destinado a fines de utilidad pública o interés social, el Tribunal no podrá ordenar en ningún caso, la restitución o devolución del inmueble, pero declarará cuando proceda que el demandante tiene derecho a una compensación (...).

d. En mil novecientos sesenta y seis (1966) se promulga la Ley núm. 286 que incorpora a la Industria Nacional del Vidrio, S. A. (FAVIDRIO) al complejo económico de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), estableciéndose en el artículo 4 de la referida ley lo siguiente:

Si por cualquier decisión legal o judicial, se reconociere o dispusiere que alguno de los bienes o derechos aportados a la corporación de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empresas, corresponden a terceras personas, sólo se deberá dar una compensación por el valor real que tenían esos bienes y derechos en el momento en que fueron adjudicados.

e. El Sr. Elías Gadala María inició un proceso judicial en mil novecientos sesenta y ocho (1968) tendente a obtener la devolución de los bienes que le fueron confiscados y, tras finalmente agotar las vías correspondientes, la Corte de Apelación de Santiago, en funciones de Tribunal de Confiscaciones, dictó la Sentencia núm. 184, de fecha nueve (9) de julio de mil novecientos sesenta y nueve (1969), que, entre otras cosas, ordenó al Estado dominicano la restitución de los bienes confiscados. El Procurador General de la Corte de Apelación de Santiago interpuso tardíamente un recurso de casación contra dicha sentencia, siendo declarado inadmisibile el mismo por la Suprema Corte de Justicia mediante su sentencia de fecha quince (15) de abril de mil novecientos sesenta (1970).

f. El veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997), el Congreso Nacional aprobó la Ley núm. 141-97 (Ley General de Reforma de la Empresa Pública), cuyo artículo 3 establece que todas las empresas del grupo CORDE, incluyendo entre dichas empresas, la Industria Nacional del Vidrio, S. A. (FAVIDRIO), estarían sometidas a un proceso de capitalización.

g. En el año dos mil tres (2003), el Poder Ejecutivo dicta, en fecha quince (15) de abril, el Decreto núm. 375-03 mediante el cual se dispone que la modalidad de capitalización adoptada para la Industria Nacional del Vidrio, S. A. (FAVIDRIO) era la del arrendamiento y convocó a una licitación pública a dichos fines.

9.1.3. El derecho de propiedad consiste en la facultad exclusiva de usar, usufructuar o disponer de un bien mueble o inmueble. Dicho derecho, sin

Sentencia TC/0025/14. Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

embargo, no reviste un carácter absoluto sino relativo, y por ende, las situaciones respecto de las cuales una persona puede transferir o ser despojada de los bienes sujetos a su propiedad deben de estar establecidas específicamente en la Constitución y las leyes. En la especie, los bienes propiedad del finado Elías Gadala María –entre estos parte del capital accionario de la Industria Nacional del Vidrio, S. A. (FAVIDRIO) – le fueron confiscados por disposición de la Ley núm. 5816, del quince (15) de febrero de mil novecientos sesenta y dos (1962), mecanismo permitido al amparo del artículo 8, numeral 9, de la Constitución dominicana del veintinueve (29) de diciembre de mil novecientos sesenta y uno (1961) (vigente al momento de la ocurrencia de los hechos).

9.1.4. Al resultar válida jurídicamente la confiscación general de bienes por disposición del artículo 8, numeral 9, de la Constitución dominicana de mil novecientos sesenta y uno (1961) y el artículo 1 de la Ley núm. 5816, de mil novecientos sesenta y dos (1962), la transferencia de la titularidad del capital accionario y los activos de la Industria Nacional del Vidrio, S. A. (FAVIDRIO) se constituyó en una situación jurídica consolidada que no podía ser desconocida por constituciones o leyes posteriores a la misma, en virtud del principio de la irretroactividad de las normas jurídicas. Este ha sido, en ese sentido, el precedente establecido por el Tribunal respecto de las situaciones jurídicas consolidadas en la Sentencia TC/0013/12, de fecha diez (10) de mayo de dos mil doce (2012).

9.1.5. El capital accionario y los activos de FAVIDRIO, al resultar de la propiedad del Estado dominicano, no podían ser reivindicados ni restituidos en ningún caso a persona alguna que reclamara derechos de propiedad respecto de los mismos, pues tanto el artículo 37 de la Ley núm. 5924, de mil novecientos sesenta y dos (1962), sobre Confiscación General de Bienes, y el artículo 4 de la Ley núm. 289, de mil novecientos sesenta y seis (1966), que

Sentencia TC/0025/14. Expediente núm. TC-01-2003-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María), contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

crea la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), establecían que en caso de disponerse judicialmente la devolución o restitución de algún bien confiscado, el Estado no debía transferir la propiedad del mismo, sino compensar económicamente a la persona favorecida, pues dichos bienes estaban destinados a la satisfacción de servicios públicos. Este era el marco jurídico existente al momento de dictarse la Sentencia núm. 184, del nueve (9) de julio de mil novecientos sesenta y nueve (1969), de la Corte de Apelación de Santiago, en funciones de Tribunal de Confiscaciones, y que adquiriera la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada a raíz de la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto contra la misma y desestimado por tardío mediante la sentencia del quince (15) de abril de mil novecientos setenta (1970) de la Suprema Corte de Justicia.

9.1.6. Asimismo, no existe constancia en el presente expediente que acredite que la prealudida sentencia núm. 184, que disponía la restitución de los bienes al Sr. Gadala María, hubiere sido ejecutada oportunamente, no obstante disponer el artículo 2262 del Código Civil un plazo de veinte (20) años para la prescripción de la ejecución de toda sentencia judicial, o se hubiere manifestado alguna causal de suspensión o interrupción de dicho plazo prescriptivo; estando sometida además, cualquier enajenación o transferencia de propiedad de los bienes del dominio privado del Estado, como es el capital accionario de la empresa FAVIDRIO, a la formalidad de refrendo o autorización congresual instituida en el artículo 37.4 de la Constitución dominicana de mil novecientos sesenta y seis (1966) (vigente al momento de dictarse la Sentencia núm. 184 del Tribunal de Confiscaciones). En el presente caso, el monto de la participación accionaria del Sr. Gadala María excedía los veinte mil pesos dominicanos (RD\$20,000.00) establecidos como límite por el artículo 55.10 de la Constitución dominicana de mil novecientos sesenta y seis (1966), formalidad que se mantuvo inalterable en las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y de dos mil dos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2002), por lo que dicha disposición resultaba vigente al momento de interposición de la presente acción directa (dos mil tres [2003]), sin que conste elemento probatorio alguno que nos permita dejar por establecida la transferencia jurídicamente válida de la propiedad de las acciones de FAVIDRIO al patrimonio del Sr. Gadala María o al de alguno de sus herederos. Por tanto, al disponerse en el Decreto núm. 375-03 que la capitalización de dicha empresa se realizaría mediante la modalidad del arrendamiento y en cumplimiento de las disposiciones de la Ley núm. 141-97, sobre reforma de las empresas estatales, el Poder Ejecutivo no transgredió el derecho de propiedad de los accionantes, pues estos no poseían la titularidad del mismo por tratarse de una empresa pública del patrimonio del Estado dominicano, razón por la cual se desestima el medio de inconstitucionalidad formulado.

9.2. En cuanto a la sanción de nulidad de los decretos que contravienen la Constitución (art. 6 de la Constitución de la República)

9.2.1. Los accionantes procuran la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto impugnado por presuntamente violar el artículo 6 de la Constitución, el cual consagra el principio de la supremacía constitucional y en su parte *in fine*, establece la sanción imponible a la violación de dicho principio, esto es, la nulidad de toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución.

9.2.2. En la especie, los accionantes fundamentan su acción en lo que sería la consecuencia de la violación a una norma constitucional: la nulidad absoluta del acto impugnado en el caso en que dicho acto contraviniera un artículo de la Ley Fundamental. Por tanto, los reclamantes no identifican una violación concreta al texto constitucional que aduce ser vulnerado por el referido decreto núm. 375-03, por lo que al no formular una infracción a una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposición de la Constitución, este tribunal considera que dicho medio de inconstitucionalidad debe ser, como al efecto, desestimado.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil tres (2003), incoada por los señores Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María) contra el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), del Poder Ejecutivo, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María (hijos y herederos del finado Elías Gadala María) y, en consecuencia, declarar conforme a la Constitución el Decreto núm. 375-03, de fecha quince (15) de abril de dos mil tres (2003), dictado por el Poder Ejecutivo, por no resultar atentatorio al derecho de propiedad de los accionantes.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a las partes accionantes, Arturo Elías Gadala María, Mauricio Roberto Elías Gadala María, Ricardo Alfredo Elías Gadala María, Eduardo Elías Gadala María y Carolina Alicia Gadala María, y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: 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 Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

La presente sentencia 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