



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

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 7 de marzo de 2007, años 163° de la Independencia y 144° de la Restauración, actuando como Tribunal Constitucional, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad intentada por **Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc.**,



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

institución sin fines de lucro organizada de conformidad con la Ley 520 del 1920, con domicilio social localizado en el apartamento 302 (tercer piso) del Edificio Porcela, de la Avenida Bolívar No. 911, en esta ciudad de Santo Domingo, debidamente representada por su Presidente, Romualdo Estévez, dominicano, mayor de edad, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 034-0005809-9, domiciliado y residente en la calle 11 de Enero, Edif. 1, del Sector Las Colinas, de la ciudad de Santiago de los Caballeros; **Cementos Andino Dominicanos, S. A.**, sociedad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes dominicanas, con su domicilio social y centro de explotación industrial sito en Cabo Rojo, Provincia de Pedernales, representada por su Presidente señor Vladimiro Camacho, ciudadano colombiano, mayor de edad, casado, empresario, pasaporte núm. 17065800, domiciliado y residente en la ciudad de Santo Domingo; **Yellow Day Corporation**, sociedad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes panameñas, con su domicilio social y centro de explotación industrial sito el Municipio de Monción, Provincia de Santiago Rodríguez, representada por su Presidente, señor Félix M. García Castellanos, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 031-0249818-3, domiciliado y residente en Santiago de los Caballeros; **Industrias San**



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Miguel del Caribe, S. A., sociedad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial sito en la Carretera Santiago Rodríguez-Mao, Kilómetro 6, Caimito, Municipio de San Ignacio de Sabaneta, Provincia de Santiago Rodríguez, debidamente representada por su Presidente, Jorge Rolando Añaños Jeri, de nacionalidad peruana, mayor de edad, empresario, pasaporte núm. PC-34043, domiciliado y residente en Lima, Perú, actualmente en tránsito en el país; **Megaplast, S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Paraje Los Tocones, Municipio y Provincia de Santiago Rodríguez, debidamente representada por su Presidente, señor Manuel de Jesús Taveras Martínez, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 095-0003182-9, domiciliado y residente en la ciudad de Santiago de los Caballeros; **Itacam Corp., S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de San Fernando de Montecristi, Provincia de Montecristi, debidamente representada por su Presidente, Rotulado Estévez, dominicano, mayor de edad, casado,



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

empresario cédula de identidad y electoral núm. 034-0005809-9, domiciliado y residente en la calle 11 de enero, Edif. 1, Las Colinas de la ciudad de Santiago de los Caballeros; **Serrana Agroindustrial, C. por A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de Monción, Provincia de Santiago Rodríguez, debidamente representada por Javier Izquierdo, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 001-0241579-1, domiciliado y residente en la calle Juan Morfa No. 93 esq. Bartolomé Colón, Villa Consuelo, en esta ciudad de Santo Domingo; **Agroforestal Macapá, S. A.**, sociedad constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de Comendador, Provincia Elías Piña, debidamente representada por su Presidente, señor Juan Antonio Ramírez, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 001-0056174-5, domiciliado y residente en la calle Arturo Logroño núm. 17, del Ensanche La Fe, en esta ciudad de Santo Domingo; **Electricosa del Mundo, S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

ubicado en el Municipio de San Fernando de Montecristi, Provincia de Montecristi, debidamente representada por su Presidente, señor José M. Santana, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 001-1125997-4 domiciliado y residente en la Ave. Duarte No. 2, Montecristi; **Punta Mangle, S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de San Fernando de Montecristi, Provincia Montecristi, debidamente representada por su Presidente, señor Jorge Francisco Melgarejo, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 041-0001226-1, domiciliado y residente en la ciudad de Montecristi; **Calor del Sol, S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en la Provincia de Santiago Rodríguez, debidamente representada por su Presidente, señor Elaruch Haim Shritawan, ciudadano israelí, mayor de edad, casado, empresario, provisto de pasaporte núm. 8515918, domiciliado y residente en la calle Emilio Prud'home No. 5, Santiago Rodríguez; **Mirador El Morro, C. por A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

explotación industrial ubicado en el Municipio de San Fernando de Montecristi, Provincia de Montecristi, debidamente representada por su Presidente, señor Francisco J. González, dominicano, mayor de edad, casado empresario, portador de la cédula de identidad y electoral No. 001-0121901-2, domiciliado y residente en Montecristi; **Southern Filler, S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de los Estados Unidos de Norte América, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio La Descubierta, Provincia Independencia, debidamente representada por su Presidente, señor Francisco J. Menéndez, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 001-1219956-7, domiciliado y residente en el Local 206 de la Avenida Rómulo Betancourt esq. Angel Liz, en esta ciudad de Santo Domingo; **Everlast Industries, S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de Monción, Provincia de Santiago Rodríguez, debidamente representada por su Presidente, Aníbal de Jesús Tavarez, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 031-0106852-0, domiciliado y residente en la ciudad de Santiago; **Inversiones Los Zares, S. A.**, sociedad



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de Guayubín, Provincia de Montecristi, debidamente representada por su Presidente, señor Francisco Cabilla, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 001-14505066-1 domiciliado y residente en la Carretera Montecristi-Guayubín, La Guajaca, Montecristi; Tecni Itali, S. A.; sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de Duvergé, Provincia de Independencia, debidamente representada por su Presidenta, Margeline Collado, dominicana, mayor de edad, casada, empresaria, cédula de identidad y electoral núm. 001-1630096-3, domiciliada y residente en la Carretera Cabral-Duvergé Km. 5, Municipio de Duvergé; **Inversiones Margie, S. A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de San Fernando de Montecristi, Provincia de Montecristi, debidamente representada por su Presidente, señor Leocadio Peña, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral No. 031-0097133-6, domiciliado y



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

residente en la ciudad de Santiago de los Caballeros; **Casabe Guaraguano, C. por A.**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social y centro de explotación industrial ubicado en el Municipio de Monción, Provincia de Santiago Rodríguez, debidamente representada por su Presidenta Rosmery Almonte, dominicana, mayor de edad, casada, empresaria, portadora de la cédula de identidad y electoral núm. 042-0006687-8, domiciliada y residente en la Carretera Duarte No. 36, Callada Grande, Monción, Provincia de Montecristi; y **Unigold Resort**, sociedad comercial constituida y organizada conforme a las leyes canadienses, con su domicilio, debidamente representada por su Presidenta, señora María Linette García, dominicana, mayor de edad, casado, empresario, cédula de identidad y electoral núm. 001-1405649-2, domiciliado y residente en Plaza Compostela Suite 415, Av. J. F. Kennedy C. esq. W. Churchill, **contra** el artículo 1 de la Ley 236-05 de fecha 19 de mayo de 2005 que modifica el artículo 2 de la Ley núm. 28-01 de fecha 1 de febrero de 2001 y del artículo 45 del Reglamento de Aplicación de la Ley No. 28-01 y su modificación inserta en el Decreto No. 539-05;

Visto la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia el 7 de diciembre de 2005, por los impetrantes y suscrita por sus abogados



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Licdos. José Luis Taveras, Eduardo Jorge Prats y Angélica Noboa que concluye así: “**Único:** Declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 236-05, de fecha 19 de mayo de 2005, que modifica el artículo 2 de la Ley No. 28-01 de fecha 1 de febrero de 2001, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, así como las disposiciones del artículo 45 del Reglamento de Aplicación de la Ley 28-01 y su modificación contenida en el Decreto No. 539-05 de fecha 28 de septiembre de 2005, en el entendido de que la aplicación de las referidas disposiciones a las empresas clasificadas o en operación constituyen una clara vulneración al derecho a la seguridad jurídica, al principio de la irretroactividad de las leyes, al derecho a la razonabilidad de las decisiones de los poderes públicos, al derecho a la libre empresa e igualdad de competencia, al principio de proporcionalidad de las cargas fiscales y una vulneración de las disposiciones del artículo 110 de la Constitución que prohíbe el levantamiento de las exenciones tributarias otorgadas conforme manda la propia Constitución de la República”;

Visto la opinión del Magistrado Procurador General de la República, recibida por secretaría el 17 de febrero de 2006, la que concluye así: “**Primero:** Declaréis regular en cuanto a la forma la instancia en solicitud de declaración de inconstitucionalidad incoada por los Licdos. José Luis Taveras, Eduardo Jorge Prats y Angélica



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Noboa, a nombre y representación de la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc., Cementos Andinos Dominicanos, S. A., y compartes, en contra del artículo 1 de la Ley 236-05 que modifica el artículo 2 de la Ley No. 28-01, que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y del artículo 45 del Reglamento de Aplicación No. 539-05, de la referida ley modificada; **Segundo:** Rechazar en cuanto al fondo la acción en inconstitucionalidad elevada por los Licdos. José Luis Taveras, Eduardo Jorge Prats y Angélica Noboa, a nombre y representación de la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc. Cementos Andinos Dominicanos, S. A., y compartes, por no ser contrarios a la Constitución de la República”;

La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los artículos 7, 8.5, 9, 47, 46, 100 y 110 de la Constitución; 1 de la Ley No. 236-05, del 19 de mayo de 2005, que modifica el artículo 2 de la Ley No. 28-01 del 1 de febrero de 2001 y 45 del Reglamento;

Considerando, que en su instancia los impetrantes demandan sea declarada la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley No. 236-05, del 19 de mayo de 2005, que modifica el artículo 2 de la Ley No. 28-01 del 1 de febrero de 2001, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, así como las disposiciones del artículo 45 del Reglamento de



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Aplicación de la citada Ley No. 28-01 y su modificación el Decreto No. 539-05 del 28 de septiembre de 2005;

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; que esa disposición ha sido interpretada en el sentido de que si bien es cierto que la Constitución de la República menciona sólo a las leyes como objeto de la acción en inconstitucionalidad por vía directa ante la Suprema Corte de Justicia, no lo es menos que dicho texto no debe ser limitado sólo a la ley, sino que además debe extenderse sobre aquellos actos que emanan de los funcionarios que detentan el poder político y la administración del Estado, actos que están enunciados por el artículo 46 de la Constitución de la República; que en la especie, la acción de que se trata se refiere a la inconstitucionalidad no sólo de disposiciones legales como son el Art. 1 de la Ley 236-05, del 19 de mayo de 2005, que modifica el Art. 2 de la Ley No. 28-01 del 1ro. de febrero de 2001, sino también de las disposiciones del Art. 45 del Reglamento de Aplicación de la citada Ley



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

núm. 28-01 y su modificación el Decreto No. 539-05 del 28 de septiembre de 2005 emitido por el Poder Ejecutivo, por lo que esta acción también se dirige contra un acto emanado de uno de los poderes públicos del Estado y sujeto por tanto al control constitucional concentrado, previsto por los artículos 46 y 67 de nuestra Carta Magna, y por ende puede ser dirigida por la vía principal ante esta Suprema Corte de Justicia;

Considerando, que en el presente caso, la Suprema Corte de Justicia se haya apoderada de una acción directa de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley No. 236-05, del 19 de mayo de 2005, y del artículo 45 del Reglamento, los cuales disponen respectivamente, lo siguiente: *“Art. 1.- Se agregan los párrafos II, III y IV al artículo 2, de la Ley 28-01, del 1ro. de febrero del 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo abarcando las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, y se leerán de la manera siguiente: “Párrafo II.- La transferencia dentro del territorio nacional de los bienes elaborados y servicios prestados por las empresas que se beneficien de las exenciones estipuladas en la presente ley estará sujeta al pago de las obligaciones fiscales que establece el Título III del Código Tributario, referente al Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). En cuanto a las obligaciones fiscales*



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

*dispuestas en el Título IV del Código Tributario, referente al impuesto selectivo al consumo (ISC), sólo serán aplicables a los bienes derivados del alcohol y el tabaco, entre otros, producidos, transferidos y/o comercializados por las empresas acogidas al amparo de la presente ley; **Párrafo III.-** La importación de bienes de capital (maquinarias y equipos), que realicen las empresas amparadas bajo los términos de esta ley, estarán exentas del pago de las Comisión Cambiaria. Las demás importaciones, están sujetas al pago de esta comisión o cualquier carga similar establecida o que en el futuro establezca la Junta Monetaria u otra entidad o poder del Estado; **Párrafo IV.-** A los fines de esta ley, para que las empresas clasificadas puedan beneficiarse de las exenciones arancelarias aplicables a la importación de materias primas e insumos, se requerirá que los mismos sean sometidos a procesos de transformación sustancial en la República Dominicana que generen valor agregado de manera tal que el bien final que resulte de la transformación corresponda a una partida arancelaria distinta a la de la materia prima o insumo importado, de conformidad con el Arancel de Aduanas de la República Dominicana y el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. En tal virtud, el empaque, reempaque, envasado, mezcla, molienda y/o refinamiento de productos, no serán considerados como procesos que den origen al beneficio de la exención arancelaria prevista en esta ley”;*

“Art. 45 del Reglamento: “Regularización de las empresas habilitadas en la clasificación de Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Las empresas



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

clasificadas como Zona Especial de Desarrollo Fronterizo debidamente clasificada por el Consejo de Coordinación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente reglamento, dispondrán de un plazo de noventa (90) días, a los fines de presentar por vía de la Dirección Ejecutiva, a la Comisión de Evaluación y esta última verificar que dichas empresas cumplen con los requisitos establecidos en el presente reglamento, y proceder a su validación y posterior inscripción registro de la Oficina Técnica Ejecutiva en la clasificación de Zona Especial de Desarrollo Fronterizo”

Considerando, que los impetrantes en la instancia contentiva de su acción alegan, en síntesis, lo siguiente: que en la especie, las compañías intervinientes son empresas que acogiéndose al régimen legal instituido por la Ley No. 28-01 del 1 de febrero de 2001, han realizado cuantiosas inversiones de capital, medios, infraestructuras, recursos humanos y tecnología en la mayor parte de las provincias fronterizas clasificadas por la aludida ley; que los beneficios fiscales otorgados a las empresas que se acogen a este régimen no son ni han sido concesiones gratuitas, sino obligadas compensaciones a los sobrecostos que suponen la instalación y operación en la zona fronteriza, en los que no incurren otras empresas instaladas en el Distrito Nacional o en otras zonas más desarrolladas que la frontera del país; que estos sobrecostos están originados en: a) ausencia de



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

infraestructura adecuada en la zona; b) falta de infraestructura de servicios públicos, de telefonía y comunicaciones; c) alto costo de transporte de materias primas e insumos desde Santo Domingo hasta el local de las plantas de producción situadas en las provincias fronterizas, así como el transporte de los productos terminados al resto del territorio nacional; d) falta de recursos humanos calificados, entre muchos otros; y e) hay operando alrededor de cinco veinte (120) empresas al amparo de este régimen especial, con una inversión global estimada en cuarenta y dos mil doscientos ochenta y cuatro millones (RD\$42,284,000,000.00) y una inversión conjunta ejecutada de tres mil ochocientos ochenta y un millones doscientos ochenta y cuatro mil cuarenta y cuatro pesos (RD\$3,881,284,044.00), generando cuatro mil novecientos cuarenta (4,940) empleos directos en la región fronteriza;

Considerando, que la acción en inconstitucionalidad que interponen contra las disposiciones legales y reglamentarias que se indican se fundamentan en las alegaciones siguientes: Violación al derecho de la seguridad jurídica y al principio de la irretroactividad de las leyes; violación al derecho de razonabilidad en las decisiones de los poderes públicos; violación a las disposiciones del artículo 110 de la Constitución de la República; violación al derecho a la libre empresa e igualdad de competencia; violación al principio de proporcionalidad



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

tributaria; que en cuanto a lo primero, siguen exponiendo los impetrantes, el derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 47 de la Carta Magna que establece: “... 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”; que esa disposición tiene por finalidad que el ciudadano pueda presuponer y calcular con tiempo la influencia del Derecho en su conducta personal o corporativa; que es evidente que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando se hace un cambio repentino y unilateral de las condiciones que han sido la base esencial y principal para el establecimiento de las empresas en la zona especial de desarrollo fronterizo; que la nueva modificación intenta desmontar aquellos beneficios impositivos que fueron los que dieron lugar a que las empresas se instalaran en esta parte del territorio e invirtieran cuantiosos recursos en su desarrollo, y que el artículo 45 del Reglamento pretende someter a una reclasificación a empresas ya clasificadas al amparo de la Ley No. 28-01, lo que es una clara vulneración a la seguridad jurídica; que con las concesiones otorgadas en virtud de esta ley se cumple el mandato expreso de la Constitución que en su artículo 7 establece que “Es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

República a lo largo de la línea fronteriza”, lo que dejaría de producirse precisamente con decisiones repentinas contra quienes confiando en la buena fe y sostenibilidad de reglas preestablecidas por nuestros poderes públicos, han hecho cuantiosas inversiones en el país; que en cuanto a lo segundo y cuarto, agregan los impetrantes, con la decisión intempestiva del legislador de desmonte y variación de los beneficios fiscales consagrados por la Ley No. 28-01 a las empresas que se establecieron en la zona especial de desarrollo fronterizo, se ha vulnerado también el principio de la irretroactividad de la ley, por cuanto al exigir el artículo 45 del Reglamento una reclasificación de las empresas ya autorizadas a operar, se conjuga esa vulneración con la violación al artículo 110 de la Constitución que habla del modo en que el Estado reconoce exenciones fiscales en favor de particulares y del derecho irrevocable de beneficiarse por el tiempo que estipule la concesión o el contrato; que en cuanto al tercer aspecto que trata de la violación al principio de razonabilidad, previsto en el artículo 8.5 de la Constitución, en el sentido de que la ley no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que la perjudica, los impetrantes aducen que las disposiciones cuya inconstitucionalidad se pide, son a toda luz irrazonables no solo porque se demuestra irracional desmontar los beneficios que han sido



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

el sustento de la inversión que esas empresas han realizado, sino porque conculca todo una tradición constitucional de respeto a los derechos adquiridos y a la estabilidad de las decisiones de los poderes públicos; y que en cuanto al quinto aspecto que trata de la violación al derecho a la libre empresa, igualdad de competencia y proporcionalidad tributaria, los impetrantes aducen, entre otros argumentos, que el artículo 100 de la Constitución establece que “La República condena a todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos...”, así como que el literal e) del artículo 9 de la citada Carta Magna consagra que es deber de los particulares “el contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas”;

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 que 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



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

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, de 2001, mediante la cual se crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, que dispone las exenciones y facilidades que se indican en el párrafo del artículo 2 y en el 3 de la misma ley, por un período de veinte (20) años, a favor de las empresas instaladas y por instalarse en las citadas provincias; que la indicada ley fue objeto de una acción directa de inconstitucionalidad que fue rechazada por esta Suprema Corte de Justicia por sentencia del 2 de marzo de 2005, cuyas motivaciones se reiteran por esta decisión;

Considerando, que independientemente de otros argumentos en que los impetrantes fundamentan su acción de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte de Justicia, en sus funciones de Tribunal



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Constitucional, examina, primeramente, por su trascendencia e impacto en el caso de la especie, las violaciones denunciadas a los principios de la seguridad jurídica y de la irrevocabilidad de las exenciones tributarias; que en cuanto a lo primero, además de las razones expuestas como soporte de la violación a la garantía consagrada en la última parte del artículo 47 de la Constitución en perjuicio de las empresas que se acogieron a la oferta contenida en la Ley No. 28-01, concretada esa violación en la Ley No. 236-05 y su Reglamento, que desmonta los beneficios impositivos otorgados a las impetrantes por aquella legislación, se hace imperioso examinar los textos legales en conflicto a los fines de verificar su constitucionalidad, aunque, en lo que respecta al artículo 2 de la Ley No. 28-01, su conformidad con la Constitución quedó establecida en la sentencia de esta Corte del 2 de marzo de 2005. Este texto dispone lo siguiente:

“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:



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

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”;

Considerando, que entre las soluciones que la necesidad de determinar cuándo una norma jurídica debe descartarse a causa de su retroactividad, figura en primer lugar, la teoría de los derechos adquiridos, tradicionalmente consagrada por nuestra Constitución en los términos siguientes: “Art. 47... 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”; que, en efecto, cuando este canon se refiere a “situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”, alude necesariamente a la teoría o



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

doctrina de los “derechos adquiridos” que se identifica con el principio de la irretroactividad de las leyes, de lo que se infiere, por lógica jurídica, que sería retroactiva toda ley que altera o alterara derechos adquiridos, no simples expectativas, establecidos conforme a una legislación anterior; que la supresión o desmonte o variación de los beneficios fiscales que otorgó la Ley No. 28-01 a las empresas que se establecieron en la zona especial de desarrollo fronterizo, no sólo vulnera, como válidamente afirman los impetrantes, el principio que prohíbe a la ley regir la validez y los efectos de situaciones jurídicas nacidas antes de su promulgación, salvo las excepciones previstas en la Constitución, sino el derecho a la seguridad jurídica o a la confianza legítima, como se le llama en derecho europeo, y que es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma “consiste en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano en el ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico”; que, igualmente, con la puesta en vigor del Reglamento, el cual establece la obligación de volver a clasificar las empresas ya clasificadas en base al régimen de la Ley No. 28-01 y exigir nuevos requisitos para mantener el status reconocido por dicha ley, se hace una aplicación retroactiva de la ley y se alteran los derechos adquiridos de las empresas accionantes;



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Considerando, que, por su parte, el artículo 110 de la Constitución sujeta el otorgamiento de exenciones fiscales o municipales en beneficio de particulares al dictado de una ley o mediante contrato que apruebe el Congreso Nacional; que por la misma disposición se establece que una vez reconocida la exención o exoneración de que se trate por una de las formas previstas, el derecho que nace adquiere categoría de irrevocable, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato; que en el caso que nos ocupa la Ley No. 28-01, estableció en el párrafo de su artículo 2, lo 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”; que, como puede apreciarse, es la ley misma que ha establecido un **período de veinte (20) años** para el disfrute de las exenciones en beneficio de



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

las empresas de todo tipo permitidas por las leyes dominicanas instaladas dentro de los límites de las provincias de la línea fronteriza ya identificadas; que como la Ley No. 28-01 apenas tiene cinco (5) años de estar en vigor, resulta evidente la transgresión al derecho irrevocable de beneficiarse de la concesión por veinte años (20 años) que le asiste a las empresas accionantes y a las que se hayan instalado hasta la promulgación de la ley objeto de la presente acción en inconstitucionalidad, derecho que dimana de la señalada Ley No. 28-01, y transgresión en que ha incurrido el legislador al suprimir los incentivos fiscales bajo los cuales se instalaron las referidas empresas.

Considerando, en consecuencia, que ha lugar a declarar no conforme a la Constitución las disposiciones del artículo 1 y sus párrafos II, III y IV que agrega al artículo 2 de la Ley No. 28-01, del 1 de febrero de 2001, y el artículo 45 del Reglamento de Aplicación No. 539-05, sometidos al examen de la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, sin que sea necesario ponderar los demás medios y alegatos de los impetrantes.

Por tales motivos: **Primero:** Declara no conforme con la Constitución el artículo 1 de la Ley No. 236-05 del 19 de mayo de 2005, que modifica el artículo 2 de la Ley No. 28-01 del 1ro. de febrero de 2001, que agregó los párrafos II, III y IV a dicho artículo 2, que crea una



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

zona especial de desarrollo fronterizo, así como las disposiciones del artículo 45 del Reglamento de Aplicación de la Ley No. 28-01, inserto en el Decreto No. 539-05 del 28 de septiembre de 2005; **Segundo:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada al Procurador General de la República, a las partes interesadas y publicadas en el Boletín Judicial.

Jorge A. Subero Isa

Rafael Luciano Pichardo

Eglys Margarita Esmurdoc

Hugo Alvarez Valencia

Juan Luperón Vásquez

Margarita A. Tavares,

Julio Ibarra Ríos

Enilda Reyes Pérez

Dulce María Rodríguez de Goris

Julio Aníbal Suárez

Víctor José Castellanos Estrella

Ana Rosa Bergés Dreyfous

Edgar Hernández Mejía

Darío O. Fernández Espinal

Pedro Romero Confesor

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



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

A. A. F.