



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0224/19

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0386, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por Rincón Largo, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00337-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de agosto del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución y 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de julio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la decisión recurrida en revisión

La Sentencia núm. 00337-2016, objeto del presente recurso de revisión de amparo, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Este fallo inadmitió la acción de amparo promovida por la sociedad comercial Rincón Largo, S.R.L. contra la Lotería Nacional dominicana, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes Nacionales y el Estado dominicano mediante instancia fechada el siete (7) de julio de dos mil dieciséis (2016) y recibida por el Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016). El dispositivo de la Sentencia núm. 00337-2016 reza como sigue:

PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta en fecha trece (13) días del mes de JULIO del año 2016, por la entidad RINCON LARGO, C. POR A., contra EL ESTADO DOMINICANO, LOTERIA NACIONAL DOMINICANA, MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCION GENERAL DE BIENES NACIONALES, en aplicación al artículo 70.1 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por existir otras vías Judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección de los derechos fundamentales invocados conforme los motivos expuestos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARA libre de costa el procedimiento por tratarse de una Acción Constitucional de Amparo.

TERCERO: ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada vía Secretarial del Tribunal, a la parte accionante la entidad por la entidad RINCON LARGO, C. POR A., a la parte accionada, ESTADO DOMINICANO, LOTERIA NACIONAL DOMINICANA, MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCION GENERAL DE BIENES NACIONALES y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA.

CUARTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La Sentencia núm. 00337-2016 fue notificada a la hoy recurrente en revisión, Rincón Largo, S.R.L., el treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciséis (2016), mediante oficio emitido por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo. El referido fallo fue, asimismo, notificado a las partes actualmente recurridas en revisión (Estado dominicano, Lotería Nacional dominicana, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Bienes Nacionales y Procuraduría General Administrativa) mediante el Acto núm. 794/2016, del nueve (9) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán.¹

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

¹ Alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La recurrente, Rincón Largo, S.R.L., interpuso un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 00337-2016 el siete (7) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), alegando la violación en su perjuicio del derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

El indicado recurso fue notificado a las partes recurridas (Estado dominicano, Lotería Nacional dominicana, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Bienes Nacionales y Procuraduría General Administrativa), mediante el Acto núm. 794/2016, del nueve (9) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán.

3. Fundamento de la sentencia recurrida

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo inadmitió la indicada acción de amparo sometida por Rincón Largo, S.R.L. mediante la Sentencia núm. 00337-2016, esencialmente, con base en la siguiente motivación:

*17. En la especie estamos en presencia de un asunto relacionado a **un supuesto acto expropiatorio**,² donde supuesta o realmente se anula un derecho fundamental, toda vez que, según lo argüido por la parte accionante se ha vulnerado la protección del derecho de propiedad debidamente registrado desde el año 63, Registro de Títulos emitió su certificado de título correspondiente, que debe y requiere la garantía del Estado; que esos terrenos fueron expropiados de maneta forzosa en el cien por ciento de esos derechos, pues en los mismos se edificó el local de la lotería, edificios de condominios para asignárselos a profesores, además de que por sorteo que se celebraban semanalmente se asignaban*

² Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parcelas y casas, a quienes actualmente ocupan y usufructúan dichos terrenos.

18. Que las entidades accionadas, especialmente la Lotería Nacional Dominicana y la Dirección Nacional de Bienes Nacionales, admiten estar ocupando los terrenos propiedad de la accionante y en el expediente figuran sendos documentos mediante los cuales se verifica que desde el año 1985 el Secretario Administrativo de la Presidencia instruyó al Administrador General de la Lotería Nacional Dominicana para que dicha entidad procediera al pago, informándole a la accionante que está en disposición de efectuar el pago correspondiente al referido inmueble previo depósito de la documentación requerida; Que todas las partes están contestes en que aun a la fecha de la presente Acción de Amparo el Poder Ejecutivo no ha emitido decreto alguno que formalice la expropiación de los terrenos objeto de la presente litis; [...]

20. Que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido mediante sentencia No TC/0160/15 que: “El juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa. Una vez instruido el proceso, el juez de amparo puede declarar la inadmisibilidad de la acción y remitir la causa a otra vía judicial que permita, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado (Art, 70,1 de la Ley núm. 137-11), por lo que la decisión adoptada por el juez de amparo de remitir a la vía del recurso administrativo no constituye una violación al derecho a accionar mediante el amparo reclamado por la recurrente y consagrado en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 72 de la Constitución de la República, pues el juez decidió de conformidad con la facultad que le confiere la ley.

21. Que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados en la emisión de actos administrativos, como lo es el recurso contencioso administrativo, procedimiento en el cual las partes se encontraran en mejores condiciones de hacer valer sus derechos, por lo que la misma constituye la vía judicial idónea y efectiva para brindar la protección de demandada. pues es quien tiene aptitud para conocer de cualquier pretensión derivada de dicho proceso.

22. En consecuencia, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo. salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que ésta presenta trastornos procesales que impedirían la cuida eficaz de los derechos fundamentales.

23. En ese sentido, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la parte accionante. el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder a través del correspondiente recurso contencioso administrativo, puesto que el accionante requiere que mediante la presente acción se ordene el pago de los valores que constan en el avalúe realizado por la Dirección General de Catastro sin la emisión del correspondiente Decreto que declare la expropiación por parte del Estado Dominicano, en consecuencia, esta Sala procede a declarar inadmisibile la presente Acción Constitucional de Amparo, interpuesta en fecha trece (13) del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mes de julio del año dos mil dieciséis (2016), por la entidad la sociedad comercial RINCON LARGO SRL, sin necesidad de ponderar ningún otro pedimento.

4. Hechos y argumentos de la recurrente en revisión de sentencia de amparo

La recurrente en revisión, Rincón Largo, S.R.L., solicita el acogimiento de su recurso y la revocación de la Sentencia núm. 00337-2016, basándose, de manera principal, en los siguientes argumentos:

50. En la especie es indiscutible que estamos en presencia de una privación arbitraria de la propiedad de Rincón Largo respecto de la Parcela No. 7-C-8-I, Distrito Catastral No. 8 del municipio y provincia de Santiago, cuya ocupación ha sido reconocida formalmente incluso en audiencia de amparo- por las autoridades involucradas En cuanto a esta realidad, e incluso, respecto del valor del inmueble expropiado irregularmente no existe controversia entre las partes, toda vez que en el expediente constan sendos documentos que demuestran que efectivamente el Estado Dominicano ocupa desde hace más de 40 años los terrenos propiedad de la Recurrente, e incluso ha validado la valoración de los referidos terrenos presentada por la Dirección de Catastro Nacional. (Ver anexos C, F, I y N).

51. En ese contexto, lo que fundamenta la elección del amparo como vía más efectiva para reivindicar el derecho de propiedad de la Recurrente es precisamente que, a pesar de los reconocimientos expresos por parte del Estado, en ningún momento, ningún organismo estatal ha procedido a realizar el pago debido por concepto la expropiación intervenida, y en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todo caso, incluso el Poder Judicial a través de la sentencia recurrida rendida por la Primera Sala del TSA, ha legitimado la ocupación irregular por parte del Estado de los terrenos de Rincón Largo, propiciando con ello, eternizar la vulneración de su derecho de propiedad y cerrando todas las vías hábiles para lograr la restauración del derecho conculcado. [...].

53. Como se observa, por más de cuatro décadas, de manera arbitraria la Recurrente ha sido privada del goce, disfrute y disposición de un bien inmueble que legítimamente le pertenece, el que, por demás, cuenta con la garantía y protección del Estado por encontrarse amparado en un certificado de título. En tal sentido, la violación de su derecho de propiedad no solo se ha materializado a través de la ocupación irregular de sus terrenos por parte de un organismo del Estado, sino que dicha conculcación se ha perpetrado y agravado severamente por causa de la inercia estatal de restablecer el derecho en cuestión a través del pago del justo valor del bien inmueble, todo ello a pesar de todas las medidas y las vías variadas a las que ha acudido la Recurrente procurando un pago que ha sido reconocido en más de una ocasión por distintas instituciones del Estado. [...].

55. En consecuencia, por haber cercenado el Estado todas las dimensiones y el contenido esencial del derecho de propiedad de Rincón Largo, no solo a través de la expropiación irregular llevada a cabo por la Lotería Nacional Dominicana, sino mediante las omisiones que han servido como aval para dejar sin restituir el equivalente económico de dichos terrenos por parte de las autoridades que durante todo el tiempo que ha durado la expropiación han sido involucradas en los procedimientos y gestiones desplegados por la Recurrente, la violación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de este derecho ha trascendido de lo meramente legal y se ha convertido en una vulneración grosera agravada, además, por la sentencia recurrida. [...].

57, Por tanto, con el dictado de la sentencia recurrida, la Primera Sala del TSA contribuyó con la prolongación de la conculcación del derecho fundamental de propiedad de Rincón Largo perpetrada por la Lotería Nacional Dominicana, organismo que manifestó en audiencia de amparo su responsabilidad en la ocupación de los terrenos en cuestión y la disposición para cumplir con su obligación de pago. Esta actuación vulneradora del derecho de propiedad de la Recurrente se materializa, entre otras afirmaciones contenidas en la sentencia, a través de la siguiente interpretación incorrecta del caso: El legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados en la emisión de actos administrativos, como lo es el contencioso administrativo. [...].

58. Tal como establece la Primera Sala del TSA en la sentencia recurrida, citando la sentencia TC/0341/14 de ese Tribunal Constitucional, “el recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar” (Subrayado nuestro).

59. Como se observa, ante la inexistencia de un acto administrativo cuya nulidad se pueda perseguir o, en virtud del cual se reclame la ejecución del procedimiento expropiatorio respecto del inmueble propiedad de la Recurrente, el recurso contencioso administrativo, evidentemente, no es



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la vía judicial más efectiva para reivindicar los derechos y garantías fundamentales vulnerados. Por tanto, la sentencia recurrida, en sí misma, al dictaminar erróneamente que la vía judicial más efectiva es el recurso contencioso administrativo, constituye un instrumento de consecución de la violación del derecho de propiedad y de las garantías del debido proceso de Rincón Largo. [...].

66. Sin embargo, como bien han reconocido las instituciones envueltas en la apropiación arbitraria del inmueble de Rincón Largo, y como consta en la sentencia recurrida, “todas las partes están contestes en que aún a la fecha de la presente Acción de Amparo el Poder Ejecutivo no ha emitido decreto alguno que formalice la expropiación de los terrenos objeto de la presente litis”. En consecuencia, es evidente que no se ha cumplido, ni siquiera, con el requisito más esencial que pueda existir en un procedimiento expropiatorio, lo que demuestra que la ocupación irregular que por más de 40 años viene realizando la Lotería Nacional Dominicana respecto de los terrenos que legítimamente le pertenecen a Rincón Largo, constituye una verdadera vía de hecho, por no haber intervenido hasta la fecha ningún acto estatal que formalice la expropiación que reconoce haber realizado el Estado.

67. En consecuencia, como hemos recalcado, en este caso no estamos frente a una expropiación regular, cuya falta de pago pudiera en algunos casos acarrear una mera violación a la legalidad, o que implicaría en otros supuestos, la reivindicación de derechos fundamentales en ocasión de una actuación administrativa, ni se persigue una simple cobranza que puede reclamarse en sede contenciosa administrativa. Por el contrario, nos encontramos en una situación de evidente desamparo en la cual, las autoridades estatales han prolongado una violación del derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamental de propiedad sin siquiera valerse de un acto administrativo que declare la causa de utilidad pública o interés social que justifique la sustracción del bien inmueble.

68 por tanto, resulta sorprendente para la Recurrente que el tribunal a quo establezca como vía judicial más efectiva el proceso de contencioso administrativo, cuando en la misma sentencia mediante la cual se declara inadmisibile la acción de amparo intentada, se recalca que no ha intervenido a la fecha decreto que declare las causas de utilidad pública o interés social que fundamentan la ocupación de los terrenos de Rincón Largo. [...].

72. En ese contexto, el caso en cuestión refleja una severa violación del debido proceso expropiatorio por omisión, no solo de cumplir con el pago del justo valor del inmueble, sino porque ni si quiera antes de ocupar dichos terrenos procuraron la expedición del decreto mediante el cual se declara las razones de utilidad pública o interés social que justifica la ocupación en cuestión. Por tanto, la sentencia recurrida incurre en una especie de legitimación de la violación del debido proceso en perjuicio de Rincón Largo al inadmitir la acción de amparo intentada, tomando en cuenta que: i) la Lotería Nacional Dominicana ocupa ilegítimamente el inmueble propiedad de la Recurrente sin haber intervenido previamente un decreto en el que se justifiquen las causas de utilidad pública o interés social que fundamente dicha privación; u) la ocupación en cuestión lleva alrededor de unos 40 años sin ser regularizada; iii) ningún organismo estatal hasta el momento ha pagado a Rincón Largo el precio debido por concepto de la expropiación intervenida; iv) ha quedado comprobado en distintos documentos que componen el expediente que el Estado dominicano ha reconocido la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ocupación ilegal de los terrenos de la Recurrente lo cual a su vez, fue manifestado en audiencia de amparo, y, y) en el expediente, así como en la propia audiencia, ha quedado claramente recogido que existe acuerdo entre las partes con relación al precio en el cual ha sido valorado el bien inmueble. [...].

81. En la especie, con el simple hecho de la falta de formalización de la expropiación en cuestión, se puede hablar de la violación del derecho de propiedad y del desconocimiento de las garantías del debido proceso, lo cual justifica el pago de la indemnización solicitada. Por tanto, en el tenor de lo establecido en la sentencia recurrida, el amparo es la única vía disponible con la que cuenta la Recurrente por comportar cualquier otra un sinnúmero de trastornos procesales, empezando por la inexistencia de un acto administrativo mediante el cual se declaren las causas de utilidad pública o interés social que justifiquen la expropiación llevada a cabo por la Administración. [...].

88. En consecuencia, precedentes como el fijado mediante las sentencias TC/0701/13, TC/0531/14, TC/0205/13 y TC/0193/14, que reconocieron la procedencia del amparo para reivindicar el derecho de propiedad privada y las garantías de la tutela judicial efectiva que componen el debido proceso, en ocasión de la expropiación de bienes inmuebles de manera arbitraria y sin haberse efectuado el pago debido; resultan de obligatoria observancia para el TSA al momento de fallar la acción de amparo decidida mediante la sentencia recurrida. [...].

91, En consecuencia, al encontrarnos en la especie con una violación del derecho de propiedad consistente en la ocupación irregular de los terrenos de la Recurrente desde hace más de cuarenta (40) años, por cual



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Rincón Largo ha desplegado una serie de trámites desde hace largos años hasta el momento para obtener el pago debido, que ha sido en varias oportunidades reconocido y ordenado por la Administración y el propio Poder Ejecutivo, pero que hasta este momento no ha sido honrado, sin existir controversia en cuanto a la realidad de la expropiación y al monto determinado del valor del inmueble a través de certificación de avalúo del bien, otorgada por la Dirección General de Catastro Nacional; no se justifica que el TSA haya declarado la vía del amparo como inadmisibile, alegando la existencia de otras vías judiciales más efectivas, pues de haber realizado un análisis detallado del expediente, se percataría, que ni siquiera existen otras vías judiciales para reclamar el pago debido.

92. En consecuencia, al declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo sometida, el TSA incurrió en una grosera violación del precedente constitucional fijado por ese Honorable Tribunal Constitucional, lo que determina que la sentencia recurrida deba ser anulada y deberá conocerse el fondo de la acción de conformidad como ha sido decidido en precedentes similares a la especie.

Ese mismo es el fundamento de la indemnización por concepto de expropiación, sin importar si esta se realiza de manera legítima y conforme al procedimiento legal previsto o si, por el contrario, se incurre en una de hecho sin mediar acto que declare la utilidad pública del bien apropiado por la Administración del Estado. Por tanto, el elemento determinante para conceder la indemnización, no es el hecho de la emisión de un acto administrativo que declare propiamente la utilidad pública o el fin de interés general, sino los perjuicios que esta vulneración del derecho de propiedad y de la garantía del debido



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proceso han causado a la Recurrente por lo largo de los años. Y es que, con la ocupación irregular del inmueble de la Recurrente, llevada a cabo por la Lotería Nacional Dominicana y el Estado dominicano, impide el pleno uso, disfrute y disposición del derecho de propiedad de Rincón Largo, y, por ende, resulta una limitación excesiva y arbitraria del derecho fundamental de la Recurrente sin el pago de la justa contraprestación. [...].

100. Este tipo de casos se asimilan a las denominadas expropiaciones indirectas estudiadas en el Derecho Internacional Público y que en dicho contexto se definen como aquellas en que 'l inversionista conserva e/título legal de la propiedad, pero ve ilimitados sus derechos de uso de la propiedad como consecuencia de una interferencia del Estado". En tal virtud, ante la apropiación ilegítima, sin agotar el procedimiento correspondiente, el Estado ha incurrido en perjuicios que deben traducirse en una compensación pecuniaria en favor del expropiado. [...].

103. En definitiva, no se trata de que el fundamento de la indemnización viene dado por la emisión de un acto administrativo que declare la utilidad pública o el fin de interés general que tenga el Estado, sino que se fundamenta en el hecho mismo de la apropiación que representa un sacrificio excesivo de su titular, y, por consiguiente, amerita el pago de una contraprestación. Por tanto, nunca se deberá requerir la existencia de un decreto expropiatorio, allí donde lo que ha ocurrido es una expropiación arbitraria en la cual se ha prescindido de la emisión de dicho acto administrativo, para hacer valer la indemnización, pues tal requerimiento resultaría tanto o más violatorio del derecho de propiedad de la Recurrente que la expropiación misma.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

104. En conclusión, en el presente caso, la falta de la emisión de un acto formal de expropiación hasta el momento de la interposición de la acción de amparo, no exime al juez de amparo para que ordene la restitución del derecho fundamental de propiedad de la Recurrente, mediante el pago de un equivalente económico, ante la imposibilidad material de restaurar el inmueble en naturaleza. Por el contrario, tal como expondremos más adelante, la adopción de medidas como ésta, constituyen parte de los deberes del juez de amparo para cumplir con los principios de efectividad y favorabilidad a que ha de adherirse el juez en los procesos constitucionales.

5. Hechos y argumentos de las partes recurridas en revisión

Tal como se ha indicado, el presente recurso de revisión de amparo fue interpuesto contra el Estado dominicano, la Lotería Nacional dominicana, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes Nacionales y la Procuraduría General Administrativa. Estas entidades presentaron sus correspondientes escritos de defensa, exponiendo sus pretensiones respectivas, las cuales se resumen a renglón seguido:

A. La Lotería Nacional dominicana (actuando por sí misma) pretende, en síntesis, la total confirmación de la Sentencia núm. 00337-2016, alegando, esencialmente, lo siguiente:

1.1.- A que, la sociedad comercial RINCON LARGO, S. R. L. —a su decir— era la titular de unos terrenos donde hoy en día se encuentra situado el sector La Lotería de la ciudad de Santiago de los Caballeros, República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2.- A que el Estado Dominicano ocupó la totalidad de la parcela No.7-C-8-I del Distrito Catastral número 8, del municipio de Santiago, con una extensión territorial de cincuenta y un mil quinientos ochenta y un punto cero cuatro (51,58104) metros cuadrados (mts²), terrenos de la propiedad de la recurrente en revisión, adquiridos mediante Acto bajo Firma Privada contentivo de Aporte en Naturaleza a su favor, amparada en el Certificado de Título No 174, expedido a su favor, en fecha doce (12) del mes de diciembre del año mil novecientos setenta y tres (1973).

1.3.- La referida situación fue reconocida por más de uno de los administradores generales que han estado al frente de la LOTERÍA NACIONAL DOMINICANA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, desde entonces, situación que impide que —en la actualidad— pretendamos desdecir el reconocimiento del derecho de propiedad de la razón social RINCON LARGO, S. R. L, en atención a principios tan básicos como el de coherencia. [...].

1.5.- Que tanto en ocasión de la referida acción de amparo, como en el estado procesal actual, la LOTERÍA NACIONAL DOMINICANA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA quiere dejar constancia de que no pretende desconocer la actividad expropiatoria que ha ejercido el Estado Dominicano en contra del aparentemente legítimo Derecho de Propiedad de la sociedad comercial RINCON LARGO, S. R. L., esto sin entrar en consideraciones jurídicas tendentes a discutir la idoneidad de la vía utilizada para la reivindicación del derecho conculcado. Lo anterior —reiteramos— a fin de dar fiel ejecución al principio de coherencia que norma las actuaciones de la administración pública, así



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como el respeto a la palabra dada, sobre esto abundaremos de forma inmediata. [...].

2.4.- Lejos de bonituras intelectuales, son precisamente estos los principios que impiden que ahora —de manera sorpresiva e intempestiva— la LOTERÍA NACIONAL DOMINICANA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, volviendo sobre sus propios actos, pretenda buscar subterfugios legales que pura y simplemente pudiera retardar el reconocimiento del derecho que en apariencia le corresponde a la razón social RINCON LARGO, S.R. L. [...].

2.8- Tal y como hemos dicho, la LOTERÍA NACIONAL DOMINICANA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA no tiene intención alguna de desconocer la actuación de expropiación hecha por el ESTADO DOMINICANO a su favor, pues constituiría un absurdo y una clara incoherencia, máxime cuando en esos terrenos se encuentra edificado un sector de viviendas denominado como “La Lotería”, situación que lejos de beneficiarle la convertiría en desconocedora de una caterva de derechos inagotable.

B. La Procuraduría General Administrativa (actuando por sí y en representación del Estado dominicano, el Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Bienes Nacionales) solicita en síntesis lo siguiente: 1) de manera principal, la inadmisibilidad del recurso de revisión de la especie, alegando su carencia de especial transcendencia o relevancia constitucional, y por no haber indicado, de manera clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada; y 2) de manera subsidiaria, el rechazo del recurso y la confirmación de la Sentencia núm. 00337-2016. En este orden de ideas, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indicado órgano presenta al respecto la argumentación que, de forma resumida, se expone a renglón seguido:

a. Sobre los medios de inadmisión

ATENDIDO: A que en sentido amplio el presente Recurso de Revisión no invoca los medios de defensa propuestos al tribunal a quo en el proceso de acción de amparo, no hace constar de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada. Muy por el contrario, el recurrente se limita a enunciar la violación de la tutela efectiva y el debido proceso y enumerar los artículos de la constitución los procedimientos constitucionales.

ATENDIDO: A que en cuanto a los requisitos de admisibilidad prescriptos por el citado artículo 100, el Recurso de Revisión de la especie no evidencia la especial trascendencia o relevancia constitucional planteada, ni establece los medios y agravios que la referida sentencia le ha causado.

ATENDIDO: A que se comprobará cuando ese Honorable Tribunal analice todo el procedimiento de amparo llevado ante esta jurisdicción la correcta aplicación de la constitución y la ley en el caso planteado. por lo que el recurso en revisión interpuesto por el recurrente no reúne los requisitos establecidos en los artículos 100 de la Ley No. 137-2011 Orgánica del Tribunal Constitucional de los Procedimientos Constitucionales.

b. Sobre el fondo del recurso de revisión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIDO: A que la sentencia a-quo emitida debe ser confirmada en todas sus partes, toda vez que la misma fue dictada observando el procedimiento legalmente establecido, respetando del debido proceso, garantizando el derecho de defensa de las partes y sustentando su decisión en la Constitución de la Republica, la Ley No.137-i 1, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales y demás normas aplicables.

ATENDIDO: A que al momento del Tribunal a-quo emitir la sentencia hoy recurrida lo hizo apegada a la Constitución de la República, a la Ley No. 137-2011, respecto el debido proceso de ley, garantizó el derecho de defensa del accionante y realizó una correcta aplicación de la misma, razón por la que todos los alegatos presentados por RINCON LARGO S, R, L, deben ser rechazados por ese Honorable Tribunal, por improcedente, mal; fundado. carente de base legal y por no haber demostrado que la Sentencia 00337-2016, pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en materia de amparo, sea contraria a la Constitución de la República o que le haya vulnerados derechos que ameriten ser restituido.

6. Pruebas documentales depositadas

En el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, figuran, principalmente, los siguientes documentos:

1. Sentencia núm. 00337-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Oficio núm. 7635, emitido por la Lotería Nacional dominicana el catorce (14) de julio de mil novecientos setenta y cinco (1975).
3. Oficio emitido por la Lotería Nacional dominicana el veintiuno (21) de julio de mil novecientos setenta y cinco (1975).
4. Carta dirigida por Rincón Largo, C. por A. al contralor general de la República el tres (3) de mayo de mil novecientos ochenta y tres (1983).
5. Oficio núm. 8546, emitido por el secretario administrativo de la Presidencia el doce (12) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985).
6. Comunicación emitida por la Lotería Nacional dominicana el veintiocho (28) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985).
7. Comunicación emitida por la Lotería Nacional dominicana el veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y cinco (1985).
8. Informe realizado por la Lotería Nacional dominicana el seis (6) de junio de mil novecientos ochenta y seis (1986).
9. Oficio núm. 3795, emitido por la Lotería Nacional dominicana el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).
10. Comunicación dirigida por seis (6) propietarios de casas rifadas por la Lotería Nacional dominicana al administrador general de la indicada institución el veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y uno (1981).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Carta dirigida por Rincón Largo, C. por A. a los propietarios de viviendas construidas por la Lotería Nacional dominicana el veinticuatro (24) de junio de dos mil tres (2003).
12. Carta dirigida por cuatro (4) propietarios de casas rifadas por la Lotería Nacional Dominicana al Instituto Nacional de la Vivienda, el cuatro (4) de septiembre de dos mil tres (2003).
13. Avalúo núm. 160-13, realizado por la Dirección General de Catastro Nacional el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).
14. Certificado de título núm. 174, expedido por el registrador de títulos de Santiago a favor de Rincón Largo, C. por A. el doce (12) de diciembre de mil novecientos setenta y tres (1973).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

La sociedad comercial Rincón Largo, S.R.L. sometió una acción de amparo contra la Lotería Nacional dominicana, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes Nacionales y el Estado dominicano, alegando la violación por estas entidades de su derecho fundamental de propiedad, así como al debido proceso, desde la década de mil novecientos setenta (1970). En ese sentido, Rincón Largo, S.R.L. aduce que la Lotería Nacional dominicana incurrió en dicha conculcación al ocupar y disponer arbitrariamente de la parcela de su propiedad núm. 7-C-8-I (Distrito Catastral núm. 8, municipio y provincia Santiago).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La accionante alega, asimismo, la construcción por la indicada entidad de cientos de viviendas en la referida parcela, las cuales fueron atribuidas a favor de particulares a través de los sorteos semanales celebrados por la Lotería Nacional dominicana. Rincón Largo, S.R.L; manifiesta, además, que la referida accionada edificó numerosos condominios en el aludido terreno, cuyos apartamentos fueron asignados a maestros y profesores. Todo ello, según expresa la mencionada accionante, sin haber el Estado dominicano decretado la expropiación de la aludida parcela ni tampoco haberle pagado su justo valor, según el art. 51.1 de la Constitución.

Al estimar que había sido víctima de una evidente conculcación de derechos, Rincón Largo, S.R.L. reclamó al juez de amparo verificar la apropiación efectuada en su perjuicio de la referida parcela de su propiedad núm. 7-C-8-I; actuación que, a su juicio, fue efectuada por la Lotería Nacional dominicana a través de una «ocupación irregular», una «expropiación indirecta» o una «expropiación irregular por vía de hecho administrativa». La indicada accionante en amparo (y actual recurrente en revisión) solicitó, en consecuencia, ordenar a la referida entidad estatal, así como al Ministerio de Hacienda, a la Dirección Nacional de Bienes Nacionales y al Estado dominicano, el pago de la suma de doscientos seis millones trescientos veinticuatro mil pesos dominicanos (\$206,324,000.00), por concepto «del saldo del valor de la Parcela núm. 7-C-8-I», según avalúo efectuado por la Dirección Nacional de Catastro.

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, apoderada de la acción de amparo antes descrita, decidió su inadmisión mediante la Sentencia núm. 00337-2016, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, estimando que el recurso contencioso administrativo resultaba más efectivo para ordenar el



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pago del justo precio reclamado. En desacuerdo con dicho fallo, Rincón Largo, S.R.L. interpuso el recurso de revisión de amparo que hoy nos ocupa.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión de amparo, en virtud del art. 185.4 de la Constitución y 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

9. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

El Tribunal Constitucional estima admisible el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en atención a los siguientes razonamientos:

a. Los presupuestos procesales de admisibilidad del recurso de revisión de amparo fueron establecidos por el legislador en los artículos 95, 96, 97 y 100 de la Ley núm. 137-11, a saber: sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (art. 95); inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (art. 96); calidad del recurrente en revisión (TC/0406/14) y satisfacción de la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada (art. 100).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. En cuanto al plazo para la interposición del recurso, la parte *in fine* del artículo 95 de la Ley núm. 137-11 prescribe su sometimiento, a más tardar, dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida. Sobre el particular, esta sede constitucional reconoció dicho plazo como *hábil*, excluyendo los días no laborables; además de considerarlo *franco*, descartando el día inicial (*dies a quo*) y el día final o de vencimiento (*dies ad quem*).³ Este colegiado también dictaminó, al respecto, estimar la fecha de toma de conocimiento por el recurrente de la sentencia íntegra en cuestión como el punto de partida para el inicio del cómputo del plazo indicado.⁴

En la especie, se ha comprobado la interposición del recurso de revisión por Rincón Largo, S.R.L., el siete (7) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), y su notificación a las partes recurridas, el treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Del cotejo de ambas fechas, se verifica el transcurso de seis (6) días calendario, si descartamos el día inicial del plazo, el treinta y uno (31) de agosto) y el día del vencimiento, el siete (7) de septiembre), los cuales no deben ser computados (*dies a quo* y *dies ad quem*). Además, durante dicho período de seis (6) días, el sábado, tres (3) y el domingo, cuatro (4) no fueron laborables, razón por la cual también deben ser excluidos. En consecuencia, el recurso de revisión de amparo de la especie fue interpuesto por Rincón Largo, S.R.L. en un plazo de cuatro (4) días francos y hábiles, satisfaciendo así el requerimiento del referido art. 95 de la Ley núm. 137-11.

c. Por otra parte, el art. 96 de la Ley núm. 137-11 requiere la inclusión en el recurso de «las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo», así como hacer «constar además de manera clara y precisa los

³ Véanse TC/0061/13, TC/0071/13, TC/0132/13, TC/0137/14, TC/0199/14, TC/0097/15, TC/0468/15, TC/0565/15, TC/0233/17, entre otras decisiones.

⁴ Véanse TC/0122/15, TC/0224/16, TC/0109/17, entre otras decisiones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agravios causados por la decisión impugnada».⁵ Luego de comprobar el cumplimiento de ambos requisitos en la especie, este colegiado desestima el medio de inadmisión sometido en sentido contrario por la Procuraduría General Administrativa. En efecto, de una parte, las menciones relativas al sometimiento de recurso figuran en las páginas 1 y 4 de la instancia en revisión;⁶ y, de otra parte, la recurrente, Rincón Largo, S.R.L., expone en las páginas 21 y 33 de la indicada instancia en revisión las razones en cuya virtud el juez de amparo erró al considerar la vía contenciosa-administrativa como más efectiva que la vía del amparo para tutelar los derechos fundamentales invocados en la especie, provocando una violación a su derecho a la tutela judicial efectiva.

d. En igual sentido, tomando en cuenta el precedente sentado en la Sentencia TC/0406/14,⁷ sólo las partes intervinientes en la acción de amparo ostentan la calidad para presentar un recurso de revisión constitucional contra la sentencia relativa a la acción. En el presente caso, la hoy recurrente, Rincón Largo, S.R.L., ostenta la calidad procesal idónea, pues fungió como única accionante en el marco de la acción de amparo resuelta por la sentencia recurrida en la especie, motivo por el cual resulta satisfecho el presupuesto procesal objeto de estudio.

⁵ Véanse TC/0195/15 y TC/0670/16.

⁶ Los argumentos principales expuestos al respecto por la recurrente en revisión, Rincón Largo, S.R.L., son los siguientes: «55. En consecuencia, por haber cercenado el Estado todas las dimensiones y el contenido esencial del derecho de propiedad de Rincón Largo, no solo a través de la expropiación irregular llevada a cabo por la Lotería Nacional Dominicana, sino mediante las omisiones que han servido como aval para dejar sin restituir el equivalente económico de dichos terrenos por parte de las autoridades que durante todo el tiempo que ha durado la expropiación han sido involucradas en los procedimientos y gestiones desplegados por la Recurrente, la violación de este derecho ha trascendido de lo meramente legal y se ha convertido en una vulneración grosera agravada, además, por la sentencia recurrida. [...]». 57. Por tanto, con el dictado de la sentencia recurrida, la Primera Sala del TSA contribuyó con la prolongación de la conculcación del derecho fundamental de propiedad de Rincón Largo perpetrada por la Lotería Nacional Dominicana, organismo que manifestó en audiencia de amparo su responsabilidad en la ocupación de los terrenos en cuestión y la disposición para cumplir con su obligación de pago. Esta actuación vulneradora del derecho de propiedad de la Recurrente se materializa, entre otras afirmaciones contenidas en la sentencia, a través de la siguiente interpretación incorrecta del caso: El legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados en la emisión de actos administrativos, como lo es el contencioso administrativo. [...]».

⁷ Precedente reiterado en las decisiones TC/0004/17, TC/0134/17, TC/0739/17, entre otras.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. En cuanto al requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada en el recurso, de acuerdo con en el art. 100 de la Ley núm. 137-11,⁸ este colegiado definió dicho elemento en su Sentencia TC/0007/12.⁹ En relación con este aspecto, la Procuraduría General Administrativa ha argumentado el incumplimiento en el recurso de la exigencia antes citada, solicitando, en consecuencia, el pronunciamiento de su inadmisión a este colegiado. Sin embargo, contrario a lo argüido por el indicado órgano, esta sede constitucional estima satisfecho en el recurso de la especie la condición atinente a la especial trascendencia o relevancia constitucional. Este criterio se funda en el interés del Tribunal Constitucional de desarrollar el *modus operandi* de las expropiaciones irregulares o meras apropiaciones por vías de hecho administrativas efectuadas por el Estado dominicano, respecto de inmuebles pertenecientes a particulares, así como sus consecuencias violatorias de derechos fundamentales a la luz de la Constitución y de la Ley núm. 137-11.

f. En virtud de los motivos enunciados, el Tribunal Constitucional rechaza el medio de inadmisión planteado por la Procuraduría General Administrativa, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia. Y, por tanto, al quedar comprobados todos los presupuestos de admisibilidad del presente recurso de revisión de amparo, el Tribunal Constitucional lo admite a trámite y procede a conocer su fondo.

⁸ Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: «La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales».

⁹En esa decisión, el Tribunal expresó que «[...] tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Conocimiento del fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

Luego del estudio del expediente que nos ocupa, el Tribunal Constitucional procederá a exponer los argumentos en cuya virtud acogerá parcialmente las pretensiones de Rincón Largo, S.R.L. (recurrente en revisión), en cuanto a la revocación de la sentencia de amparo recurrida, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

a. Según hemos previamente indicado, el presente caso se contrae a una revisión de sentencia de amparo interpuesta por la sociedad Rincón Largo, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00337-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Esta decisión inadmitió la acción de amparo presentada por la aludida actual recurrente y entonces accionante contra la Lotería Nacional dominicana, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes Nacionales y el Estado dominicano para obtener el pago del condigno justiprecio por concepto de «un supuesto acto expropiatorio», del inmueble identificado como la parcela núm. 7-C-8-I, D.C. núm. 8, municipio y provincia Santiago. La referida entidad accionante en amparo pretendía lograr por esa vía la restauración de sus derechos a la tutela efectiva del derecho de propiedad y al debido proceso, que aduce le fueron quebrantados por las referidas entidades aludidas, entonces accionadas en amparo y hoy partes recurridas en revisión.

b. En la pág. 3 de su escrito de defensa, la Lotería Nacional dominicana otorgó aquiescencia a la referida imputación de Rincón Largo, S.R.L. en los siguientes términos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2.- A que el Estado Dominicano ocupó la totalidad de la parcela No.7-C-8-I del Distrito Catastral número 8, del municipio de Santiago, con una extensión territorial de cincuenta y un mil quinientos ochenta y un punto cero cuatro (51,58104) metros cuadrados (mts²), terrenos de la propiedad de la recurrente en revisión, adquiridos mediante Acto bajo Firma Privada contentivo de Aporte en Naturaleza a su favor, amparada en el Certificado de Título No 174, expedido a su favor, en fecha doce (12) del mes de diciembre del año mil novecientos setenta y tres (1973).

1.3- La referida situación fue reconocida por más de uno de los administradores generales que han estado al frente de la LOTERÍA NACIONAL DOMINICANA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, desde entonces, situación que impide que —en la actualidad— pretendamos desde decir el reconocimiento del derecho de propiedad de la razón social RINCON LARGO, S. R. L, en atención a principios tan básicos como el de coherencia.

No obstante, la Lotería Nacional dominicana se niega a honrar el pago del justiprecio a favor de Rincón Largo, S.R.L. alegando la persistencia del Poder Ejecutivo en no emitir a esta fecha el decreto expropiatorio correspondiente respecto a la parcela núm. 7-C-8-I.

c. En cuanto a los fundamentos adoptados en la recurrida Sentencia núm. 00337-2016 para decidir la acción de amparo antes descrita, el juez *a quo*, al valorar las pretensiones de la accionante a la luz de los hechos y los presupuestos procesales de admisibilidad establecidos en el art. 70 de la Ley núm. 137-11, advirtió lo siguiente:

17.- En la especie estamos en presencia de un asunto relacionado a un supuesto acto de expropiatorio, donde supuesta o realmente se anula un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho fundamental, toda vez que según lo argüido por la parte accionante se ha vulnerado la protección del derecho de propiedad debidamente registrado desde el año 63, Registro de Títulos emitió su certificado de título correspondiente que debe y requiere la garantía del Estado; que esos terrenos fueron expropiados de manera forzosa en el cien por ciento de esos derechos, pues en los mismos se edificó el local de la Lotería, edificios de condominios para asignárselos a profesores, además de que por sorteo que se celebraban semanalmente se asignaban parcelas y casas a quienes actualmente ocupan y usufructúan dichos terrenos.

18. Que las entidades accionadas, especialmente la Lotería Nacional Dominicana y la Dirección Nacional de Bienes Nacionales, admiten estar ocupando los terrenos propiedad de la accionante y en el expediente figuran sendos documentos mediante los cuales se verifica que desde el año 1985 el Secretario Administrativo de la Presidencia instruyó al Administrador General de la Lotería Nacional Dominicana para que dicha entidad procediera al pago, informándole a la accionante que está en disposición de efectuar el pago correspondiente al referido inmueble previo depósito de la documentación requerida. Que todas las partes están contestes en que aun a la fecha de la presente Acción de Amparo el Poder Ejecutivo no ha emitido decreto alguno que formalice la expropiación de los terrenos objeto de la presente litis.¹⁰

d. Con base en estos razonamientos, los magistrados del Tribunal Superior Administrativo dictaminaron la inadmisibilidad de la citada acción, en virtud del art. 70.1 de la Ley núm. 137-11, fundándose en que

¹⁰ Pág. 10 (*in fine*) y 11 (*ab initio*) de la Sentencia núm. 00337-2016.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder a través del correspondiente recurso contencioso administrativo, puesto que el accionante requiere que mediante la presente acción se ordene el pago de los valores que constan la avaluación realizada por la Dirección General de Catastro sin la emisión del correspondiente Decreto que declare la expropiación por parte del Estado Dominicano.

Como consecuencia de este último argumento, la recurrente, Rincón Largo, S.R.L., considera que el tribunal *a quo* no realizó una adecuada valoración de los elementos fácticos que configuraban la violación de sus derechos fundamentales ni tampoco efectuó una correcta valoración de la eficiencia de la vía del amparo para obtener el pago del justiprecio debido, especialmente, en cuanto a la ausencia de controversia con relación al monto establecido por la Dirección Nacional de Catastro respecto al valor del inmueble irregularmente expropiado.

e. En relación con el fondo del recurso que nos ocupa, se advierte que el tribunal *a quo* inadmitió la acción promovida por Rincón Largo, S.R.L., estimando a la jurisdicción contenciosa-administrativa como una vía más efectiva para ordenar al Estado el pago del justiprecio incontrovertido a favor de la accionante en amparo, con motivo de «un supuesto acto expropiatorio» efectuado por el Estado de la parcela núm. 7-C-8-I. Sin embargo, el Tribunal Constitucional determinó, mediante su Sentencia TC/0193/14, que cuando el precio ofrecido (o valor determinado) por la Administración Pública no es objeto de contestación por los legítimos propietarios resulta innecesario apoderar a la jurisdicción correspondiente para la fijación del justo precio, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2 de la Ley núm. 344, del veintinueve



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(29) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943).¹¹ En efecto, con ocasión del reclamo por concepto de la aludida indemnización, este colegiado consideró en la citada decisión lo siguiente:

*k. Además, este tribunal constitucional ha podido verificar que entre el Estado dominicano, representado por la Presidencia de la República (Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, organismo adscrito al Poder Ejecutivo), con la participación de la Dirección General del Catastro Nacional, han reconocido que el Estado dominicano le adeuda por concepto de expropiación a los señores Olga Hillevi Astrid Nova Muñoz y Juan Bautista Nova Muñoz la suma de ciento treinta millones setecientos once mil seiscientos sesenta y seis pesos con setenta centavos (RD\$ 130, 711,666.70). **El precio precedentemente señalado no ha sido objeto de contestación por los legítimos propietarios, razón por la cual no existe la necesidad de apoderar a la jurisdicción correspondiente para la fijación del justo precio, de conformidad con los establecido por el artículo 2 de la Ley núm. 344 del veintinueve (29) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), modificada por la Ley núm. 108-05 y la Ley núm. 51-07.**¹²*

f. De otra parte, puede, asimismo, observarse que, mediante la recurrida Sentencia núm. 00337-2016, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo contribuyó a perpetuar la limitación antijurídica del derecho de propiedad ocasionada casi medio siglo antes por el Estado dominicano en perjuicio de Rincón Largo, S.R.L., en vez de acogerse al criterio establecido por este colegiado en la Sentencia TC/0059/16. Mediante esta última decisión, el Tribunal Constitucional dictaminó que para remediar conflictos suscitados entre

¹¹ Modificada por la Ley núm. 108-05 y la Ley núm. 51-07.

¹² Subrayado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Administración Pública y los particulares (causados por limitaciones estatales antijurídicas al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles) el juez de amparo debía conocer de la acción, ya que **«el asunto que nos ocupa no responde propiamente a un proceso de expropiación, por lo que las acciones judiciales que sobre la materia fueron creadas por el legislador, no podrían considerarse tan efectivas como el amparo»**.¹³

g. Como se ha podido advertir, la limitación al derecho de propiedad del entonces amparista en la especie, Rincón Largo, S.R.L., no fue resultado de una acción formal y apegada al debido proceso por la Administración Pública, a la luz del artículo 51.1 de la Constitución, disposición que fue regulada por el legislador mediante la referida Ley núm. 344. Muy por el contrario, la indicada restricción al derecho de propiedad se derivó de una actuación evidentemente antijurídica de parte de la Lotería Nacional dominicana que, mediante una *expropiación irregular por vía de hecho administrativa* ejecutada por el Estado dominicano a través de la Lotería Nacional dominicana (sin intervenir decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad y sin pago previo del justo precio) despojó a la indicada Rincón Largo, S.R.L. de toda posibilidad material y jurídica de uso, goce y disfrute de la parcela núm. 7-C-8-I.

h. Conviene destacar que, por *vía de hecho administrativa*, debe entenderse una actuación material de la Administración carente de cobertura jurídica, que perturba el ejercicio de sus derechos por los particulares y prescinde de las reglas procesales establecidas. Se trata de un concepto proveniente del derecho administrativo francés, definido por el Tribunal Constitucional español como «cualquier actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la singular actuación material,

¹³ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entendiendo como elemento característico de la vía de hecho la inexistencia de acto de cobertura jurídica». ¹⁴

i. En este orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia consideran que constituye una vía de hecho administrativa, en materia de expropiación, la arbitraria e irregular ocupación de inmuebles pertenecientes a particulares ejecutada por la Administración al margen de las previsiones sustantivas y procesales vigentes. Nuestra Suprema Corte de Justicia ha estimado atinadamente que cuando el Estado se apodera mediante vías de hecho de un inmueble perteneciente a un particular origina una *expropiación irregular*. En efecto, de acuerdo con la Sentencia núm. 23, expedida por la Tercera Sala de dicha alta corte, el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), este último mecanismo queda configurado cuando el Estado ocupa y dispone de terrenos privados, «[...] sin antes haber cumplido con el previo pago del justo precio [...], ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención del mismo». ¹⁵ En la especie, la Suprema Corte de Justicia rindió la referida decisión respecto a un caso concerniente a la irregular expropiación efectuada por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de un inmueble perteneciente a un particular, en ausencia de un decreto expropiatorio y sin que se hubiere honrado el pago del justo precio. Dicha alta corte desglosó el indicado concepto de *expropiación irregular por vía de hecho administrativa* en los siguientes términos:

*Considerando, que [...] al establecer en su sentencia que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales **incurrió en vías de hecho que perjudicaron el derecho de propiedad de la hoy recurrida** usufructuar unos terrenos de su propiedad que quedaron enclavados dentro del área*

¹⁴ Tribunal Supremo, 29 de octubre de 2010.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala, Sentencia núm. 23, de 21 de agosto 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Parque Mirador Oeste y en base a esto ordenar que la hoy recurrente indemnizara a dicha recurrida por la ocupación ilegítima de esta propiedad, el Tribunal Superior Administrativo dictó una sentencia apegada al derecho y sin incurrir en ninguno de los vicios invocados por la recurrente en los medios que se examinan; [...]

*Considerando, que en consecuencia y tras comprobar que la hoy recurrente no agotó el procedimiento establecido por la ley, **ya que ocupó los terrenos propiedad de la hoy recurrida sin antes haber cumplido con el previo pago del justo precio a la parte entonces accionante, ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención del mismo**, dicho tribunal hizo una justa aplicación del derecho al establecer como lo hace en su sentencia, que en la especie quedó configurada la vulneración al derecho de propiedad consagrado por el artículo 51 de la Constitución; [...]*

*Considerando, que de lo expuesto en los motivos anteriores se desprende, que al establecer en su sentencia que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales debía indemnizar a la hoy recurrida por la **expropiación irregular de su propiedad** [...] así como por la reparación de los daños sufridos por esta **a consecuencia de esta vía de hecho de la Administración**, el tribunal a-quo efectuó una buena aplicación del derecho a los hechos ampliamente apreciados, dictando una sentencia que contiene motivos suficientes y pertinentes que respaldan su decisión[...], por lo que se rechazan los medios que se examinan, al ser improcedentes y mal fundados;»¹⁶*

¹⁶ Subrayados nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Cabe afirmar, en consecuencia, que la especie comparte las mismas circunstancias fácticas análogas al resuelto por la Sentencia TC/0059/16 (reseñada en el precedente literal f), razón por la que se impone admitir que el caso que nos ocupa también entra al ámbito de la competencia tuitiva del juez de amparo. En efecto, las expropiaciones inmobiliarias constituyen restricciones al derecho de propiedad ejecutadas por el Estado mediante actos traslativos de propiedad de los bienes en cuestión, con apego al debido proceso y sólo en casos de utilidad pública o de interés social.

Estas expropiaciones dan lugar al otorgamiento de una *indemnización especial previa* a favor de la persona expropiada, que deberá ser equivalente al *justo valor* determinado entre las partes por mutuo acuerdo, o decidido mediante sentencia de tribunal competente, de acuerdo con la ley que rige la materia. Por consiguiente, salvo declaratoria de estado de emergencia o de defensa (art. 51.1, *in fine*), el Estado no podrá ordenar ninguna expropiación sin disponer previamente el pago de una indemnización a favor del expropiado y deberá garantizarle a este último, durante todo el proceso de determinación del justiprecio y pago, el pleno derecho de goce, disfrute y disposición sobre el bien de que se trate.

k. Cabe destacar que, de acuerdo con el criterio de esta sede constitucional, tal como se ha señalado, las expropiaciones deben ser encausadas por la vía contenciosa administrativa cuando exista controversia sobre el justiprecio o las causas de expropiación invocadas por el Estado.¹⁷ En el supuesto contrario, o sea, cuando el *monto del justo precio resulte incontrovertido* (como resulta en el caso que nos ocupa) deviene procedente ya sea la vía del amparo ordinario, o del amparo de cumplimiento, propiciando que, a través del art. 4 de la Ley núm. 86-11, sobre Disponibilidad de Fondos Públicos, de trece (13) de abril de

¹⁷ TC/0193/14, TC/0318/14, TC/0015/16 y TC/0401/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos mil once (2011),¹⁸ el reclamante pueda solicitar a la Administración, en caso de necesidad, la consignación del pago del condigno justo precio en el ejercicio presupuestario siguiente.¹⁹ Precisamente, en ese tenor, Rincón Largo, S.R.L. solicitó (en el ordinal cuarto del dispositivo de sus conclusiones en la instancia de amparo), «que se ORDENE la consignación del monto de indemnización por expropiación establecido en el ordinal anterior, en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2017, con cargo a la LOTERÍA NACIONAL DOMINICANA».

1. Con base en la argumentación previamente expuesta, dados los preceptos constitucionales que resultan afectados en los casos de expropiaciones (en sus diferentes modalidades), la protección del derecho de propiedad amerita de parte del juez de amparo una tutela y valoración especial tendente a la restauración del derecho fundamental violentado. Al efecto, resulta oportuno reiterar el reconocimiento por este tribunal constitucional de la efectividad de la acción de amparo para casos como el de la especie, según fue establecido en la Sentencia TC/0059/16, decidiendo lo siguiente:

[...] el asunto que nos ocupa no responde propiamente a un proceso de expropiación, por lo que las acciones judiciales que sobre la materia fueron creadas por el legislador, no podrían considerarse tan efectivas como el amparo. Tampoco, las que son consecuencia de hechos punibles, puesto que en la especie se ventila un conflicto relativo a una alegada ocupación violenta de terrenos ubicados dentro de parcelas que

¹⁸ «Artículo 4.- En caso de que el presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena se haga exigible carezca de fondos suficientes para satisfacerla, el Ministerio de Hacienda, en los casos de obligaciones del Gobierno Central y de los organismos autónomos y descentralizados no financieros; el Alcalde del ayuntamiento, en los casos del Distrito Nacional y los municipios, y el Director, en el caso de los distritos municipales, deberán efectuar las previsiones, a los fines de su inclusión en el ejercicio presupuestario siguiente».

¹⁹ Véanse TC/0205/13, TC/0193/14, TC/0261/14, TC/0017/16 y TC/0059/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colindan, y, además, lo que pretende el recurrente es que se pague el justo valor de su propiedad.

Aunado a lo anterior, al momento de pronunciar la inadmisibilidad de una acción de amparo, con base en la causal establecida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, resulta esencial que el juez apoderado indique tanto la vía judicial efectiva para la protección del derecho que se alega conculcado, así como las razones de su efectividad. Por consiguiente, resulta insuficiente simplemente enunciar la existencia de otra vía judicial, puesto que incumbe al juez de amparo «la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz».²⁰

m. En conclusión, respecto a la revisión jurisdiccional de la sentencia de amparo objeto del presente recurso de revisión, este colegiado ha determinado que, al pretender el juez de amparo motivar su decisión de inadmisión por existencia de otra vía efectiva sólo se limitó a describir el conflicto en cuestión sin indicar claramente las razones en cuya virtud resultaba efectivo el recurso contencioso-administrativo para remediar una violación manifiestamente antijurídica; omisión, por demás, ratificada por la misma infractora del derecho de propiedad. Esta situación resulta agravada en vista de que las violaciones antes descritas fueron advertidas por dicho juzgador durante la instrucción de la citada acción de amparo, como se comprueba en el acápite 18 de su Sentencia núm. 00337-2016, que figura transcrito en el precedente literal b) del presente epígrafe. La indebida motivación antes observada resulta insuficiente y contradice los precedentes establecidos en las decisiones TC/0009/13 (sobre la indicación precisa de la otra vía efectiva) y TC/0193/14 (sobre las justificaciones de la efectividad de la otra vía), relativos a los casos en que el

²⁰ Véanse TC/0021/12, TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12, TC/0098/12 y TC/0097/13, entre otros fallos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juez de amparo estime necesario inadmitir una acción a favor de una vía ordinaria.

Efectivamente, tanto la omisión descrita en el párrafo anterior, como el desconocimiento por el juez de amparo de los precedentes constitucionales previamente citados, vician la decisión objeto del presente recurso por deficiencia motivacional, motivo por el que este colegiado revoca la Sentencia núm. 00337-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016), tal como se asentará en el dispositivo de la presente sentencia. Acto seguido, aplicando el principio de economía procesal, este colegiado procede a abocarse a conocer el fondo de la acción de amparo, siguiendo el criterio sentado en sus precedentes.²¹

11. Conocimiento de la acción de amparo

Abordaremos, primero, las condiciones de admisión de la acción de amparo de la especie (A), antes de considerar los méritos del fondo de la misma (B).

A. Admisión de la acción amparo

Respecto a la admisión de la acción de amparo que nos ocupa, el Tribunal Constitucional expone los siguientes razonamientos:

a. Tal como se ha previamente expresado, el trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017), la sociedad Rincón Largo, S.R.L presentó una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo contra la Lotería Nacional dominicana, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes

²¹ Véanse TC/0071/13, TC/0185/13, TC/0012/14, TC/0181/17, TC/0127/14 y TC/0569/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacionales y el Estado dominicano, la cual fue inadmitida mediante la referida Sentencia núm. 00337-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Posteriormente, en su instancia de revisión contra ese fallo, dicha parte accionante solicitó, esencialmente, lo siguiente:

SEGUNDO: CONSTATAR y DECLARAR, en el momento que procesalmente corresponda, que la expropiación irregular realizada por la LOTERIA NACIONAL DOMINICANA y la omisión continua en el pago de la correspondiente indemnización por dicho concepto, repercute en la violación del derecho de propiedad de RINCON LARGO, S.R.L. con relación a la Parcela No. 7-C-8-I, Distrito Catastral No. 8, del Municipio y Provincia de Santiago, que cuenta con una extensión superficial de unos 51,581.4 metros cuadrados, así como en la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso en perjuicio de la Accionante, por las razones argumentadas.

TERCERO: ORDENAR a la LOTERÍA NACIONAL DOMINICANA, el MINISTERIO DE HACIENDA, la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES y al ESTADO DOMINICANO, al pago de la suma de Doscientos Seis Millones Trescientos Veinticuatro Mil Pesos Dominicanos con 00/100 (RD\$206,324,000.00), por concepto del saldo del valor de la Parcela No. 7-C-8-I, Distrito Catastral No. 8, del municipio y provincia de Santiago, que cuenta con una extensión superficial de unos 51,581.4 metros cuadrados, expropiada irregularmente a RINCON LARGO, S.R.L.

CUARTO: Que se ORDENE la consignación del monto de indemnización por expropiación establecido en el ordinal anterior, en la Ley de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2017, con cargo a la LOTERIA NACIONAL DOMINICANA.

QUINTO: Que se ORDENE una astreinte ascendente a RD\$75,00000 por cada día de retardo en la consignación del pago de la indemnización debida en la Ley del Presupuesto General del Estado.

b. De su parte, las entidades accionadas presentaron sus respectivos medios y argumentos de defensa. La Lotería Nacional dominicana y la Dirección General de Bienes Nacionales solicitaron que la suerte de la acción fuera decidida soberanamente por el juez de amparo. A su vez, el Estado dominicano, el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General Administrativa requirieron, de manera principal, la inadmisión de la acción de amparo, en virtud de los numerales 1 y 3 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11; y, subsidiariamente, el total rechazo del fondo de dicha acción, estimando infundadas las pretensiones de la entidad accionante.

c. Sobre la admisibilidad de la acción de amparo, en un primer aspecto, este colegiado advierte que su sometimiento en tiempo hábil (exigida por el art. 70.2 de la Ley Núm. 137-11) fue satisfecha por la accionante, ya que las violaciones invocadas en la especie son de naturaleza continua. En efecto, se imputa al Estado dominicano la comisión de una grave afectación del derecho fundamental de propiedad en perjuicio de Rincón Largo, S.R.L., con motivo de una expropiación estatal irregular efectuada por vía de hecho administrativa a través de la Lotería Nacional dominicana; vulneración caracterizada por la sucesiva denegación por parte del Estado de saldar su obligación de pago respecto a la indicada accionante, infracción que subsistirá hasta su total subsanación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Nuestra jurisprudencia constitucional, en casos análogos atinentes a violaciones continuas, ha dictaminado y reiterado que estas últimas se definen como «aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación».²² Igualmente, mediante Sentencia TC/0011/14 (precedente que también resulta aplicable al caso), este colegiado dispuso sobre la violación continua que «[...] se trata de una situación en la cual la violación asume una naturaleza continua, que repercute de igual forma de momento a momento, por lo que la misma se prolonga en el tiempo».²³ Además, en la Sentencia TC/0205/13, fueron igualmente sentados otros principios que resultan aplicables al caso que nos ocupa.²⁴ Se impone concluir, en consecuencia, que la presente acción de amparo fue presentada en tiempo hábil.

e. Cabe indicar, asimismo, que el Ministerio de Hacienda presentó dos medios de inadmisibilidad respecto a la acción de amparo. El primer medio, fundado en el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11, concierne al criterio de dicho órgano en estimar al recurso contencioso-administrativo como la vía más efectiva para lograr el cobro del justiprecio originado por una expropiación; mientras que el segundo medio, basado en el art. 70.3 de la indicada ley, atañe a la supuesta ausencia en la especie de alguna violación de derecho fundamental imputable a la Lotería Nacional dominicana.

El Tribunal Constitucional rechaza el primer medio invocado por el aludido órgano, considerando, de una parte, a la acción de amparo como la vía más

²² TC/0205/13, pp. 19-20; TC/0082/14, pp. 12-13; y TC/0167/14, p. 19.

²³ TC/0155/14, p. 10; y TC/0367/14.

²⁴ «ff) En la especie, se ha podido comprobar la actividad constante de los recurridos, desde el momento de la expropiación hasta días antes de la acción de amparo, procurando obtener, por parte de la administración competente, el pago correspondiente a la compensación de la que son acreedores. Tal situación evidencia la continuidad de la afectación al derecho fundamental de los recurridos, por lo que el plazo con el cual contaban para interponer la acción de amparo se mantuvo renovándose, aun dieciocho (18) años más tarde».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectiva para tutelar el derecho fundamental de propiedad conculcado arbitrariamente en perjuicio de Rincón Largo, S.R.L.,²⁵ tal como fue desarrollado en el precedente acápite 10.1) de esta sentencia. Y, de otra parte, tomando como base otros precedentes jurisprudenciales,²⁶ al igual que argumentos previamente expuestos,²⁷ este colegiado también rechaza el segundo medio sometido por el Ministerio de Hacienda, relativo a la supuesta notoria improcedencia de la acción de amparo, según el art. 70.3 de la Ley núm. 137-11. Esta desestimación se funda en la verificación de que el caso de la especie atañe a una expropiación irregular estatal perpetrada por vía de hecho administrativa que despojó a Rincón Largo, S.R.L del derecho al *usus, fructus* y *abusus* de la parcela núm. 7-C-8-1, propiedad legítima de esta última. En consecuencia, con base en la configuración fáctica de la especie, como en la admisión de la accionada respecto a las infracciones constitucionales que se le imputan, y los precedentes sentados por este colegiado,²⁸ quedan fehacientemente acreditadas las indicadas violaciones de derechos fundamentales ocasionadas por las partes recurridas a los derechos fundamentales de Rincón Largo, S.R.L., las cuales han de ser tuteladas por vía de la acción de amparo.

B. Conocimiento del fondo de la acción de amparo

Respecto al fondo de la presente acción de amparo, esta sede constitucional externa los razonamientos siguientes:

²⁵ Sobre la efectividad del amparo como vía más efectiva para tutelar derechos fundamentales, véanse también: TC/0833/17, TC/0197/13, TC/0217/13 y TC/0205/13.

²⁶ Sentados por las Sentencias TC/0070/13, TC/0053/14 y TC/0059/16.

²⁷ Véanse los literales *h)* e *i)* del epígrafe 10 de la presente sentencia.

²⁸ Véanse sentencias TC/0038/14, TC/0624/15, TC/0211/16 y TC/0659/17.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Según su instancia de amparo, Rincón Largo, S.R.L. expone haber sido despojada, de manera arbitraria, de un inmueble que legítimamente le pertenecía, mediante una apropiación irregular por vía de hecho administrativa «sin haber intervenido para ello una expropiación de conformidad con la ley 344 de 1943 o una venta de común acuerdo [...]»;²⁹ hecho cuya ocurrencia tuvo lugar hace más de 40 años, luego de que la Administración ocupara «la totalidad de la parcela 7-C-8-I del Distrito Catastral número 8, del municipio de Santiago, con una extensión superficial de 51,581.04 metros cuadrados [...] para la construcción de las viviendas que semanalmente rifaba la Lotería Nacional».³⁰

b. De acuerdo con una detallada relación fáctica, fielmente avalada en las piezas que obran en el expediente, la accionante, Rincón Largo, S.R.L., demuestra las infatigables e infructuosas gestiones por ella efectuadas durante varias décadas,³¹ tendentes a la obtención, por parte del Estado dominicano, del pago del justiprecio correspondiente a la parcela 7-C-8-I. Dicha accionante aduce que, a pesar de esa historia de reclamaciones y procesos judiciales, la violación a su derecho de propiedad aún persiste a la fecha, de todo lo cual resulta una evidente violación del derecho fundamental de propiedad.

c. Tomando como base la argumentación jurídica de la recurrente en revisión, así como los elementos probatorios que reposan en el expediente, este tribunal constitucional ha podido acreditar lo siguiente:

- La Dirección General de Bienes Nacionales dispuso una indagatoria acerca de la irregular del inmueble de la especie mediante el Oficio núm. 7635,

²⁹ Pág. 4, numeral 2).

³⁰ Pág. 5, numeral 3 a).

³¹ Incluyendo la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad contra el oficio núm. 3795 emitido por la Lotería Nacional Dominicana el 24 de julio de 1986, aún pendiente de fallo ante este colegiado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de catorce (14) de julio de mil novecientos setenta y cinco (1975). Dicha investigación arrojó como resultado

que real y efectivamente, el Estado Dominicano ha ocupado la totalidad de la Parcela No. 7-C-8-I, del Distrito Catastral No. 8, del Municipio de Santiago, con una extensión superficial de 51,581.04 Metros Cuadrados, registrada a favor de la Compañía Rincón Largo, C. por A.», según consta en el oficio emitido por el Encargado de Bienes Nacionales en Santiago de los Caballeros del veintiuno (21) de julio de mil novecientos setenta y cinco (1975).

- Ante la admisión de la infracción constitucional más arriba descrita, la accionante en amparo y hoy recurrente en revisión solicitó al entonces contralor de la República, mediante misiva de tres (3) de mayo de mil novecientos ochenta y tres (1983), que el pago del justiprecio a su favor por causa de la expropiación fuera sometido a la presidencia de la República. Esta última, mediante misiva de doce (12) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985), recomendó a la Lotería Nacional Dominicana lo siguiente:

[...] proceder al pago correspondiente a la propiedad de 51,581.04 metros cuadrados, de la Parcela 7-6-8-1, del Distrito Catastral #8, del Municipio de Santiago, donde está construido el denominado “Barrio de La Lotería”, y que fuera ocupado a las señoras Rosario Eloy. Vda. Sued y Sofía Sued Vda. Candelario, aceptando la propuesta de RD\$5.00 (cinco pesos) por metro cuadrado, que, aunque es mayor que la evaluación o tasación realizada en 1977, entendemos compensa el tiempo transcurrido sin haber sus legítimos propietarios disfrutado del pago que, en términos de equidad y justicia, les corresponde, dejando así definitivamente zanjado dicho problema y solucionada la disparidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existente entre las señoras antes mencionadas y la Lotería Nacional Dominicana.

- En consecuencia, la Lotería Nacional dominicana expresó su acogimiento de lo propuesto por la presidencia de la República y solicitó a la accionante la documentación pertinente para formalizar la adquisición del inmueble objeto de discusión, mediante misiva de veintiocho (28) de marzo mil novecientos ochenta y cinco (1985). A su vez, dicha petición fue contestada favorablemente por la accionante mediante misiva de uno (1) de abril de mil novecientos ochenta y cinco (1985).
- En ese orden de ideas, a fin de celebrar los actos mediante los cuales se regularizarían las violaciones cometidas contra la accionante, la Lotería Nacional dominicana, solicitó a la presidencia de la República un mandato expreso a favor de la primera, que le permitiera asumir la representación del Estado dominicano en los instrumentos legales que se suscribieren al efecto, mediante oficio de veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

Sin embargo, mediante oficio de seis (6) de junio de mil novecientos ochenta y seis (1986), la Lotería Nacional dominicana comunicó a la consultoría jurídica del Poder Ejecutivo lo siguiente: que

en razón de que ciertamente el Estado Dominicano ocupa de manera irregular los 51,581.4 metros cuadrados, propiedad de RINCON LARGO, C. POR A., precede profundizar las investigaciones, a fin de determinar, si corresponde a la LOTERIA NACIONAL o a otra institución del Estado, la obligación de pagar el justo precio por los terrenos a sus legítimos propietarios [...] Hasta tanto los pormenores



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativos al esclarecimiento definitivo de esta cuestión no se producen, resulta poco posible que la institución bajo mi dirección, o cualquier otra, pueda decidirse a ordenar el pago correspondiente.

Esta misma situación le fue comunicada a la accionante por la Lotería Nacional dominicana mediante misiva núm. 3795, de veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).

- El inmueble en cuestión fue valorado por la Dirección General del Catastro Nacional en la suma de doscientos seis millones, trecientos veinticuatro mil pesos dominicanos (\$206,324,000.00), mediante el avalúo núm. 160-13, de cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013). Ante la inercia de las accionadas, el veinticuatro (24) de junio de dos mil tres (2003), la accionante intentó vender el inmueble directamente a los correspondientes agraciados de los sorteos de la Lotería Nacional dominicana, sin ello generar ninguna respuesta positiva.

d. En este orden de ideas, de acuerdo con el dictamen expedido por este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0205/13,³²

[...] para que una persona pueda ser privada de su propiedad de manera que la afectación a su derecho fundamental sea mínima, es preciso que se garantice: 1) la legalidad de la actuación; 2) el debido proceso y la tutela judicial efectiva; y 3) el pago previo del justo valor del bien, es decir una previa indemnización, salvo que interviniera una declaratoria de estado de emergencia o de defensa, caso en que dicho pago podría ser posterior [...].

³² Reiterada en la Sentencia TC/0211/15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión enfatiza a continuación la relevancia que alcanza el pago del justo precio en el proceso expropiatorio como sigue:

Resulta entonces que uno de los elementos esenciales en la declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble, propiedad de una persona, es el pago del justo valor, el cual se comporta como una indemnización que se reconoce al propietario que ha sido despojado de su derecho, con la finalidad de compensarle, transformando ese derecho de propiedad en un derecho a un crédito en contra del Estado.

e. En la especie ha quedado demostrado que Rincón Largo, S.R.L. ha sido víctima de una expropiación irregular ejecutada por el Estado mediante una vía de hecho administrativa, a través de la Lotería Nacional dominicana, que transgrede flagrantemente las disposiciones del artículo 51.1 de nuestra Ley Fundamental, puesto que el Tribunal Constitucional no ha verificado la existencia en el caso de ninguna de las causales constitucionales justificativa de esa conducta. En efecto, la indicada recurrente en revisión fue arbitrariamente despojada de su derecho de propiedad sobre la referida parcela núm. 7-C-8-I, inmueble que fue subdividido en solares por la Lotería Nacional Dominicana en los cuales construyó cientos de viviendas que luego atribuyó a particulares mediante los sorteos semanales organizados por dicha dependencia estatal.³³

De manera que esta dependencia estatal (adscrita actualmente al Ministerio de Hacienda, antigua Secretaría de Finanzas), así como el Estado dominicano, obtuvieron elevados beneficios durante muchos años, usufructuando la parcela núm. 7-C-8-I.³⁴ Todo ello, en flagrante violación al derecho de propiedad de Rincón Largo, S.R.L., la cual, de manera paralela, ha luchado infructuosamente

³³ Tal como se ha visto, la Lotería Nacional Dominicana edificó asimismo numerosos condominios sobre la indicada parcela propiedad de Rincón Largo, S.R.L., que procedió a asignárselos a maestros.

³⁴ Dicha parcela ha sido denominada por la población como «Barrio de la Lotería».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

durante casi medio siglo, tratando de lograr que el Estado dominicano le pague el justo precio correspondiente a la indicada parcela núm. 7-C-8-I.

f. Cabe destacar, a partir de las piezas integrantes del expediente de la especie, que esta sede constitucional ha comprobado que Rincón Largo, S.R.L. obtuvo lícitamente el derecho de propiedad sobre la parcela de referencia, y no como resultado de las actuaciones proscritas por la Carta Sustantiva en su art. 51.5 (confiscación o decomiso), o en virtud de cualquier otra infracción prevista en las leyes penales. Es decir, que el estudio del caso revela que el derecho de propiedad de la indicada accionante resulta legítimo e incontrovertible, en razón de no haber sido identificada ninguna situación anómala o excepcional que haya justificado de parte del Estado dominicano la irregular expropiación por vía de hecho administrativa de la parcela núm. 7-C-8-I, efectuada a través de la Lotería Nacional dominicana; proceso ejecutado sin la condigna emisión del decreto de expropiación y del previo pago del justo valor de dicho inmueble, de acuerdo con lo que dispuso esta sede constitucional en la Sentencia TC/0053/14).

g. No obstante, en su escrito de defensa,³⁵ el Ministerio de Hacienda ha considerado a la vía contenciosa administrativa como la más efectiva para lograr el cobro de la indicada deuda contraída por la Administración frente a Rincón Largo, S.R.L., criterio generador de la indefinida postergación del cumplimiento de la obligación constitucional de resarcir previamente a Rincón Largo, S.R.L. En este contexto, el Tribunal Constitucional estima que, por el contrario, la acción de amparo resulta ser la vía más efectiva para procurar tutela contra violaciones como las producidas en la especie, especialmente cuando, de acuerdo con sus precedentes, ha dictaminado que

³⁵ Véase la pág. 3 del escrito de defensa de la recurrida Lotería Nacional Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] *la expropiación es un límite negativo del derecho de propiedad que tienen los particulares, por el otorgamiento de los bienes y derechos que estos tienen sobre las propiedades de que se trate para dar cumplimiento a fines supraindividuales, teniendo la administración la obligación de compensar el sacrificio del titular de ese derecho, operando esta exigencia como un límite a la potestad expropiatoria que tiene la administración.*³⁶

h. En este orden de ideas, esta sede constitucional estima que, en el expediente de la especie, no subsiste ya ningún *elemento de naturaleza legal* pendiente de ser dirimido en justicia en relación con el presente caso, motivo por el cual ha cesado la necesidad de apoderar a otra jurisdicción para la fijación del justo precio de la parcela núm. 7-C-8-I.³⁷ Sin embargo, como un *elemento de naturaleza social* de importancia, queda aún por destacar la existencia en el expediente de varias misivas de particulares enunciadas en el epígrafe 8 (literales *j*, *k* y *l*) de la presente decisión. Estas comunicaciones revelan la penosa incertidumbre colectiva padecida durante varias décadas por varios centenares de los «agraciados» de viviendas en los referidos sorteos celebrados por la Lotería Nacional (actuales residentes del «Barrio de La Lotería»), con motivo de la inercia inherente al proceso de expropiación irregular estatal ejecutada por vía de hecho administrativa, objeto del conflicto tocante a la parcela núm. 7-C-8-I (aun catastralmente registrada a nombre de Rincón Largo, S.R.L.).

i. Al respecto, el Tribunal Constitucional advierte que, como garante de la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, nuestra Ley Sustantiva prescribe en

³⁶ TC/0261/14, p. 18.

³⁷ TC/0193/14 y TC/0261/14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus artículos 51.2³⁸ y 59³⁹ sendos derechos fundamentales de carácter económico y social atinentes, respectivamente, al acceso legal a la *propiedad inmobiliaria titulada* y a la *vivienda digna*, los cuales figuran como prioridades fundamentales de las políticas públicas del Estado dominicano. A la luz de dichas importantes normas constitucionales, esta corporación estima que no debe ser marginalizado del alcance de la presente sentencia el gran conflicto social que concierne a los ocupantes de viviendas en el barrio La Lotería anteriormente aludido. En esta virtud, apelando al principio de efectividad⁴⁰ que rige el derecho procesal constitucional, el juez debe adoptar todas las medidas pertinentes que garanticen la efectividad de su decisión para tutelar todos los derechos fundamentales afectados en el conflicto sometido a su consideración, así como la restauración del orden constitucional violentado por la expropiación irregular por vía de hecho administrativa ejecutada por la Lotería Nacional en relación con la parcela núm. 7-C-8-I perteneciente a Rincón Largo, S.R.L.

j. A la luz de la argumentación expuesta y en vista de las peculiaridades del presente caso, este colegiado estima procedente acoger la acción de amparo promovida por la indicada accionante y hoy recurrente en revisión, Rincón Largo, S.R.L., mediante una tutela judicial diferenciada, en virtud del referido principio de efectividad atinente a los procesos rectores de la justicia

³⁸ «Artículo 51.- *Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes. [...] 2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada*». Subrayado nuestro.

³⁹ «Artículo 59.- *Derecho a la vivienda. Toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales. El Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. El acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda*». Subrayado nuestro.

⁴⁰ «Artículo 7.- *Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: [...] 4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades*».



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional. Y, en este sentido, considera pertinente ordenar al Estado dominicano pagarle a la entidad indicada, a través de la Lotería Nacional Dominicana, la suma de doscientos seis millones, trecientos veinticuatro mil pesos dominicanos (\$206,324,000.00), por concepto del justiprecio determinado por el avalúo núm. 160-13, realizado por la Dirección General del Catastro Nacional el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), respecto de la parcela núm. 7-C-8-I, propiedad legítima de Rincón Largo, S.R.L.; valor que no ha sido objetado por esta última ni tampoco por ninguna de las partes recurridas en revisión.

Por consiguiente, esta sede constitucional entiende justo y apegado a nuestro ordenamiento jurídico disponer que el pago de la indicada suma adeudada a Rincón Largo, S.R.L., por concepto de pago de justiprecio (con motivo de la expropiación irregular efectuada por vía de hecho administrativa que nos ocupa), sea sometida al Congreso Nacional; medida que tendría por objeto garantizar la consignación prorrateada de dicho pago, con cargo a la Lotería Nacional Dominicana, en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado en los dos (2) próximos años, tal como se indicará en el dispositivo de esta decisión. Esta modalidad de pago excepcional se aplica en atención al principio de efectividad de la justicia constitucional, así como del artículo 233 constitucional, que ordena al Poder Ejecutivo elaborar el correspondiente proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado bajo «un marco de sostenibilidad fiscal, asegurando que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del Estado».

k. Finalmente, conviene abordar la solicitud de fijación de una astreinte propuesta por la accionante en amparo y recurrente en revisión, Rincón Largo, S.R.L. (en virtud los términos del art. 93 de la Ley núm. 137-11), ascendente a un monto de setenta y cinco mil pesos (\$75,000.00) por cada día de retardo en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizar la consignación del pago de la indemnización debida en la Ley del Presupuesto General del Estado. Al respecto, resulta pertinente destacar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/00438/17, reiteró la prerrogativa discrecional que incumbe al juez de amparo de imponer astreintes en los casos sometidos a su arbitrio, ya sea en favor del accionante o de una institución sin fines de lucro; facultad que deberá ser ejercida de acuerdo con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese tenor, este colegiado, considerando los hechos y la gravedad de las violaciones comprobadas y advertidas en la especie, estima procedente la fijación de una astreinte, según los términos y monto que figurará en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cuál se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de amparo promovido por Rincón Largo, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00337-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 00337-2016.

TERCERO: ACOGER, la acción de amparo promovida por Rincón Largo, S.R.L. contra la Lotería Nacional dominicana, la Dirección General de Bienes Nacionales, el Ministerio de Hacienda y el Estado dominicano, con base en la argumentación que figura en la presente sentencia; y por tanto, **ORDENAR** el pago a favor de Rincón Largo, S.R.L. de un monto ascendente a doscientos seis millones, trecientos veinticuatro mil pesos dominicanos (\$206,324,000.00), por concepto de pago del justiprecio determinado por la Dirección General del Catastro Nacional mediante el avalúo núm. 160-13, realizado el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), respecto de la parcela núm. 7-C-8-I, Distrito Catastral núm. 8, municipio y provincia Santiago, cuyo derecho de propiedad se encuentra amparado en el Certificado de Título núm. 174, expedido a favor de Rincón Largo, S.R.L. el doce (12) de diciembre de mil novecientos setenta y tres (1973).

CUARTO: DISPONER la consignación prorrateada del referido monto de doscientos seis millones, trecientos veinticuatro mil pesos dominicanos (\$206,324,000.00) en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente a los años dos mil veinte (2020) y dos mil veintiuno (2021), a favor de Rincón Largo, S.R.L., por concepto de indemnización por expropiación estatal irregular efectuada por vía de hecho administrativa, con cargo a la Lotería Nacional dominicana.

QUINTO: ORDENAR la fijación solidaria e indivisible a favor de Rincón Largo, S.R.L. de un astreinte por un monto de cincuenta mil pesos (\$50,000.00), a cargo de la Lotería Nacional dominicana, el Ministerio de Hacienda, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dirección General de Bienes Nacionales y el Estado dominicano (a contar de la fecha de notificación de esta decisión), por cada día de retardo en la consignación del pago prorrateado de la indicada indemnización de doscientos seis millones trescientos veinticuatro mil pesos dominicanos (\$206,324,000.00) en la Ley del Presupuesto General del Estado correspondiente a los años dos mil veinte (2020) y dos mil veintiuno (2021).

SEXTO: COMUNICAR la sentencia, por secretaría, para conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Rincón Largo, S.R.L.; y a las partes recurridas, Estado dominicano, Lotería Nacional dominicana, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Bienes Nacionales y Procuraduría General Administrativa.

SÉPTIMO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

explicar las razones por las cuales haremos constar un voto disidente en el presente caso.

Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

1. En la especie, se trata de un recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Rincón Largo, S.R.L. contra la sentencia núm. 00337-2016 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016).
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría de este tribunal se acoge el recurso de revisión, se revoca la sentencia, se acoge la acción de amparo y se ordena el pago de doscientos seis millones, treientos veinticuatro mil pesos dominicanos (RD\$206,324,000.00), por concepto de pago del justiprecio determinado por la Dirección General del Catastro Nacional mediante el avalúo núm. 160-13 realizado el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), respecto de la parcela núm. 7-C-8-I, Distrito Catastral núm. 8, municipio y provincia de Santiago,
3. No estamos de acuerdo con la decisión, ya que consideramos que la sentencia recurrida no debió revocarse, sino confirmarse, en razón de que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de amparo no está planteada para pagos de sumas de dinero ni indemnizaciones. En definitiva, la pretensión del accionante es que se le pague una suma de dinero y que por decisión de la mayoría fue acogida la acción de amparo, dejamos constancia expresa y formal de que no estamos de acuerdo con la presente sentencia, ya que el amparo fue previsto por el constituyente para restaurar los derechos fundamentales violados por acción u omisión.

4. Ciertamente, según el artículo 72 de la Constitución: *“Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades. Párrafo.- Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo”*.

5. Igualmente, el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Según la previsión constitucional y la convencional de referencia, la figura del amparo es una garantía procesal concebida para que las personas físicas y las jurídicas reclamen ante los tribunales correspondientes al cese de la conculcación de un derecho fundamental o de la amenaza del mismo.

7. El hecho de que el origen del crédito reclamado esté relacionado con el derecho de propiedad, no justifica la procedencia del amparo, ya que de lo contrario dejaríamos abierta la posibilidad de que pueda ser utilizado en hipótesis similares, como sería el caso de un cobro de suma de dinero cuyo origen sea un contrato de venta, bajo el argumento de que se estaría protegiendo el derecho de propiedad relativo al bien objeto de la venta.

8. Consideramos que el Estado no solo tiene que cumplir con las obligaciones contraídas, sino que debe hacerlo de manera ejemplar, sin embargo, cuando se produzca un incumplimiento, como ocurre en la especie, las personas afectadas no pueden reclamar el cobro de su crédito por la vía que a ellos le parezca más efectiva, sino por la que correspondan, según la constitución y las leyes.

9. Nuestra sociedad, como todas las sociedades democráticas, cuenta con una estructura judicial que contempla tribunales de distintas naturalezas, así como mecanismos para la solución de los conflictos que surjan entre particulares y entre estos y los poderes públicos. De manera que la primera cuestión que el abogado debe tener claro es la relativa a la jurisdicción competente y el tipo de acción, demanda o recurso legalmente procedente.

10. El amparo y el Tribunal Constitucional no han sido creados para resolver todos los conflictos. La desnaturalización del amparo conduce al caos y a la anarquía, con todas sus consecuencias. La comunidad jurídica, los tribunales de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orden judicial y, en particular, el Tribunal Constitucional tienen la obligación de contribuir a que el amparo sea utilizado adecuadamente. Bajo ninguna circunstancia puede permitirse que dicha figura procesal sea utilizada para el cobro de una suma de dinero, independientemente de que se trate de un crédito que tenga su origen en el derecho de propiedad o cualquier otro derecho fundamental.

11. En esta sentencia se afirma en varias partes que en la especie se ha producido una violación al derecho de propiedad y que los accionantes deben ser protegido. Sin embargo, los accionantes no están reclamando derecho de propiedad alguno, sino el pago de un crédito, a lo cual tienen legítimo derecho, solo que sus abogados, deliberadamente o no, han elegido una vía equivocada. Las reclamaciones del pago de sumas de dinero deben hacerse siguiendo los procedimientos ordinarios previstos en el derecho común.

Conclusión

Consideramos que la acción de amparo debió declararse inadmisibles por ser notoriamente improcedente, ya que tiene como finalidad el cobro de una suma de dinero y no la protección de un derecho fundamental.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

1. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo dispone: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

2. La decisión respecto a la cual elaboramos el presente voto aborda la tutela por vía del amparo del derecho fundamental de propiedad a favor de los accionantes y recurrentes frente al Estado Dominicano, al cual se le imputa el ocupar y disponer de unos terrenos propiedad de los primeros.

3. En concreto, la sociedad comercial Rincón Largo, S.R.L. sometió una acción de amparo contra la Lotería Nacional Dominicana, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes Nacionales y el Estado dominicano, alegando la violación por estas entidades de su derecho fundamental de propiedad respecto a la parcela núm. 7-C-8-I (distrito catastral núm. 8, municipio y provincia de Santiago), así como al debido proceso desde la década de mil novecientos setenta (1970), pues según lo alegado por la accionante y recurrente, su terreno fue objeto de una ocupación y sobre el mismo fueron edificadas construcciones sin contar el Estado con título jurídico habilitante a tales fines.

4. La acción de amparo interpuesta ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, fue declarada inadmisibile por existir otra vía para obtener la protección de los derechos pretendidos, y frente a tal decisión fue interpuesto formal recurso de revisión, asunto que fue decidido mediante la sentencia respecto a la cual hacemos el presente voto, donde este plenario revoco la repetida decisión que inadmitió el amparo, acogió la acción y ordeno



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el pago de doscientos seis millones trescientos veinticuatro mil pesos dominicanos (RD\$206,324,000.00).

5. Como expondremos en el presente voto, si bien entendemos que este Tribunal Constitucional es la jurisdicción y sede idónea para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos como lo es el derecho de propiedad o el derecho al debido proceso en sede administrativa, entendemos por el otro lado que asuntos como la responsabilidad patrimonial del Estado, así como mandamientos y ordenes de cumplimiento de pagos contra la administración pública e inclusiones de partidas en presupuestos institucionales, corresponden a la jurisdicción contenciosa administrativa en sus atribuciones ordinarias.

6. El desarrollo de este voto lo efectuaremos analizando i) Sobre la suplantación de las vías idóneas y efectivas instauradas en el ordenamiento jurídico dominicano para casos como el de la especie; ii) Sobre el incorrecto uso de la vía del amparo para obtener el pago de sumas económicas y; iii) Sobre las consecuencias jurídicas de la incorrecta condenación contra un ente público sin personería

i) Sobre la suplantación de las vías idóneas y efectivas instauradas en el ordenamiento jurídico dominicano para casos como el de la especie

7. La acción de amparo, como mecanismo procesal, fue exclusivamente instaurado para poner a disposición de los ciudadanos una vía expedita, efectiva y eficiente a la cual acudir ante cualquier violación palpable o inminente a un derecho fundamental, constituyendo en tal sentido su principal mecanismo de garantía.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Este Tribunal Constitucional Dominicano, si bien ha venido caracterizando y definiendo la naturaleza de la acción de amparo según el ordenamiento jurídico dominicano, sosteniendo sobre su admisibilidad que esta procede *“siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular...”*⁴¹, agregando sobre la inadmisibilidad que la misma *“...debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla”*, no menos cierto es que las vías ordinarias para el reclamo y protección de los derechos no pueden ser suplantadas por la vía del amparo alegándose una trasgresión de un derecho fundamental como trasfondo de un conflicto jurídico, ante lo cual es imperativo y necesario limitar los casos en que procede el amparo a las situaciones jurídicas en que los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico no den una pronta y efectiva respuesta a los derechos alegadamente conculcados.

9. Esta juzgadora entiende que en un caso como el de la especie, frente a una alegada ocupación antijurídica de un inmueble titulado por parte del Estado, respecto a la cual, la pretensión principal era obtener un pago económico a título de indemnización expropiatoria, aun cuando el terreno en cuestión no ha sido expropiado por el Poder Ejecutivo, como establece el artículo 51 de la Constitución, no procedía el conocimiento del asunto por esta vía del amparo, pues existen en el ordenamiento jurídico dominicanos varios procedimientos idóneos mediante los cuales obtener respuesta efectiva, que no deben ser suplantados por el amparo.

10. En tal sentido y respecto al reclamo de obtener una indemnización resarcitoria por la ocupación antijurídica, que la propia parte accionante y la parte dispositiva de la sentencia de marras definen como una *“apropiación”*

⁴¹ Sentencia núm. TC/0197/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

irregular por vía de hecho administrativa”, que es menester convenir que se trata de una figura jurídica, que como veremos, su conocimiento y dilucidación corresponde a la jurisdicción administrativa ordinaria, según lo que expondremos y definiremos a continuación.

11. La vía de hecho administrativa es una construcción doctrinaria y jurisprudencial que engloba las actuaciones de carácter material desarrolladas por la Administración Pública que, debido a su anti juridicidad; por haber sido efectuada sin el previo dictado de una norma o acto administrativo habilitante o por un órgano incompetente; sin el respeto de un procedimiento administrativo legalmente establecido⁴²; o incurriendo un acto dictado en tan grave defecto, que carece de toda fuerza legitimadora, y finalmente existiendo acto que la ejecución material no guarda conexión con su supuesto de hecho o es desproporcionada con los fines que se propone.⁴³

12. La preocupación y énfasis que ha puesto la doctrina y jurisprudencia en proscribir las vías de hecho administrativa constituye un reflejo palpable de la intención general de someter a la Administración Pública al ordenamiento jurídico del Estado, y en tal sentido, se puede considerar una manifestación concreta y a favor de los ciudadanos de los principios de legalidad y juridicidad.

13. El notable iuspublicista venezolano Allan Brewer-Carias refiriéndose a la proscripción de las vías de hecho sostiene que:

⁴² BURLADA ECHEVESTE, José Luis. Las Garantías Jurisdiccionales Frente a la Vía de Hecho de la Administración. Instituto Vasco de la Administración Pública, Bilbao, España, 2004. P. 23

DROMI, Roberto. Acto Administrativo. Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, Argentina, 2008. P. 20-21

⁴³ GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. Una Nueva Solución Procesal para las vías de hecho. Disponible en web: http://www.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292344071845?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=EstudioDoctrinal&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D1993_1680-1681-1682.pdf&blobheadervalue2=1288777792077



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La consecuencia de la regulación del procedimiento y del necesario sometimiento a la ley que lo regula, es la necesidad de que la Administración, en su actuación, tenga que seguir las vías legales. La consecuencia de esto es que quedan proscritas las vías de hecho, las cuales existirían en toda actuación de la Administración que se aparte del procedimiento legalmente establecido o cuando la Administración pretenda adoptar una decisión sin que exista un acto previo que la autorice.⁴⁴

14. Por su parte, el Tribunal Constitucional Español ha sostenido que el uso del término vía de hecho “...se reserva técnicamente para aquellas actuaciones materiales de la Administración que se realizan sin la preceptiva cobertura legal, sin norma habilitante y sin acto previo.”⁴⁵

15. En lo que respecta a la República Dominicana, la vía de hecho administrativa no ha sido expresamente definida en el ordenamiento jurídico, sin embargo, algunos de sus elementos integrantes los encontramos dispersos en los considerandos de la ley 107-13 que dispone:

CONSIDERANDO QUINTO: Que uno de los aspectos que se desprenden de la cláusula constitucional del Estado Democrático lo constituye el ejercicio de la función administrativa en base a los principios de objetividad e imparcialidad, de lo que se deriva (...) el establecimiento

⁴⁴ BREWER-CARIAS, Allan R. Ponencia Los Principios de Legalidad y Eficacia en las Leyes de Procedimientos Administrativos en América Latina, para las IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Caracas, Venezuela, 1998. P. 24. Disponible en web: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204.%20..374.%20LOS%20PRINCIPIOS%20DE%20LEGALIDAD%20Y%20EFICACIA%20PONENCIA%20IV%20JORNADAS%20FUNEDA%201998.pdf>

⁴⁵ Sentencia núm. 22/1984, dictada por el Tribunal Constitucional Español.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de reglas de comportamiento tendentes a asegurar el correcto uso de las potestades administrativas.

(...)

CONSIDERANDO DECIMO SEGUNDO: Que la redimensión de los derechos fundamentales de las personas conlleva la inclusión dentro de los mismos de un derecho fundamental a una buena administración(...)que se orienta fundamentalmente en el aumento de la calidad de los servicios y actividades que realiza la Administración Pública, así como en el derecho de las personas de ser indemnizados a consecuencias de las lesiones a sus bienes o derechos ocasionadas por una actuación antijurídica de la Administración...”(Los subrayados son nuestros)

16. Más aun, y en adición a este marco orientativo contenido en los considerandos de esta ley, son fijados en el artículo 3 de esta propia norma un catálogo de principios del accionar administrativo que indefectiblemente ordenan al juzgador el sancionar las vías de hecho administrativas, entre los cuales debemos mencionar los siguientes:

Artículo 3. Principios de la actuación administrativa. En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo con los siguientes principios:

1. Principio de juridicidad: En cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

8. *Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa: Por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos. (El subrayado es nuestro)*

(...)

10. *Principio de ejercicio normativo del poder: En cuya virtud la Administración Pública ejercerá sus competencias y potestades dentro del marco de lo que la ley les haya atribuido, y de acuerdo con la finalidad para la que se otorga esa competencia o potestad, sin incurrir en abuso o desviación de poder, con respeto y observancia objetiva de los intereses generales. (El subrayado es nuestro)*

(...)

17. *Principio de responsabilidad: Por el que la Administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de las personas ocasionados como consecuencia del funcionamiento de la actividad administrativa. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*

17. Sobre la vía procesal para accionar frente a una vía de hecho, dispone la ley 13-07 sobre extensión de competencias de la jurisdicción contenciosa-administrativa en el párrafo único del artículo uno lo siguiente:

Párrafo: Extensión de Competencias. - El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) (d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual. (El subrayado es nuestro)

18. Ante lo cual, y si se pretendía obtener una condenación resarcitoria por causa de la indicada vía de hecho, la vía utilizada debió haber sido el Tribunal Superior Administrativo en atribuciones ordinarias, pues la misma fue instaurada específicamente para tales fines, siendo este el juez natural de esta materia.

19. En tal sentido, siempre que la administración pública se aparte de la Constitución, de las leyes, decretos, resoluciones y actos administrativos por ella misma adoptados y dictados, incurrirá en vía de hecho administrativa y tales asuntos corresponderán a la jurisdicción contenciosa-administrativa.

20. No obstante, también otros mecanismos administrativos y judiciales han sido igualmente instaurados por la legislación dominicano para proteger el derecho de propiedad frente una ocupación antijurídica, y frente a la ocupación ilegal de un determinado inmueble titulado.

21. En este sentido, el ordenamiento jurídico dominicano ha configurado en la ley núm. 108-05 modificada por la ley 51-07 un procedimiento de desalojo en manos del abogado del Estado de la jurisdicción inmobiliaria en el sentido siguiente: “Art. 48.- Procedimiento de desalojo ante el Abogado del Estado. El propietario de un inmueble registrado, amparado en su Certificado de Título o Constancia Anotada puede requerir el Abogado del Estado el auxilio de la Fuerza Pública para proceder al desalojo del ocupante o intruso”.

22. Agrega este propio artículo en sus párrafos I y II que “*El propietario se proveerá de una autorización emitida por el Abogado del Estado que será*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

notificada al intruso por acto de alguacil, de la misma jurisdicción, conjuntamente con el Certificado de Título, intimándole para que en el plazo de quince (15) días abandone el inmueble ilegalmente ocupado...” añadiendo que “...luego de que compruebe la legitimidad de los documentos depositados por el propietario, y transcurridos los plazos ya establecidos ordenará el desalojo que deberá ser realizado por acto de alguacil mediante proceso verbal de desalojo en un plazo no mayor de treinta (30) días.”

23. Este propio plenario al valorar la efectividad jurídica de lo previamente señalado - específicamente del proceso de desalojo ante el abogado del Estado - ha sostenido que “...la importancia sustantiva del procedimiento de desalojo radica en empoderar a todo aquel que posea un derecho registrado sobre un inmueble –que no se encuentre siendo contestado mediante una litis o cualquier otro mecanismo– a encontrarse en la potestad de solicitar al abogado del Estado la expulsión, con el auxilio de la fuerza pública, de aquellos que, sin título alguno, perturban el ejercicio efectivo⁵ del consabido derecho de propiedad.”⁴⁶

24. Concluyendo este plenario en el precedente previamente señalado que “...el abogado del Estado, siempre y cuando no haya contestación al derecho de propiedad, puede –y de hecho debe– autorizar el desalojo de un inmueble cuyo disfrute este siendo limitado por la presencia de intrusos u ocupantes ilegales.”. Sin embargo, para esta juzgadora más que autorizar - que sería discrecional - el abogado del Estado ordena la ejecución del desalojo, vía por la cual, si lo que pretendían los accionantes era la protección y expulsión de terrenos (de ser posible), hubiese sido una vía idónea.

⁴⁶ Sentencia núm. TC0555/16



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. En un contexto similar, pero frente la negativa del abogado del Estado respecto de otorgar la fuerza pública respecto a una solicitud de desalojo, este tribunal constitucional precisó lo siguiente:

En la especie, el certificado de título no ha sido objeto de impugnación ni cuestionamiento de ningún género, por tanto su contenido y efecto se benefician de la presunción de exactitud, propia del sistema registral dominicano, que aborda la referida ley inmobiliaria en su artículo 90. De ahí que la actuación del Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Central, al resistir la concesión del auxilio de la fuerza pública para desalojar del inmueble de referencia a ocupantes ilegales, pone de manifiesto una actuación que riñe con la obligación que a éste le reservan la Constitución de la República y la Ley núm. 108-05.⁴⁷

26. Como si todo lo anterior no resultase suficiente, entre las leyes que componen el ordenamiento jurídico dominicano contamos con una norma dedicada específicamente a perseguir y sancionar penalmente la intromisión a una propiedad inmobiliaria, urbana o rural, sin permiso del dueño, arrendatario o usufructuario, lo cual resulta ser una vía de hecho, y en el caso de marras, una vía de hecho administrativa, por tratarse de una ocupación ilegal a cargo de un órgano estatal.

27. Este mecanismo de protección del derecho de propiedad lo encontramos configurado en la ley núm. 5869, y la misma dispone en su artículo uno que “*Toda persona que se introduzca en una propiedad inmobiliaria urbana o rural, sin permiso del dueño, arrendatario o usufructuario, será castigada con la pena de tres meses a dos años de prisión correccional*” a lo que agregamos

⁴⁷ Sentencia núm. TC0519/15



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo que dispone el párrafo único de dicho artículo en el sentido de que *“La sentencia que se dicte en caso de condenación ordenará, además, el desalojo de los ocupantes de la propiedad y la confiscación de las mejoras que se hubieren levantado en la misma, y será ejecutoria provisionalmente sin fianza, no obstante cualquier recurso.”*

28. En atención a todo lo anterior, quien suscribe el presente voto entiende que la acción interpuesta, y toda acción que verse sobre vía de hecho expropiatoria u ocupación antijurídica de terrenos por parte de la Administración Pública, debe ser declarada inadmisibles por existir en el ordenamiento jurídico otra vía efectiva, pues entre las normativas vigentes en nuestro país existen mecanismos suficientes y expeditos para la protección del derecho del propietario de un determinado inmueble titulado ocupado por el Estado o algún particular de manera irregular.

29. Y es que, tal como ha sostenido la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de Venezuela mediante sentencia del 18-8-90:

No es posible utilizar la acción de amparo como sustitutoria de los recursos precisa y específicamente arbitrados por el legislador (...) Si esta sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantarse todas las vías procesales establecidas (...) situación en modo algún deseable ni deseada por el legislador del amparo (...) En concreto, pues, que si existe “un medio procesal breve, sumario, eficaz acorde con la protección constitucional”, como lo exige el Artículo 5ª de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo en contra de los actos administrativos, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisión de la Administración Pública,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resulta inadmisibile, por no darse el presupuesto general de dicha acción, cuál es su carácter extraordinario.

30. Como ya ha establecido la más autorizada doctrina y jurisprudencia constitucional, en el trasfondo de todo litigio subyace de un modo implícito algún derecho fundamental, sin embargo, esto no justifica ni debe significar el uso de la vía del amparo frente a toda situación litigiosa.

31. El ordenamiento jurídico dominicano, como en los ordenamientos jurídicos de los demás países del mundo, existen para cada situación jurídica una previsión legal, de modo que a este Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución le corresponde velar porque cada atribución competencial y jurisdiccional sea debidamente respetada, lo cual en conclusión vendría a respetar el derecho a un juez natural, derecho integrante de las garantías y derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

32. El amparo es la vía jurisdiccional para la protección y respeto de los derechos fundamentales, y sobre este ha sostenido este plenario desde la Sentencia TC/0030/12, de fecha tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), (posteriormente reiterado en varias decisiones dentro de las cuales se encuentran las TC/0083/12 y TC/0084/12, ambas de fecha 15 de diciembre de 2012) que *“el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario”*, por lo que esta juzgadora entiende que el legislador al prever como supuesto de inadmisibilidad la existencia de otra vía efectiva e idónea, parte de la pretendida eficiencia de todo el orden jurídico en la protección de los derechos, debiéndose reservar el amparo para delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas o ante la inminencia de un daño irreparable, peligran la salvaguarda de un determinado derecho fundamental.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. Imperativo es resaltar como argumento final que, respecto a la alegada ocupación sobre la cual fue dictada la presente decisión, la parte accionante nunca hizo uso de ningún mecanismo procesal de constreñimiento mediante el apoderamiento del abogado del Estado o un tribunal ordinario, para obtener el pago o cesación de la ocupación ilegal de que fue objeto, decantándose, cerca de 40 años más tarde, por interponer una acción de amparo para de este modo perseguir y obtener un pago económico, asimilando esta situación de hecho a una expropiación forzosa que nunca se materializó.

ii) Sobre el incorrecto uso de la vía del amparo para obtener el pago de sumas económicas

34. Otro aspecto sobre el cual quien suscribe el presente voto se opone tajantemente es sobre la respuesta económica que se ordena debe tomar el Estado frente al particular, en razón del dispositivo de la decisión de marras, por entender quien suscribe que la vía del amparo no es una vía idónea ni correcta para obtener un pago o condenación económica.

35. Este propio plenario ha abordado la situación de pretender el pago de valores por vía del amparo, específicamente mediante el amparo en cumplimiento, y al respecto sostuvo en su decisión núm. TC/0425/17 que “*c. (...) Interpretar que el cobro de cualquier deuda de un particular frente a la Administración, es susceptible de ser perseguido mediante el amparo de cumplimiento, sería tergiversar esta figura al punto de transformarla en una especie de demanda de cobro de pesos, lo que no se correspondería con el carácter excepcional que reviste este tipo de acciones constitucionales...*”.

36. Más aun, y en el caso que nos ocupa, este Tribunal al decidir ordenando el cumplimiento de una acreencia económica como consecuencia de una vía de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hecho administrativa, como lo constituye la comprobada ocupación antijurídica de este inmueble ha obviado que las reclamaciones por vías de hecho se encuentran taxativamente reguladas y encargadas a la jurisdicción contenciosa administrativa.

37. Y es que mal podría el Juez de Amparo, y en este caso, esta corte de garantías de derechos fundamentales, optar por ordenar un pago económico fruto de una obligación económica consecuencia de una vía de hecho, y cuya determinación de los montos amerita análisis y peritajes cuyo examen reviste grados de complejidad propios de una jurisdicción ordinaria, y que la propia ley ha determinado sea de este modo.

38. Otros casos respecto a los cuales igualmente ha sostenido esta corporación constitucional que no procede ordenar pagos económicos, son los decididos mediante las sentencias siguientes:

a. Sentencia TC/0030/12:

...como el conflicto concierne al pago de impuestos, la vía correcta no es la del juez de amparo, sino la consagrada en el Código Tributario y la ley 13-07.

(...) Por otra parte, el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Sentencia núm. TC/0210/13: "...en la especie no se verifica vulneración de derecho fundamental alguno, ya que las pretensiones de la recurrente tienen como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como de la ejecución de pago de salarios, cuestiones que escapan a la naturaleza del amparo".

39. En conclusión, entendemos que los ciudadanos tienen derecho a acudir ante los órganos jurisdiccionales para los casos en que el Estado al momento de ocupar y apropiarse de un inmueble o terreno respete las normas y principios constitucionales y legales previstos; sin embargo, consideramos igualmente que la vía del amparo no es la vía jurídica ante la cual obtener el pago de una acreencia o cobrar valores contra el Estado por tales motivos.

iii) Sobre las consecuencias jurídicas de la incorrecta condenación solidaria contra un ente público sin personería

40. La decisión objeto del presente voto dispone en su parte dispositiva condenar a la Lotería Nacional al pago de doscientos seis millones, trescientos veinticuatro mil pesos dominicanos (RD\$206,324,000.00), y a su vez ordena la fijación de un astreinte solidario e indivisible entre varias instituciones y entes públicos.

41. La parte dispositiva a la cual dedicamos este acápite del presente voto es la siguiente:

TERCERO: ACOGER, la acción de amparo promovida por Rincón Largo, S.R.L. contra la Lotería Nacional Dominicana, la Dirección General de Bienes Nacionales, el Ministerio de Hacienda y el Estado dominicano, con base en la argumentación que figura en la presente sentencia; y por tanto, ORDENAR el pago a favor de Rincón Largo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

S.R.L. de un monto ascendente a doscientos seis millones, trescientos veinticuatro mil pesos dominicanos (RD\$206,324,000.00), por concepto de pago del justiprecio determinado por la Dirección General del Catastro Nacional mediante el avalúo núm. 160-13 realizado el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), respecto de la parcela núm. 7-C-8-I, Distrito Catastral núm. 8, municipio y provincia de Santiago, cuyo derecho de propiedad se encuentra amparado en el Certificado de Título núm. 174 expedido a favor de Rincón Largo, S.R.L. el doce (12) de diciembre de mil novecientos setenta y tres (1973).

CUARTO: DISPONER la consignación prorrateada del referido monto de doscientos seis millones, trescientos veinticuatro mil pesos dominicanos (RD\$206,324,000.00) en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente a los años dos mil veinte (2020) y dos mil veintiuno (2021), a favor de Rincón Largo, S.R.L., por concepto de indemnización por expropiación estatal irregular efectuada por vía de hecho administrativa, con cargo a la Lotería Nacional Dominicana.

QUINTO: ORDENAR la fijación solidaria e indivisible a favor de Rincón Largo, S.R.L. de un astreinte por un monto de cincuenta mil pesos (RD\$50,000.00), a cargo de la Lotería Nacional Dominicana, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes Nacionales y el Estado dominicano (a contar de la fecha de notificación de esta decisión), por cada día de retardo en la consignación del pago prorrateado de la indicada indemnización de doscientos seis millones trescientos veinticuatro mil pesos dominicanos (RD\$206,324,000.00) en la Ley del Presupuesto General del Estado correspondiente a los años dos mil veinte (2020) y dos mil veintiuno (2021).”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. Como se puede observar de la parte dispositiva transcrita, este plenario acoge la acción de amparo promovida por Rincón Largo, S. R. L. contra la parte accionada, Estado Dominicano, Bienes Nacionales, Ministerio de Hacienda y Lotería Nacional, sin embargo, a pesar de ello, no establece de manera clara cuál es la obligación puesta a cargo de cada una de dichas instituciones, y en tal virtud, y al no existir un sujeto específico obligado o por contraposición, al existir varios sujetos a quienes se les impuso de forma ambigua e indeterminada la obligación de hacer o de no hacer, conduce a que la presente sentencia devenga en inejecutable.

43. Y es que como bien ha sido establecido explícitamente en el artículo 89 de la ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, la sentencia que concede el amparo deberá contener: “2) el señalamiento de la persona física o moral, pública o privada, órgano o agente de la administración pública contra cuyo acto u omisión se concede el amparo; 3) La determinación precisa de lo ordenado a cumplirse, de lo que debe o no hacerse, con las especificaciones necesarias para su ejecución.”, es por ello, que esta juzgadora entiende que la sentencia de marras viola el debido proceso, pues no basta tener una sentencia favorable, sino que su ejecución sea efectiva que es la *última ratio* de la tutela judicial efectiva como integrante del debido proceso.

44. Sobre este particular, ha sostenido esta corporación constitucional en su sentencia núm. TC/0110/13 que:

...la tutela judicial efectiva engloba también el derecho a ejecutar las decisiones judiciales, tan necesario para que la tutela efectiva sea tal, y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula del estado social y democrático de derecho, que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado.

45. Asimismo, mediante sentencia núm. TC/0339/14 establecimos el siguiente precedente:

15.4. La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde, definición que implica no solo la actividad intelectual de declarar el derecho, sino también la materia que permita su realización, desplegando toda actividad que sea necesaria para remover los obstáculos que la impidan, por lo que le corresponde a este tribunal constitucional corregir y reparar las lesiones del derecho a la tutela judicial efectiva que aseguren el cumplimiento de los fallos judiciales para impedir que devengan en pura retórica...

46. Pero peor aún resulta lo dispuesto en el ordinal “Cuarto” de la sentencia en cuestión, al disponerse la consignación prorrateada del referido monto de RD\$206,324.000. en la Ley de Presupuesto General del Estado, pues deja esta obligación a cargo de la Lotería Nacional, la cual según el Artículo 2 de la Ley núm. 689, del 26 de junio de 1927, dicho ente no es más que “...un Departamento anexo a la Secretaría de Estado de Hacienda y Comercio, a cargo de un Administrador de Lotería, nombrado por el Presidente de la República.”, ante lo cual ni siquiera cuenta con personería jurídica, autonomía, o presupuesto propio, y por tanto, en función de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, núm. 423-06, en términos institucionales y para fines presupuestarios forma parte del Gobierno Central pues dispone esta norma en su artículo 4 que: “... se entenderá por Gobierno Central, a la parte del Sector



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Público que tiene por objeto la conducción político-administrativa, legislativa, judicial, electoral y fiscalizadora de la República, conformada por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas”.

47. Y en tal sentido, y debido a su falta de personalidad y a su inclusión como parte del gobierno central, no cuenta con asignación propia ni participa en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, contrario a lo que sucede por ejemplo con los órganos descentralizados y más aun con los órganos constitucionales extrapoder, que según lo que hemos establecido mediante precedente núm. TC/0305/14 su “...*autonomía presupuestaria garantiza una amplia libertad de acción en la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos.*”

48. Todo lo cual nos conduce a preguntarnos la forma y mecanismo en que, dentro del presupuesto de este departamento del Ministerio de Hacienda, serian prorratados los fondos a los cuales, sin contar con personería jurídica propia, fue condenado el mismo, y que por demás, como podría, en función de las repetidas disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, núm. 423-06, encargarse de incluir dentro de su presupuesto como partida, pues por su carencia de personalidad y su condición de mero departamento, reiteramos, no cuenta con presupuesto propio ni participa en la elaboración del presupuesto anual.

49. Asimismo, y respecto al astreinte fijado en esta decisión, resulta cuestionable y reiteramos, genera altos niveles de inseguridad jurídica el hecho de que resulten condenadas órganos y entes públicos, que la propia decisión no condena como responsables, lo cual se confirma con que la condenación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principal de efectuar y consignar los pagos fue efectuada contra uno solo de estos – Lotería Nacional – que por demás no tiene personería jurídica.

50. Finalmente, salta a la vista y resulta innegable que la sentencia dictada, por la ambigüedad contenida en su parte dispositiva, al condenar a un ente sin personería jurídica ni asignación presupuestaria propia a “*consignar en su presupuesto*” una determinada suma, y la incongruencia de condenar en astreinte a partes respecto a las cuales no se les impone una obligación determinada ni determinable, constituye un título de imposible cumplimiento, que convierte en letra muerta el derecho a la tutela judicial efectiva, expresamente consagrado por el artículo 69 de la Constitución y reiterado en el párrafo I del artículo 149 de la propia carta magna en el sentido de que “*La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos (...) en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.*”

CONCLUSIÓN

Esta juzgadora entiende que el recurso interpuesto debió haber sido rechazado y en consecuencia, la sentencia de marras confirmada, pues, tal como señaló el juez de amparo, existe otra vía para obtener el resarcimiento económico por causa de una expropiación de hecho, como lo es la jurisdicción contenciosa-administrativa en atribuciones ordinarias.

Más aun, nuestro ordenamiento jurídico prevé otros mecanismos para el tutelaje y protección de los derechos fundamentales de propiedad frente a una ocupación ilegal, sea esta efectuada por un ente u órgano público o por un particular, como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo son el desalojo por ocupación ilegal ante el abogado del Estado, y el sometimiento penal por violación de propiedad.

Esta juzgadora igualmente entiende que la vía del amparo no es una vía apropiada, correcta o idónea para obtener el pago de sumas económicas o cobrar valores, como sucedió en la especie.

Finalmente, entendemos que el dispositivo de la sentencia de marras provoca altos niveles de inseguridad jurídica, pues condena de forma principal a un departamento de un órgano público⁴⁸ sin personalidad jurídica para alegadamente ser consignado en su presupuesto los montos de condenación. Asimismo, provoca inseguridad no solo la condenación contra este ente sin personalidad jurídica, sino la condenación solidaria contra el Estado, el Ministerio de Hacienda, Bienes Nacionales y la propia Lotería Nacional, al pago de astreinte frente al incumplimiento de una condenación que reiteramos, no fue puesta a cargo de estas.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Juez

⁴⁸ Al respecto dispone la ley 247-12 lo siguiente:

“Artículo 6.- Entes y órganos administrativos. La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen.”

...

Artículo 14.- Órganos de gobierno del Estado. Son órganos de gobierno del Estado y de máxima dirección de la Administración Pública, la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, el Consejo de Ministros y los ministerios que se crean por ley.”

Expediente núm. TC-05-2016-0386, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por Rincón Largo, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00337-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

Anunciamos, a manera de preámbulo, la peculiaridad en el voto plasmado a continuación que pronuncia opinión salvada y opinión disidente de la jueza que suscribe.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto salvado

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado y disidente precisamos delimitar el ámbito de su pronunciamiento; es salvado en lo concerniente a la admisibilidad del recurso de revisión; y disidente sobre los motivos en los que el consenso sustenta su decisión de acogimiento de la acción de amparo.

II. Voto salvado: De la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situación que el consenso de este Tribunal finalmente subsanó, a través de la sentencia TC/0071/2013 del 7 de mayo del 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio de que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de cinco (5) días, como en efecto se hizo.

III. Voto disidente sobre los motivos dados por el consenso para la solución del caso: Breve preámbulo del caso

3.1. El presente recurso de revisión de sentencia de amparo se contrae al hecho de que la razón social Rincón Largo S.R.L., interpuso en fecha trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016), una acción de amparo en contra de la Lotería Nacional Dominicana, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Bienes Nacionales y el Estado Dominicano, en procura de que le sea pagada la suma de DOSCIENTOS SEIS MILLONES TRECIENTOS VEINTICUATRO



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MIL PESOS DOMINICANOS CON 00/100 (RD\$206,324,000.00), como indemnización por la ocupación arbitraria e ilegal de la parcela núm. 7-C-8-1 del D.C. núm. 8 de Santiago, la cual fue tomada sin que fuera realizado un proceso expropiatorio para tal fin.

3.2. La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante sentencia núm. 00337-2016 de fecha quince (15) de agosto de dos mil dieciséis (2016), procedió a inadmitir la acción de amparo por existir otra vía judicial para conocer de las pretensiones de la parte accionante.

3.3. Posteriormente, que la razón social Rincón Largo S.R.L., interpuso un recurso de revisión de sentencia de amparo, el cual este Tribunal Constitucional procedió a acogerla, consecuentemente, revocó la sentencia emitida por el tribunal a-quo, fundamentado en:

f) De otra parte, puede asimismo observarse que, mediante la recurrida Sentencia núm. 00337-2016, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo contribuyó a perpetuar la limitación antijurídica del derecho de propiedad ocasionada casi medio siglo antes por el Estado dominicano en perjuicio de Rincón Largo, S.R.L., en vez de acogerse al criterio establecido por este colegiado en la Sentencia núm. TC/0059/16. Mediante esta última decisión, el Tribunal Constitucional dictaminó que para remediar conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares (causados por limitaciones estatales antijurídicas al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles) el juez de amparo debía conocer de la acción, ya que «el asunto que nos ocupa no responde propiamente a un proceso de expropiación, por lo que las acciones judiciales que sobre la materia fueron creadas por el legislador, no podrían considerarse tan efectivas como el amparo».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) Como se ha podido advertir, la limitación al derecho de propiedad del entonces amparista en la especie, Rincón Largo, S.R.L., no fue resultado de una acción formal y apegada al debido proceso por la Administración Pública, a la luz del artículo 51.1 de la Constitución, disposición que fue regulada por el legislador mediante la referida Ley núm. 344. Muy por el contrario, la indicada restricción al derecho de propiedad se derivó de una actuación evidentemente antijurídica de parte de la Lotería Nacional Dominicana que, mediante una expropiación irregular por vía de hecho administrativa ejecutada por el Estado dominicano a través de la Lotería Nacional Dominicana (sin intervenir decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad y sin pago previo del justo precio) despojó a la indicada Rincón Largo, S.R.L. de toda posibilidad material y jurídica de uso, goce y disfrute de la referida parcela núm. 7-C-8-I.

h) Conviene destacar que por vía de hecho administrativa debe entenderse una actuación material de la Administración carente de cobertura jurídica, que perturba el ejercicio de sus derechos por los particulares y prescinde de las reglas procesales establecidas. Se trata de un concepto proveniente del derecho administrativo francés, definido por el Tribunal Constitucional español como «cualquier actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la singular actuación material, entendiéndose como elemento característico de la vía de hecho la inexistencia de acto de cobertura jurídica.

i) En este orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia consideran que constituye una vía de hecho administrativa, en materia de expropiación, la arbitraria e irregular ocupación de inmuebles pertenecientes a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares ejecutada por la Administración al margen de las previsiones sustantivas y procesales vigentes. Nuestra Suprema Corte de Justicia ha estimado atinadamente que cuando el Estado se apodera mediante vías de hecho de un inmueble perteneciente a un particular origina una expropiación irregular. En efecto, de acuerdo con la Sentencia núm. 23 expedida por la Tercera Sala de dicha alta corte, el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), este último mecanismo queda configurado cuando el Estado ocupa y dispone de terrenos privados, «[...] sin antes haber cumplido con el previo pago del justo precio [...], ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención del mismo». En la especie, la Suprema Corte de Justicia rindió la referida decisión respecto a un caso concerniente a la irregular expropiación efectuada por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de un inmueble perteneciente a un particular, en ausencia de decreto expropiatorio y sin que se hubiere honrado el pago del justo precio. (...)

j) Cabe afirmar, en consecuencia, que la especie comparte las mismas circunstancias fácticas análogas al resuelto por la aludida Sentencia TC/0059/16 (reseñada en el precedente literal f), razón por la que se impone admitir que el caso que nos ocupa también entra al ámbito de la competencia tuitiva del juez de amparo. En efecto, las expropiaciones inmobiliarias constituyen restricciones al derecho de propiedad ejecutadas por el Estado mediante actos traslativos de propiedad de los bienes en cuestión, con apego al debido proceso y solo en casos de utilidad pública o de interés social.

l) (...) Aunado a lo anterior, al momento de pronunciar la inadmisibilidad de una acción de amparo, con base en la causal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, resulta esencial que el juez apoderado indique tanto la vía judicial efectiva para la protección del derecho que se alega conculcado, así como las razones de su efectividad. Por consiguiente, resulta insuficiente simplemente enunciar la existencia de otra vía judicial, puesto que incumbe al juez de amparo «la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz». (...)

f) Cabe destacar, a partir de las piezas integrantes del expediente de la especie, que esta sede constitucional ha comprobado que Rincón Largo, S.R.L. obtuvo lícitamente el derecho de propiedad sobre la parcela de referencia, y no como resultado de las actuaciones proscritas por la Carta Sustantiva en su art. 51.5 (confiscación o decomiso), o en virtud de cualquier otra infracción prevista en las leyes penales. Es decir, que el estudio del caso revela que el derecho de propiedad de la indicada accionante resulta legítimo e incontrovertible, en razón de no haber sido identificada ninguna situación anómala o excepcional que haya justificado de parte del Estado dominicano la irregular expropiación por vía de hecho administrativa de la parcela núm. 7-C-8-I efectuada a través de la Lotería Nacional Dominicana; proceso ejecutado sin la condigna emisión del decreto de expropiación y del previo pago del justo valor de dicho inmueble, de acuerdo con lo que dispuso esta sede constitucional en la Sentencia TC/0053/14).

g) No obstante la imputación anteriormente formulada a la cual ha dado aquiescencia la Lotería Nacional Dominicana misma, en su escrito de defensa, el Ministerio de Hacienda ha considerado a la vía contenciosa administrativa como la más efectiva para lograr el cobro de la indicada deuda contraída por la Administración frente a Rincón Largo, S.R.L.,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

criterio generador de la indefinida postergación del cumplimiento de la obligación constitucional de resarcir previamente a Rincón Largo, S.R.L. En este contexto, el Tribunal Constitucional estima que, por el contrario, la acción de amparo resulta ser la vía más efectiva para procurar tutela contra violaciones como las producidas en la especie, especialmente cuando, de acuerdo con sus precedentes, ha dictaminado que «[...] la expropiación es un límite negativo del derecho de propiedad que tienen los particulares, por el otorgamiento de los bienes y derechos que estos tienen sobre las propiedades de que se trate para dar cumplimiento a fines supraindividuales, teniendo la administración la obligación de compensar el sacrificio del titular de ese derecho, operando esta exigencia como un límite a la potestad expropiatoria que tiene la administración».

h) En este orden de ideas, esta sede constitucional estima que en el expediente de la especie, no subsiste ya ningún elemento de naturaleza legal pendiente de ser dirimido en justicia con relación al presente caso, motivo por el cual ha cesado la necesidad de apoderar a otra jurisdicción para la fijación del justo precio de la referida parcela núm. 7-C-8-I. Sin embargo, como un elemento de naturaleza social de importancia, queda aún por destacar la existencia en el expediente de varias misivas de particulares enunciadas en el epígrafe 8 (literales j, k y l) de la presente decisión. Estas comunicaciones revelan la penosa incertidumbre colectiva padecida durante varias décadas por varios centenares de los «agraciados» de viviendas en los referidos sorteos celebrados por la Lotería Nacional (actuales residentes del «Barrio de La Lotería»), con motivo de la inercia inherente al proceso de expropiación irregular estatal ejecutada por vía de hecho administrativa, objeto del conflicto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tocante a la mencionada parcela núm. 7-C-8-I (aún catastralmente registrada a nombre de Rincón Largo, S.R.L.).

i) Al respecto, el Tribunal Constitucional advierte que, como garante de la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, nuestra Ley Sustantiva prescribe en sus artículos 51.2 y 59 sendos derechos fundamentales de carácter económico y social atinentes, respectivamente, al acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada y a la vivienda digna, los cuales figuran como prioridades fundamentales de las políticas públicas del Estado dominicano. A la luz de dichas importantes normas constitucionales, esta corporación estima que no debe ser marginalizado del alcance de la presente sentencia el gran conflicto social que concierne a los ocupantes de viviendas en el barrio La Lotería anteriormente aludido. En esta virtud, apelando al principio de efectividad que rige el derecho procesal constitucional, el juez debe adoptar todas las medidas pertinentes que garanticen la efectividad de su decisión para tutelar todos los derechos fundamentales afectados en el conflicto sometido a su consideración, así como la restauración del orden constitucional violentado por la expropiación irregular por vía de hecho administrativa ejecutada por la Lotería Nacional con relación a la referida parcela núm. 7-C-8-I perteneciente a Rincón Largo, S.R.L.

j) A la luz de la argumentación expuesta y en vista de las peculiaridades del presente caso, este colegiado estima procedente acoger la acción de amparo promovida por la indicada accionante y hoy recurrente en revisión, Rincón Largo, S.R.L., mediante una tutela judicial diferenciada, en virtud del referido principio de efectividad atinente a los procesos rectores de la justicia constitucional. Y, en este sentido, considera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pertinente ordenar al Estado dominicano pagarle a la entidad indicada, a través de la Lotería Nacional Dominicana, la suma de doscientos seis millones, trecientos veinticuatro mil pesos dominicanos (RD\$206,324,000.00), por concepto del justiprecio determinado por el avalúo núm. 160-13 realizado por la Dirección General del Catastro Nacional el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), respecto de la referida parcela núm. 7-C-8-I, propiedad legítima de Rincón Largo, S.R.L; valor que no ha sido objetado por esta última ni tampoco por ninguna de las partes recurridas en revisión.

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio adoptado por la mayoría.

IV. Motivos que nos llevan a emitir voto disidente

4.1. La suscrita disiente de las fundamentaciones y decisión que ha sido adoptada en la presente sentencia, en razón de que si bien es cierto que en el presente caso no existe un decreto de expropiación, no menos cierto es que las pretensiones de la parte recurrente no están orientadas en que le sea restituido el derecho de propiedad sobre la parcela núm. 7-C-8-1 del D.C. núm. 8 municipio y provincia de Santiago, sino que el objeto del presente proceso es procurar el pago de una indemnización de la suma de DOSCIENTOS SEIS MILLONES TRECIENTOS VEINTICUATRO MIL PESOS DOMINICANOS 00/100 (RD\$206,324,000.00), al haber sido ocupada su parcela practicándose una expropiación por vía de hecho, al margen del procedimiento dispuesto en la Ley núm. 344 que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2. En ese orden, debemos indiciar que la expropiación por vía de hecho implica una actuación de desposesión del derecho de propiedad de un particular, realizada por el Estado inobservando las reglas legales procesales que para ello han sido adoptada por el legislador.

4.3. Como consecuencia de ello, la doctrina ha manifestado que la vía de hecho expropiatoria se puede manifestar de tres formas: 1) la ejecución de un proceso de expropiación sin que exista un acto administrativo que lo haya declarado; 2) la expropiación ejecutada por un acto administrativo nulo; y 3) la extralimitación de las actuaciones de órgano administrativo que practica la expropiación en relación a lo dispuesto en el acto administrativo.

4.4. En relación a las vías de reacción que tiene el particular afectado por una vía de hecho expropiatoria, el Tribunal Supremo - Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo de España, ha prescrito en su Resolución STS del 9 de octubre de 2007 que:

La "vía de hecho" o actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación se produce no sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o éste es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida de los límites que el acto permite.

4.5. Así mismo, en la sentencia STS de fecha 29 de noviembre de 2007, esa Sala señaló que:

En reiteradas ocasiones se ha pronunciado esta Sala sobre las vías de hecho en la actuación de la Administración y sobre la petición de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indemnización por actuación administrativa constitutiva de vía de hecho. Hemos dicho que la ocupación por un poder público de un bien inmueble que permanece en posesión de su dueño sin seguir los trámites que exige la normativa sobre expropiación forzosa, comporta una vulneración de la garantía indemnizatoria que la Constitución reconoce a favor de la propiedad como derecho fundamental (art. 33 de la Constitución) y coloca a la Administración en el terreno de las llamadas vías de hecho.

En el caso dominicano la Constitución prescribe la responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica (artículo 148 de la Constitución de la República Dominicana).

4.6. De su lado en la sentencia STC 160/1991 de fecha 18 de julio de 1991, el Tribunal Constitucional español, al momento de prescribir la competencia del tribunal contencioso administrativo para conocer de los asuntos de vía de hecho, indicó que:

En definitiva, en la expresión «actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo» y otras similares con las que las leyes vigentes -y entre ellas se encuentran, desde luego, la Ley 62/1978 y la LOTC- definen el objeto del recurso contencioso-administrativo han de entenderse comprendidos los actos administrativos expresos, tácitos y presuntos, y las actuaciones de la Administración que constituyen simples vías de hecho. Y es que frente a una actuación material de la Administración sólo caben dos posibilidades; bien considerar dicha actuación como un conjunto de facta concludentia (sic), de los que se debe inferir una resolución fundamentadora de la misma, esto es, una declaración de voluntad administrativa manifestada a través de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuación material o, si no es así, concebir dicha actuación como una simple vía de hecho, es decir, como una pura actuación material no amparada siquiera aparentemente por una cobertura jurídica. En el caso que nos ocupa, en ninguno de los dos supuestos la inexistencia de un acto expreso sitúa a la actividad administrativa fuera de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, con independencia de que, además, otro orden jurisdiccional pueda ser competente para depurar la responsabilidad personal de los agentes que hicieron uso de la fuerza.

4.7. Cónsono con lo señalado, en nuestro ordenamiento jurídico el párrafo del artículo 1 de la Ley núm. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, le ha conferido a la jurisdicción contenciosa administrativa la facultad de conocer de los casos vía de hechos administrativa.

4.8. En efecto, en el párrafo del artículo 1 de la Ley núm. 13-07 se prescribe: “Párrafo: Extensión de Competencias. El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (...) d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual”.

4.9. Así las cosas, debemos resaltar que el presente caso persigue la indemnización por haberse materializado una expropiación por vía de hecho, en razón de que la ocupación de la parcela núm. 7-C-8-1 del D.C. núm. 8 municipio y provincia de Santiago fue realizada sin que un decreto del Poder Ejecutivo haya prescrito el inicio del proceso expropiatorio, consideramos que el tribunal competente para conocer de la misma lo es el tribunal contencioso administrativo en atribuciones ordinarias.

4.10. Por ello, entendemos que al procurarse la indemnización de unos valores producto de una expropiación realizada sin haberse iniciado el proceso



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo, la acción de amparo deviene en inadmisibles, por cuanto los procesos donde se dilucidan asuntos relacionados a vías de hechos administrativos, o tengan por objeto el perseguir una compensación que provengan de esas vías, escapan de la competencia del proceso de amparo, en razón de que la referida vía tiene un carácter meramente restitutivo de derecho y no declarativo del mismo. Además, la competencia de los tribunales es un asunto de orden público que este Tribunal Constitucional no ha debido desconocer, pues con ello se arroga atribuciones de otra jurisdicción, propiciando una actuación injerencista que le compete al Poder Judicial.

4.11. En lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo como vía restitutiva de derecho, este Tribunal Constitucional ha prescrito en su sentencia TC/0509/15:

10.4 Por otra parte, debe puntualizarse que por ser los procesos de amparo una vía restitutiva de derecho, los jueces que conocen de la misma no tienen la potestad de realizar estimaciones o ponderaciones para la fijación de sanciones indemnizatorias de daños y perjuicios que pudieren deducirse de algún hecho conculcador de derechos fundamentales.

10.5 Las imposibilidades que tiene el juez de amparo de realizar apreciaciones que estén encaminadas a declarar o modificar un derecho a favor de una de las partes en litis y de fijar indemnizaciones en daños y perjuicios se desprenden de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10.6 En efecto, el referido artículo 91 dispone:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Restauración del Derecho Conculcado. La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.

4.12. Por otra parte, en lo relativo a la petición de tutela que tiene por objeto el pago de sumas de dinero y no la restitución de derechos fundamentales, este Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia TC/0338/14 que: “es por ello que la acción de amparo orientada a la reclamación de una suma de dinero o bajo un mandamiento de pago por la vía del amparo, resulta notoriamente improcedente”.

4.13. En otro orden, debemos resaltar que el precedente que fue fijado en la sentencia TC/0059/16, el cual se cita como fundamento para justificar la competencia del juez de amparo NO se apega al plano fáctico del presente caso, por cuanto en el mismo existió un proceso de expropiación el cual fue declarado mediante el Decreto núm. 163-12; y por demás, la reclamación del pago del justo precio estuvo sustentado en la existencia de una sentencia que alegadamente lo fijó, de ahí que no pueda subsumirse sus efectos, más aun cuando en la referida decisión el Tribunal Constitucional procedió a rechazar la acción de amparo en razón de que el accionante no demostró la existencia de la sentencia que fijó el justo precio.

4.14. En ese orden, consideramos que al estar orientada la pretensión de la parte recurrente en el pago de la suma de DOSCIENTOS SEIS MILLONES TRECIENTOS VEINTICUATRO MIL PESOS DOMINICANOS 00/100 (RD\$206,324,000.00) como indemnización por la afectación de su derecho a través de una vía de hecho administrativo, y no en la restitución del derecho de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propiedad sobre los mismos, el presente recurso de revisión debe ser acogido, la sentencia emitida por el tribunal a-quo revocada por no haber observado el precedente fijado en la sentencia TC/0338/14, y la acción de amparo debe ser declarada inadmisibile por ser existir otra vía para conocer de las pretensiones de la parte recurrente.

Conclusión: En su decisión, el Tribunal Constitucional debió acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia emitida por el tribunal a-quo, y avocado en el conocimiento de la acción de amparo, pronunciar su inadmisibilidat, al tratar la presente controversia de un asunto de vía de hecho administrativo, cuyo conocimiento es de la competencia de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias conforme lo prescrito en el párrafo del artículo 1 de la Ley núm. 13-07.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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