



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0044/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) días del mes de febrero del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción del acto impugnado

1.1. La parte accionante procura la inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y publicado en la Gaceta Oficial núm. 10869, del treinta (30) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). El contenido de ese artículo es, íntegramente, el siguiente:

En virtud de las razones expuestas en la parte considerativa de este decreto, se ordena la suspensión inmediata de toda operación de venta o reventa de los inmuebles ubicados en el sector de Los Tres Brazos, así como de todo proceso de desalojo contra los actuales ocupantes de dichos terrenos.

1.2. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue comunicada: al presidente de la República y a la Procuraduría General de la República el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017); lo anterior, de acuerdo con los acuses de recibo de los oficios números PTC-AI-068-2017 y PTC-AI-069-2017, elaborados, por la Presidencia del Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de la accionante

El veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), la sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) depositó ante la Secretaría de este tribunal constitucional una instancia mediante la cual promueve la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 2 del referido Decreto núm. 392-16 y, en consecuencia, su anulación inmediata.

En ese sentido, las infracciones invocadas por la parte accionante consisten en que tales disposiciones normativas contradicen la supremacía constitucional, el derecho fundamental de propiedad y el debido proceso para limitar los atributos del derecho de propiedad. Estos se encuentran consagrados en la Constitución dominicana en los términos siguientes:

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

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.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;

2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;

6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2) *El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;*
- 3) *El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;*
- 4) *El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*
- 5) *Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*
- 6) *Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;*
- 7) *Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;*
- 8) *Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;*
- 9) *Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;*
- 10) *Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

Artículo 149.- Poder Judicial. La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes.

Párrafo I.- La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgado y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley (...).

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) fundamenta sus pretensiones de inconstitucionalidad, en síntesis, en lo siguiente:

a) El conflicto que nos trae ante vosotros es el creado por el Poder Ejecutivo, al disponer bajo el epígrafe del artículo 2, del decreto Núm. 392-16, la prohibición de que la accionante INFEPA, pueda vender o revender los terrenos registrados a su solo nombre, y adquirido a título oneroso y de buena fe, de las parcelas 153-A-1, 153-A-2 y 155 todas del Distrito Catastral número 15, del Distrito Nacional, ubicadas en el sector Los Tres Brazos del hoy Municipio Santo Domingo Este, Provincia Santo Domingo. Acción esta que solo compete al Poder Judicial según lo establece el Artículo 149 de la Constitución- Poder Judicial. “La Justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes. Párrafo I. La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley. El Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.” Dentro de ese contexto se enmarca la inconstitucionalidad de dicho decreto presidencial porque éste atenta contra las disposiciones normativas prescritas en el artículo 51.1, de nuestra carta sustantiva como a continuación se explica, el cual establece que “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: 1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. (sic)

b) En fecha veintiocho (28) del mes de diciembre del año dos mil dieciséis (2016) el Poder Ejecutivo, emite el Decreto Presidencial Núm. 392-16, básicamente, motivado por titulares de primera plana recogidos en la prensa escrita nacional tales como: “CORDE VENDIÓ UN BARRIO” ver primera plana periódico El Día, del miércoles 14 de diciembre de 2016; “LOS TRES BRAZOS HABÍAN SIDO DECLARADOS DE UTILIDAD PÚBLICA”, ver primera plana periódico El Día, del viernes 16 de diciembre de 2016; “DIPUTADOS PIDEN A DANILO INTERVENIR EN VENTAS” ver periódico EL DÍA, del lunes 20 de diciembre de 2016, pág. 8; “CÁMARA INDAGA VENTA BARRIO” ver primera plana periódico El Día, del jueves 22 de diciembre de 2016; “COMISIÓN ÉTICA INDAGA VENTA BARRIO” ver primera plana periódico El Día, del martes 27 de diciembre de 2016; entre otros muchos titulares más en distintos medios (periódicos) de circulación nacional y múltiples medios digitales del país y algunas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

denuncias hechas por moradores del sector Los Tres Brazos, como se recoge en los considerandos del decreto. (sic)

c) Con estas motivaciones el presidente constitucional dominicano LIC. DANILO MEDINA SÁNCHEZ, firma el Decreto Núm. 392-16, y en su numeral primero dispone la designación de una comisión (en adelante La Comisión) para la investigación de la venta de los terrenos de Los Tres Brazos por parte de CORDE a la empresa privada INFEPa, y rendir un informe al presidente al respecto, integrada por el Dr. Flavio Darío Espinal, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, quien la presidió; Lic. José Dantés Díaz, Director Ejecutivo de la Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado; y el Lic. Lidio Cadet, Director de Ética e Integridad Gubernamental, y como dice el parágrafo 2) de dicho informe..., motivado por múltiples denuncias publicadas en los medios de comunicación. (sic)

d) Dando cumplimiento al artículo uno (1) del indicado decreto La Comisión rindió un informe en fecha veintisiete (27) de enero del año dos mil diecisiete (2017), sobre Las Ventas y Transferencia de Las Parcelas núms. 153-A-1, 153-A-2 y la 153 del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, ubicadas en el denominado sector Los Tres Brazos, provincia Santo Domingo, cuyas recomendaciones dadas por esta comisión al presidente de la República, recogidas y anotadas en las páginas 40-41, del informe fueron las siguientes:

En vista de lo anterior, la Comisión actuante formula las siguientes recomendaciones:

1. Que el Estado no reconozca las ventas realizadas, por ser contrarias a la Constitución y la ley, y que, por tanto, demande de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manera inmediata ante la jurisdicción competente la nulidad de la venta de las parcelas núms. 153-A-1, 153-A-2 y 155, del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, a los fines de restituir el derecho de propiedad a su estado anterior.

2. *Que el Estado lleve a cabo, a través de la jurisdicción competente, un proceso de modificaciones parcelarias de refundición y subdivisión, en las cuales se realizan las adecuaciones a todas las parcelas resultantes de la parcela núm. 153-A-2 del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, que permita subsanar los errores y discrepancias existentes entre los polígonos, así como los desplazamientos de coordenadas de casa una de las parcelas que así lo ameriten, para que exista la debida y necesaria correspondencia entre los inmuebles titulados y las ocupaciones físicas existentes dentro de los límites de la citada parcela de origen.*

3. *Que el Estado dominicano formalice un acuerdo con aquellas personas que han adquirido sus terrenos a través de compras con recursos propios o financiamiento, con el objeto de reconocer y garantizar el derecho de propiedad, debidamente registrado, así como el derecho de propiedad debidamente registrado, así como el derecho de propiedad sustentado en contratos de venta suscritos y no registrados al 28 de diciembre 2016, así como para regularizar dicho derecho en los casos en que haya errores y discrepancia entre la ocupación física y el derecho registrado, para todo lo cual se deberá elaborar un protocolo de actuación.*

4. *Que el Estado dominicano reconozca las acreencias que entidades financieras han registrado sobre los inmuebles de los terceros adquirentes de buena fe que han obtenido financiamiento para la adquisición de sus terrenos, para lo cual se deberá elaborar un protocolo de actuación a suscribirse entre el Estado y dichas entidades.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por tanto, demande de manera inmediata ante la jurisdicción competente la nulidad de la venta de las parcelas núms. 153-A-1, 153-A-2 y 155, del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, a los fines de restituir el derecho de propiedad a su estado anterior. (sic)

f) No obstante la espera, la empresa INFEPA, respetuosa del carácter estatal y oficial del decreto presidencial Núm. 392-16, ha mantenido paralizadas desde la fecha de su emisión (28/12/2016), cualquier actividad empresarial relativa a ventas, cobros, gestiones de préstamos, entregas de títulos, entre otros, sin dejar de reconocer la conculcación de sus derechos como única propietaria real, y a título oneroso y de buena fe de las indicadas parcelas, que le ocasiona dicho decreto. (sic)

g) Pero la pasividad estatal mostrada por el párrafo primero de las recomendaciones prescritas por dicho informe no han sido las mismas que las indicadas en el párrafo 8 y último del informe “Que este informe se remita al Ministerio Público para que determine si en esta operación quedó comprometida la responsabilidad penal de los actores públicos y privados que intervinieron en la misma. (sic)

h) A esta última disposición si le ha dado cumplimiento el Estado a través del órgano respectivo estatal, Ministerio Público, llevando a cabo una serie de “interrogatorios” tanto a las autoridades responsables de la venta de los terrenos por parte del Estado Dominicano (CORDE) pero no así a los empresarios que dirigen consorcio empresarial INFEPA-TITULATEC, lo que levanta sospecha, entendemos nosotros, a modo de coacción de los titulares (personas físicas) representantes de dichas empresas privadas adquirientes a título oneroso y de buena fe de los terrenos en mención. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i) Hasta la fecha de esta instancia INFEP A, por prudencia, ha esperado pacientemente que el Poder Ejecutivo tomase alguna iniciativa para corregir los daños y perjuicios causados por el artículo 2 del inconstitucional Decreto 392-16, de fecha veintiocho (28) de diciembre de 2016, permaneciendo paralizadas sus actividades empresariales para los fines que fue creadas de acuerdo con La Constitución y las Leyes dominicanas, razones por las cuales hoy se presenta ante vosotros en reclamo de la conculcación de sus Derechos Fundamentales. (sic)

j) En cuanto a su legitimación procesal activa, la parte accionante señala que: (...) la persona jurídica INFEP A, sujeto activo en esta Acción Directa de Inconstitucionalidad, es la titular (propietaria legal y legítima) de los terrenos estipulados en las parcelas núms: 153-A-1; 153-A-2; y la 153 del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, ubicadas en el denominado sector Los Tres Brazos, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, como por hecho lo da el propio decreto impugnado mediante esta acción y que evidentemente le ha causado un perjuicio frontal y directo a la empresa INFEP A, quien para probar su calidad habilitante deposita conjuntamente con esta instancia copia fotostática de los títulos de propiedad de dichas parcelas. (sic)

k) Ante el inminente cierre de operaciones de la empresa estatal CORDE, y de acuerdo a las declaraciones dadas por su Director, a la sazón, señor Ing. Leoncio Almánzar, a la presa nacional como recogió el periódico Diario Libre de fecha 25 de octubre de 2007, en donde se planteó que “para el Director del CORDE, esta corporación ya no tiene razón de ser y asegura que hace las gestiones para liquidar lo poco que queda. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l) Para los fines dichos en el párrafo anterior, en el año dos mil ocho (2008), CORDE contrata a la empresa privada Inversiones Inmobiliarias Gowi para que se encargue de promover la venta de las Parcelas núms: 153-A-1; 153-A-2; y la 153 del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, ubicadas en el denominado sector Los Tres Brazos, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo. (sic)

m) CORDE, hacía estas promociones de venta después de haber ofertado los inmuebles a los ocupantes y a los diferentes actores del sistema financiero nacional (bancos, cooperativas, inversionistas privados, etc.), y ante el fracaso de estas gestiones de venta por parte de la promotora contratada por CORDE, la Ing. Inés Gómez, enterada de tal situación entiende que la compra de esos terrenos puede ser un buen negocio y a mediados del año dos mil nueve (2009), le propone la idea a un grupo de nóveles empresarios, los cuales se dedican a estudiar y a analizar el posible proyecto primero de compra a CORDE, para luego de sanear, deslindar, subdividir y obtener títulos individuales según la ocupación, mediante planes de comunicación y mercadeo, proceder a vender los terrenos a los ocupantes. Los estudios incluyeron aspectos legales, técnicos, de factibilidad mercadológica y financiera para el desarrollo de un “Proyecto de titulación masiva” de terrenos privados ocupados por terceros. En principio, muy complicado pero, como todas las grandes cosas, posible. (sic)

n) Los estudios de mercado en el sector de Los Tres Brazos reportaron que alrededor de un sesenta por ciento (60%) de los ocupantes del sector estarían en capacidad y disposición de pagar a Mil Pesos Dominicanos (RD\$1,000.00) el metro cuadrado de los terrenos ocupados para regularizar la situación y obtener el título de su propiedad de manera definitiva; alrededor de un veinte por ciento (20%)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no les interesaba el título porque no estaban conscientes del valor del mismo; y el otro veinte por ciento (20%) no estaba en condiciones de pagarlo, según sus palabras, se declaraban insolventes. (sic)

o) Finalmente, después de múltiples consultas financieras y legales, el grupo de decididos empresarios se asocia y transforma la Empresa Inversiones Fernández Parache y Asociados, INFEP A CX A, con la finalidad de hacer y presentar a CORDE una oferta firme y real de compra de las parcelas en cuestión. (sic)

p) Después de múltiples negociaciones, dicha oferta fue aceptada y refrendada por El Consejo de Directores de CORDE, el cual está conformado por su Director, por el Ministro de Industria y Comercio, el Ministro de Hacienda, la Directora del Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (PROINDUSTRIA) y un representante del sector privado; (...) que CORDE, además, tenía independencia total sobre otras empresas estatales, por su carácter de autónoma otorgado por la Constitución de entonces y basados fundamentalmente en la Ley 289-66 (...), que para estos propósitos hay que decir que no fue derogada ni expresa ni implícitamente por la Ley de Capitalización, y en esta virtud y por mandato de la ley que le proporciona la autonomía CORDE llegó a vender unos quinientos (500) solares a particulares (terceros) dentro de las mismas parcelas en cuestión, directamente negociados con esa institución y que no entraron, por el carácter de licitud de dicha venta, en la negociación de CORDE-INFEP A. Y oportuno es señalar que la emisión de esos títulos definitivos de propiedad vendidos por CORDE a terceros antes de la negociación CORDE-INFEP A fueron gestionados por INFEP A sin costo alguno para esos ocupantes y que ninguno de esos contratos ni ningún otro de los materializados por CORDE con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares desde su creación en el año 1966 ha sido refrendado por el Congreso Nacional. (sic)

q) Oportuno es señalar que dichos terrenos fueron ofertados por la CREP de acuerdo a la Ley 141-97, en venta a particulares, pero nadie se interesa por estos y, como nadie se interesó, pasó a ser un ELEFANTE BLANCO en las espaldas del Estado y es así como el poder ejecutivo y motivado por la CREP emite el decreto presidencial núm. 533-99, de fecha (...), donde se adapta la modalidad de traspaso de activos para la liquidación de la empresa DOINCA. (sic)

r) Así las cosas en fecha 8 de marzo de 2000, todas las empresas que no pudieron ser capitalizadas firman el Convenio de Transferencia de Activos, mediante el cual, traspasan a CORDE todos sus activos y todos sus pasivos, aprobando y decretando su cierre definitivo. Es así como los terrenos en cuestión pasan de nuevo a ser propiedad de CORDE, como desecho de las cosas públicas que no pudieron ser capitalizadas a través de la Ley 141-97. Es por esta razón que CORDE vende a INFEPa bajo la Ley 289-66 y no bajo la Ley 141-97. (sic)

s) Desde la fecha (8/3/2000) del convenio y asumida por CORDE la empresa estatal DOINCA con todos sus activos y pasivos CORDE inicia el periplo de tratar de vender o traspasar bajo oferta de dichos activos (los terrenos) a sus ocupantes ilegales y posteriormente a varias instituciones públicas y privadas (financieras y no financieras) para venta, intercambio o dación en pago y nadie se aventuró a recibirlas, pues su condición de encontrarse ocupadas por terceros limitaría la posibilidad de usufructo de dichas propiedades. Como se ve, CORDE sigue actuando dentro del marco constitucional y legal en la promoción de la venta de los terrenos pero nadie se avienta a comprar. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

t) El populismo político nacional ha querido involucrar al Ing. Miguel Vargas Maldonado, Ministro Canciller de RD y presidente del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), como socio adquiriente en la compra de los mencionados terrenos, cosa esta totalmente falsa y esto es una cuestión de hecho que la accionante INFEPa quiere dejar claro. La única verdad es que la inversión inicial fue fruto de un esfuerzo conjunto (dicho en buen dominicano: “fue fruto de un serrucho”) de inversionistas emprendedores que fueron convencidos por CORDE y sus promotores, que creyeron que el estado de derecho, que creen en los conceptos plasmados por Hernando de Soto en “El Misterio del Capital” y que confiando en la seguridad jurídica del país que se garantiza desde los artículos 68 y siguientes de la Constitución dominicana, se aventuraron a invertir, en muchos casos, todo su patrimonio para emprender el riesgoso proyecto (ver anexo listado de los accionantes fundadores y sus aportes garantizados mediante pagarés notariales). (sic)

u) Después de varios años de “brega” y cuantiosos pagos de intereses y de servicios profesionales para la obtención de los títulos de propiedad de las indicadas parcelas INFEPa, ahogada financieramente, se ve en la imperiosa necesidad de buscar inversionistas para poder completar el pago a CORDE, desarrollar el costoso proyecto y empezar a entregarle los títulos a los terceros adquirientes en ocupación de los mencionados terrenos. Hablamos del año 2012, cuando INFEPa presenta el proyecto a diferentes inversionistas, incluyendo los accionistas de la empresa nacional TITULATEC, S. R. L., esta última después de que se le presenta el proyecto entra en un proceso normal de evaluaciones que le llevará varios años de evaluación legal y financiera, y, no es hasta el 2014, cuando ya había sido evacuada la sentencia #:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20140726, de fecha 30 de enero de 2014, que aprobó el deslinde y subdivisión de una de las parcelas y se ordenó la emisión de los títulos de propiedad correspondientes, cuando TITULATEC decide hacer la sociedad en calidad de socios por el cincuenta por ciento (50%) de los derechos de propiedad de INFEPA dentro de las indicadas parcelas con una inversión inicial de Cien Millones de pesos dominicanos (RD\$100,000,000.00). (sic)

v) En tal sentido, y con respecto a lo que se ha venido ventilando en los medios de comunicación, sobre los montos de la inversión y legalidad de la compra de dichos terrenos, aclaramos lo siguiente:

a. La inversión realizada hasta la fecha por el consorcio INFEPA-TITULATEC sobrepasa los trescientos millones de pesos. Esta inversión está debidamente sustentada no solo en la adquisición de los terrenos sino en los costos de los servicios profesionales (ingenieros, arquitectos, agrimensores, abogados, mercadeo, etc.) para estudios, diseños, mensuras catastrales, deslinde y saneamiento de más de cuatro mil quinientos (4,500) títulos de propiedad emitidos por la Jurisdicción Inmobiliaria a nombre de INFEPA; y otros tres mil quinientos (3,500) adicionales que están en proceso de mensura, deslinde y saneamiento; así como en los costos operativos y financieros (intereses pagados) de más de 8 años de operación.

b. También es un hecho no controvertido que entre CORDE e INFEPA, se materializó un acuerdo de compra y venta de los indicados terrenos, en donde la entidad estatal CORDE, se comprometería a someter y concluir el proceso de deslinde y subdivisión de la parcela 153-A-2 y a entregar a la compradora INFEPA los primeros cuatro mil quinientos (4,500) títulos de propiedad en un plazo no mayor de un año, pero esto nunca ocurrió.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. El proceso de deslinde sometido por CORDE fue devuelto por la Jurisdicción Inmobiliaria, y con ingenieros, agrimensores y abogados contratados y pagados por INFEPa, a requerimiento de la Jurisdicción Inmobiliaria, se rehízo el trabajo por completo en más de cuatro ocasiones. A pesar de las cuantiosas inversiones de INFEPa-TITULATEC, los títulos tardaron más de cinco años para ser emitidos por la Jurisdicción Inmobiliaria.

d. El Contrato Marco establecía que CORDE debía transferir las parcelas a INFEPa con el pago del diez por ciento (10%) de inicial más los pagarés notariales de garantía por el noventa por ciento (90%) restante. INFEPa cumplió con el pago del 10% acordado, por CORDE, malintencionadamente aplicó ese primer pago al pago del cien por ciento (100%) de las ventas de las parcelas 155 y 153-A-1, y exigió a INFEPa el pago del 10% adicional para proceder a transferir la parcela 153-A-2, en franco incumplimiento del acuerdo original.

e. CORDE se comprometió al acompañamiento en el proceso de mercadeo y venta a los ocupantes, cosa esta que tampoco ocurrió, dejando a la inversionista INFEPa y la socia TITULATEC solas para que resuelva el tema de titular, vender y cobrar a los terceros en posesión.

f. De todo lo anterior, se colige que, en ese momento, el Estado dominicano, a través de CORDE, tenía un gran interés en la venta de dichos terrenos, pues estaba consciente de que los accionistas estaban adquiriendo un gran problema (el cual, repetimos, nadie se aventuró a afrontar más de 30 años) con la ejecución de dicho proyecto. (sic)

w) No es cierto que se haya desalojado a ningún propietario de mejora en el sector, ni siquiera se ha realizado intimación alguna de pago a los ocupantes, pues nuestra estrategia mercadológica siempre ha estado basada en convencer a los clientes del valor agregado que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

representa el título de propiedad (bajo el lema “compra a mil y vende a 10 mil”). Muy por el contrario, el consorcio INFEP A-TITULATEC firmó un contrato con el Banco de Reservas en la que crea un fondo con el cuarenta por ciento (40%) de las ventas, el cual es usado como garantía solidaria para que, en caso de que algún adquiriente se atrase más de noventa (90) días, el banco, en lugar de ejecutar la hipoteca y desalojar al adquiriente, procediera a cobrarse del fondo de garantía, el valor total prestado y devolver el título al consorcio INFEP A-TITULATEC. (sic)

x) Tampoco es cierto que el sector de Los Tres Brazos haya sido perjudicado. Por el contrario, más de mil familias han adquirido su título a un precio promedio del 10% de su valor de mercado y muchos de ellos han pagado por su solar con títulos menos de lo que costaría el servicio de mensura, saneamiento, deslinde y gastos legales de titulación. (sic)

y) Es un hecho no controvertido también, que existen en el sector más de mil adquirientes a través de CORDE y/o de INFEP A-TITULATEC, que ya cuentan con sus títulos de propiedad, lo cual constituye una verdadera revolución social para el sector, sobre todo pagando un justo precio después de estar habitando los terrenos por más de treinta años. A parte de esto, como un aporte al proyecto de desarrollo social del sector, el consorcio INFEP A-TITULATEC, lleva a cabo varios programas de desarrollo social en el sector. (sic)

z) Estos hechos demuestran mucho más que las ambiciones de particulares arraigados en el sector cuyo único interés aparte de ser políticos y presuntamente comunitarios, evitar pagar las propiedades que tienen ocupadas y en posesión sin pagar un centavo ni a INFEP A-TITULATEC ni a CORDE, en su momento, y con construcciones ostentosas, en algunos casos, y han llamado la atención solo para evitar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la legalidad y desarrollo del sector Los Tres Brazos. Todo lo cual es un verdadero logro social alcanzado por este consorcio. (sic)

aa) Nótese que estos hechos coinciden en gran parte con los levantados en el informe presentado por La Comisión al presidente de la República Dominicana, y desmeritan la presunción recogida por los distinguidos que formaron parte de la comisión, en el sentido, de que no hubo licitación para la adquisición de dichos terrenos, cuando lo cierto es que después de muchos años e intentos fallidos, solo INFEPa hizo oferta real para realizar dicho proyecto con lo cual le quitaba un problema de encima al Estado dominicano, a través del cierre definitivo de CORDE. (sic)

bb) El agravio que se persigue subsanar mediante la presente acción es el perjuicio ocasionado al consorcio INFEPa-TITULATEC, por el contenido expresado en el artículo 2, del Decreto Presidencial Núm. 392-16, de fecha 28 de diciembre del año dos mil dieciséis (2016), que dispone “la suspensión inmediata de toda operación de venta o reventa de los terrenos de Los Tres Brazos, así como los procesos de desalojo contra los actuales ocupantes”. En este mismo decreto, como ya hemos dicho más arriba, se crea La Comisión, para que esta rinda un informe al presidente dominicano en un plazo de treinta (30) días, con el cual cumplió y dentro de sus consideraciones expresó lo siguiente:

Si bien es cierto que los certificados de títulos emitidos por efecto de las decisiones del Tribunal de Jurisdicción Original, contentivas de aprobación de deslinde y orden de transferencia, son decisiones emanadas del Poder Judicial y, por ende, en principio incuestionable. También es cierto que las mismas carecen de efectos jurídicos pues fueron emitidas sin tomar en cuenta que el titular de los inmuebles debía



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agotar un procedimiento de ley que fue obviado en su totalidad. Asimismo, si bien es cierto que todo derecho regularmente registrado, de conformidad con la ley, es imprescriptible y goza de la protección y garantía absoluta del Estado, y que hoy en día INFEPa posee miles de certificados de títulos oponibles a terceros e inclusive al Estado, por lo que, en principio, se le debe garantizar el derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución y en el principio IV de la Ley núm. 108-05, no menos cierto es que, en el presente caso, se trata de derechos adquiridos de manera irregular, por lo que hay lugar a cuestionar los mismos por los medios que dispone la ley para tales fines. (sic)

cc) (...) La Comisión designada por el presidente DANILO MEDINA SÁNCHEZ, es respetuosa del principio de legalidad, y lo reconoce en la parte final del párrafo inmediatamente arriba transcrito; (...) se hace imperiosa la copia del contenido del artículo 51.1, de nuestra Constitución, para explicar de manera sistemática el error en que se indujo al presidente dominicano para que paralice las operaciones de ventas o retroventas de los terrenos up supra indicados, mediante el artículo 2, del decreto señalado (...); desglosando el contenido del artículo constitucional y pensando en las disposiciones del artículo 2, del decreto 392-16, vemos lo siguiente:

- *INFEPa es propietaria de los terrenos ubicados en las parcelas núms: 153-A-1; 153-A-2; y la 153 del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, ubicadas en el denominado sector Los Tres Brazos, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, según los certificados de títulos números 0100168613, de fecha 02 de junio de 2011, correspondiente al traspaso de la parcela 153-A-1, y el certificado de título número 0100191408 de fecha 08 de septiembre de 2011,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondiente al traspaso de la parcela 155 emitidos por la Jurisdicción Inmobiliaria a nombre de INFEPa; además de los 3,692 títulos emitidos en aplicación correcta de la Ley 108-05, cuando cursó y aprobó los trabajos de deslinde y subdivisión de la parcela 153-A-2, del expediente número 031-201136143, mediante la emisión de la sentencia No. 2014076 del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, de fecha 30 de enero de 2014.

- *¡Todos los plazos establecidos en la Ley 108-05 han prescrito!*
- *Tenemos que la forma del Estado dominicano de garantizar el derecho de propiedad es a través del certificado de título como los que tiene INFEPa y todos sabemos que este derecho es erga omnes.*
- *El artículo dos del decreto, no ha declarado de utilidad pública ni de interés social los indicados terrenos y, en consecuencia, mucho menos ha pagado el precio por ellos.*
- *El interés social en dichos inmuebles es la labor que está desarrollando INFEPa, poniendo en manos de los habitantes en posesión del certificado de título correspondiente a cada parcela por cada dueño. Igualmente, si el Poder Ejecutivo tiene “otro interés social” debe pagar previamente el justo precio, según lo manda el texto constitucional. (sic)*

dd) Visto lo anterior y puesto en paralelo, a los fines de sistematización, el artículo constitucional transcrito con el párrafo del informe indicado debemos convenir de manera inequívoca que la Constitución no expresa, taxativamente hablando, que la IRREGULARIDAD en la obtención de un título de propiedad sea una causa de expropiación del derecho registral ni que contravenga lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ee) Como vosotros podéis notaros, y aunque suene repetido, el decreto en cuestión no ha declarado ni de utilidad pública ni de interés social los terrenos registrados y titulados a nombre de INFEPa de las parcelas núms: 153-A-1; 153-A-2 y la 153 del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, ubicadas en el denominado sector Los Tres Brazos, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, por lo que seguir con la paralización de venta y reventas de los terrenos indicados por parte de su titular INFEPa o el consorcio INFEPa-TITULATEC, no es otra cosa que transgredir de manera directa lo dispuesto en el texto constitucional precitado, y con énfasis, la garantía o principio de taxatividad normativa, como parte integral del principio de legalidad. (sic)

ff) De manera que cuando La Comisión utiliza el vocablo IRREGULAR, para sugerirle al presidente de la República la paralización de las actividades comerciales y empresariales emprendidas por INFEPa-TITULATEC, en la susodicha venta de los terrenos, y que el señor presidente Danilo Medina mantiene por aplicación del decreto, no hace más que vulnerar el principio de taxatividad, consagrado de manera positiva en el artículo 51 de nuestra Constitución ya que dicho concepto (irregular) no forma parte de las excepciones, literalmente, dispuestas en dicha norma constitucional por el constituyente nacional al derecho de propiedad. Cualquier otra “creatividad” es una infracción constitucional a la luz de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 137-11 (...). (sic)

gg) Del mismo modo, al declarar “irregulares” los títulos emitidos legalmente por el Poder Judicial, La Comisión se abrogó el derecho de acusar, juzgar, condenar y ejecutar sentencias al inducir al presidente a “limitar” los derechos de propiedad de INFEPa sobre los títulos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emitidos por la Jurisdicción Inmobiliaria, usurpando, de esta forma, funciones del Poder Judicial y violando flagrantemente las normas del debido proceso consagradas en los siguientes artículos de la Constitución: “Artículo 149.- Poder Judicial (...), Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional (...), y Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso (...). (sic)

hh) Reconocido y aceptado que el presidente dominicano por la capacidad que le otorga la letra b) del artículo 128 de nuestra Constitución, puede emitir decretos cuando fuere necesario, y en esa prerrogativa ha emitido el decreto presidencial núm. 392-2016, de fecha veintiocho (28) de diciembre del año 2016, pero cuyo artículo 2 del decreto en el sentido siguiente: “En virtud de las razones expuestas en la parte considerativa de este decreto, se ordena la suspensión inmediata de toda operación de venta o reventa de los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, así como de todo proceso de desalojo contra los actuales ocupantes de dichos terrenos. (sic)

ii) Que ha quedado demostrado en esta instancia de Acción Directa de Inconstitucionalidad que la gestión de compra y venta materializada entre la entidad estatal CORDE y en ente privado INFEPa, fue llevada a cabo mediante las facultades que les confieren la Constitución (artículos 51, 221 y 244), la Ley 289-66 y la Ley 141-97, así como el decreto presidencial 533-99, a CORDE y su director de entonces LEONCIO ALMÁNZAR. (sic)

jj) Que siendo, como lo es, el título de propiedad, oponible a todo el mundo, incluso al Estado, por mandato del artículo 51 de nuestra Constitución, y el principio IV de la Ley 108-05, la emisión de un decreto o cualquier disposición que contradiga o contravenga un certificado de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

título emitido por el órgano competente (Poder Judicial, Jurisdicción Inmobiliaria), no es otra cosa que un atentado a la garantía constitucional de la Tutela Judicial Efectiva y una bofetada a la seguridad jurídica, y ni hablar del exigido debido proceso de ley (artículo 69.10 de la CD). (sic)

kk) Que ha sido altamente explicado en esta instancia que INFEPa es un tercero adquirente y de buena fe de los terrenos up supra indicados. (sic)

ll) Que el remedio constitucionalmente establecido frente a una infracción constitucional producto de una acción u omisión en contra de una ley, decreto, resolución o reglamento contrario a la Constitución es su nulidad de pleno derecho. (sic)

Por tales motivos es que en su petitorio formal solicita lo siguiente:

PRIMERO: Comprobar y declarar que la Acción Directa de Inconstitucionalidad levantada en esta instancia cumple con los requisitos de admisibilidad exigidos por los artículos 185.1 de la Constitución, y los artículos 36 y siguientes de la Ley 137-11, y en consecuencia: 1) declarar como buena y válida la CALIDAD de INFEPa para interponer la presente acción; y 2) Admitir la presente acción y ordenar los trámites necesarios para la celebración de la audiencia oral a los fines de discutir el fondo de esta acción.

SEGUNDO: En cuanto al fondo DECLARAR la inconstitucionalidad contra el artículo 2 del decreto presidencial No. 392-16 de fecha 28 de diciembre de 2016, emitido por el Poder Ejecutivo, por ser contrario al artículo 51.1, de la Constitución y demás normas precedentemente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

citadas y por efecto de la parte final del artículo 6 de nuestra Carta Política disponer la nulidad de pleno derecho del mismo, y en consecuencia ordenar en la misma sentencia la eliminación del artículo 2, del decreto indicado en este mismo párrafo.

TERCERO: Que la sentencia a intervenir declarativa de la inconstitucionalidad de dicho artículo 2, del decreto, produzca efectos inmediatos y para el porvenir ordenando al Poder Ejecutivo permitir el restablecimiento de las operaciones de ventas y reventas de la accionante INFEPa sobre los terrenos indicados en esta acción y ordenando al Registrador de Títulos del Distrito Nacional o el de la Provincia Santo Domingo levantar de manera inmediata cualquier oposición o notas preventivas que tengan dichos terrenos.

CUARTO: Que la sentencia a intervenir sea notificada a todas las partes indicando su ejecución a partir de la notificación o de la publicación de la misma en el portal del Tribunal Constitucional por la secretaría de dicho órgano a los fines de su ejecución.

4. Intervenciones oficiales

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

4.1. Procuraduría General de la República

4.1.1. El cuatro (4) de enero de dos mil dieciocho (2018), remitió su opinión a la Secretaría General del Tribunal Constitucional; en tal dictamen solicita el rechazo de la acción de que se trata; para esto presenta, en resumen, los siguientes argumentos:

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPa), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) *El artículo 128 en el literal b) de la Constitución de la República consagra dentro de las atribuciones del Presidente: Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario. En ese sentido, el Poder Ejecutivo tiene la facultad otorgada por la propia Constitución de crear los mecanismos de lugar que entienda necesario para resguardar los intereses del Estado dominicano, en la especie, mediante decreto fue creada la Comisión para que examine y rinda un informe de todo cuanto concierne a la venta de los terrenos de que se trata. Por lo que, en modo alguno al solicitar un informe que proporcione detalles con la transparencia que se efectuó dicho proceso de venta no está desconociendo el derecho que pudieran tener los posibles compradores ante el Estado dominicano. (sic)*

b) *Como se puede apreciar, vale consignar que los argumentos de la presente acción de inconstitucionalidad no permiten apreciar una contradicción de los mismos con los principios constitucionales que garantizan los derechos fundamentales señalados precedentemente, en aras de ser coherentes con la elevada misión que la Constitución y las leyes ponen a cargo del Ministerio Público y sin desmedro de los razonamientos vertidos en la presente acción de inconstitucionalidad, hemos de convenir que en el estado actual de nuestra legislación, si bien es cierto que se han incorporado importantes elementos procesales para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de los actos particulares y autoridades, no es menos cierto que de igual manera el Estado tiene la facultad para cuando entienda pertinente la creación de los mecanismos que permitan subsanar las consecuencias de las prácticas y situaciones negativas que pueden derivarse de la incorrecta aplicación de normas en perjuicio de los ciudadanos. Es en ese sentido, que entendemos, procede*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, por no ser las disposiciones del artículo 2 del Decreto núm. 392-16 de fecha 28 de diciembre de 2016, contrarias al espíritu de los artículos 51.1 y 128.b de la Constitución de la República. (sic)

En ese sentido, formalmente, dictamina de la manera siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma: Que sea declarada ADMISIBLE la Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por la entidad INVERSIONES FERNÁNDEZ PARACHE Y ASOCIADOS (INFEP), en contra del artículo 2 del Decreto núm. 392-16, de fecha 28 de diciembre del 2016, que crea la comisión para examinar e informar sobre la venta de los terrenos de Los Tres Brazos. Por tener dicha entidad comercial legitimidad procesal, ya que es parte del proceso de venta de los referidos terrenos.

SEGUNDO: En cuanto al fondo: Que procede RECHAZAR la Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por la entidad INVERSIONES FERNANDEZ PARACHE Y ASOCIADOS (INFEP), en contra del artículo 2 del Decreto núm. 392-16, de fecha 28 de diciembre del 2016, que crea la comisión para examinar e informar sobre la venta de los terrenos de Los Tres Brazos. Por no ser las disposiciones del artículo 2 del Decreto núm. 392-16 de fecha 28 de diciembre de 2016, contrarias al espíritu del artículo 51.1 de la Constitución de la República.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2. Opinión del presidente de la República vía la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo

4.2.1. El ocho (8) de enero de dos mil dieciocho (2018), el presidente de la República, vía la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, remitió a la Secretaría General de este tribunal constitucional, su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad. En ese sentido precisa, en síntesis, lo siguiente:

a) En el presente caso, el Tribunal Constitucional se encuentra apoderado para conocer sobre la constitucionalidad de un decreto dictado por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 185 constitucional y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11. Sin embargo, el acto impugnado constituye un simple acto administrativo de efectos particulares y concretos y no un acto estatal de alcance general y normativo. (sic)

b) En efecto, el caso que nos ocupa concierne a un decreto que solo incide en una situación concreta y específica, esto es, la creación de una comisión para investigar el proceso de venta o reventa de los inmuebles ubicados en el sector de Los Tres Brazos, así como ordenar la suspensión inmediata de todos los procesos de venta, reventa y desalojo contra los actuales ocupantes de dichos terrenos, por lo que no se trata de un acto estatal de carácter normativo, general o reglamentario que trasciende el ámbito de lo particular y sobre el cual este tribunal pueda ejercer el control concentrado de constitucionalidad. (sic)

c) Vale señalar también que el presidente de la República emitió el referido decreto justamente para cumplir fines constitucionales, es decir, poner en manos independientes la investigación de un proceso de venta de inmuebles en el sector Los Tres Brazos que ha sido cuestionado por el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hecho de que las referidas ventas no cumplieron con disposiciones fundamentales de la Ley núm. 141-97, General de Reforma de la Empresa Pública, del 24 de junio de 1997 y de la Constitución de la República proclamada el 26 de enero de 2010, particularmente en lo que respecta a la celebración de procesos de licitación pública para la enajenación de bienes del Estado sujetos a la referida ley, así como a la necesidad de someter dichas ventas a la aprobación del Congreso Nacional según mandato del Párrafo II del artículo 16 de la Ley núm. 141-97 y la letra d) numeral 2) del artículo 128 de la Constitución de 2010. (sic)

d) En este sentido, lo que se persigue con dicho decreto no es violar la Constitución, sino más bien apuntalar a sus principios y valores, por lo que ni remotamente se tipifica el caso contemplado por el Tribunal Constitucional de que un acto de efectos particulares pueda ser objeto de control concentrado de constitucionalidad cuando esté comprobado o exista la presunción grave de que el acto impugnado mediante la acción directa ha sido producido dolosamente, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución. (sic)

e) En virtud de lo anterior, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por empresa Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) contra el Decreto núm. 392-16 es manifiestamente inadmisibile. (sic)

f) Independientemente de la inadmisibilidad de la acción por el carácter concreto de la disposición constitucional contenida en el Decreto núm. 392-16 (no tiene carácter normativo o reglamentario de carácter general), la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo considera relevante hacer las siguientes precisiones sobre el fondo de la acción que nos ocupa. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) *Tal y como hizo para agenciarse la venta irregular de un sector completo del municipio de Santo Domingo Este, Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) intenta hacer pasar un recurso litigioso al fondo como si fuera una acción directa en inconstitucionalidad. En efecto, la naturaleza litigiosa del conflicto presentado ante el Tribunal Constitucional por los representantes de dicha empresa resulta evidente de la simple lectura de las conclusiones que han presentado a este Tribunal, una de las cuales lee de la siguiente manera: Que ha quedado demostrado en esta instancia de Acción Directa de Inconstitucionalidad que la gestión de compra y venta materializadas entre la entidad estatal CORDE y el ente privado INFEPA, fue llevada a cabo(sic) mediante las facultades que les confieren la Constitución (artículos 51, 221, 244), la Ley 289-66, y la Ley 141-97, así como el Decreto presidencial 533-99, a CORDE y su Director de entonces LEONCIO ALMÁNzar (sic).*

h) *Lo que está pidiendo la parte accionante es que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la legalidad de medidas que compete decidir a la jurisdicción inmobiliaria sin tener que someterse a los rigores probatorios de dicha instancia. Sin embargo, este es un uso inadecuado de los mecanismos del control concentrado de la constitucionalidad, que tienen como objetivo la confrontación in abstracto entre la Constitución y una norma de aplicación general y no salvaguardar los intereses litigiosos a las partes que lo interponen. (sic)*

i) *La contrariedad invocada por la empresa Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) concierne a supuestas contrariedades a Derecho y demás aspectos de legalidad ordinaria cuyo examen escapa al control del Tribunal Constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad. (sic)*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) (...) *Los motivos de inconstitucionalidad que han sido alegados por la accionante para fundamentar su acción directa de inconstitucionalidad, no han suscitado ninguna discusión relacionada con la infracción, por acción u omisión, de una norma sustantiva o la interpretación de la Constitución que resulte de la emisión del Decreto núm. 392-16, por lo que esta acción directa adolece a todas luces de una tangible falta de motivación. (sic)*

k) *La designación de la Comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos del sector Los Tres Brazos responde al mandato expreso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que requiere que todo Estado Parte prevenga y combata eficaz y eficientemente la corrupción mediante la adopción de medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su Derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, en la prevención y la lucha contra la corrupción. En efecto, el mandato del Decreto núm. 392-16 persigue arrojar luz sobre todas las operaciones de venta o reventa y las consecuencias que de ellas se deriven, de los inmuebles ubicados en el aludido sector de Los Tres Brazos, a fin de que la opinión pública pueda ser edificada sobre dichos procesos y, si fuese el caso, tomar las medidas que sean necesarias para corregir o sancionar cualquier situación que fuese contraria a la ley (sic).*

l) *En un sentido más amplio, el presidente de la República tiene a su cargo, como Jefe de Estado y de Gobierno, la conducción estratégica del Estado, especialmente la evaluación del desempeño institucional. Por consiguiente, tiene una responsabilidad esencial en la preservación del*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés público y, por tanto, tiene amplias prerrogativas de tomar medidas y emprender acciones e iniciativas con el fin de proteger y garantizar dicho interés, siempre que no se atribuya funciones que la Constitución o la Ley le otorguen a otros poderes públicos, máxime cuando el artículo 128, numeral 3, literal e) de la Constitución, al indicar que el presidente tendrá las demás atribuciones previstas en la Constitución y las leyes establece un numerus apertus de atribuciones que el presidente de la República puede ejercer para cumplir con la misión encomendada y a la cual se ha comprometido y prestado juramento al tenor de las disposiciones del artículo 127 constitucional. (sic)

m) En este caso, actuando en estricta observancia del ordenamiento jurídico del Estado en aras del interés general, la preservación del patrimonio público, la transparencia y la rendición de cuentas, el presidente de la República designó una comisión para que investigara una determinada situación que concitó la atención de amplios sectores de la opinión pública nacional y, además, ordenó la suspensión de toda actividad inmobiliaria que pudiera ser contraria a la ley, hasta tanto el Estado lleve a cabo, a través de la jurisdicción competente, un proceso de modificaciones parcelarias de refundición, combinado con subdivisión, en las cuales se realicen las adecuaciones a todas las parcelas resultantes de la Parcela núm. 153-A-2, del Distrito Catastral núm. 15, del Distrito Nacional, que permita subsanar los errores y discrepancias existentes entre los polígonos, así como los desplazamientos de coordenadas de cada una de las parcelas que así lo ameriten, para que exista la debida y necesaria correspondencia entre los inmuebles titulados y las ocupaciones físicas existentes dentro de los límites de la citada parcela de origen. (sic)

n) Además, con el Decreto núm. 392-16 el presidente de la República ni limita ni condiciona la actuación de cualquier otro poder público y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órgano del Estado, en particular al Ministerio Público, el cual está facultado constitucionalmente para dirigir la investigación penal y ejercer la acción pública en nombre de la sociedad para que determine si en esta operación quedó comprometida la responsabilidad penal de los actores públicos y privados que intervinieron en ella. Por consiguiente, la posición de la accionante de que el mandato del Decreto núm. 392-16 y que la Comisión creada al efecto se abrogó el derecho de acusar, juzgar, condenar y ejecutar sentencias al inducir al presidente a limitar los derechos de propiedad de INFEPa sobre los títulos emitidos por la Jurisdicción Inmobiliaria, usurpando, de esta forma, funciones del Poder Judicial y violando flagrantemente las normas del debido proceso no tiene asidero jurídico. (sic)

o) De lo que se trata es de hacer efectiva la obligación constitucional que tiene el Poder Ejecutivo de velar por la conservación de los bienes públicos y por el fiel cumplimiento de las normas constitucionales cuando se trata de la transferencia de dichos bienes, incluyendo el sometimiento a la aprobación por parte del Congreso Nacional, lo que no se produjo en este caso. Con su medida, el Poder Ejecutivo puso el interés público y el interés del Estado por encima de los intereses particulares. (sic)

p) En tal virtud, estamos ante una actuación constitucional y legalmente válida del presidente de la República, quien, al dictar el referido decreto, lo ha hecho en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley núm. 247-12, animado por el espíritu de hacer valer la transparencia, el interés público y el patrimonio del Estado. (sic)

Conforme a todo lo anterior es que, en sus conclusiones formales, dicha autoridad solicita lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPa), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: Que declare inadmisibile la acción directa en inconstitucionalidad presentada por Inversiones Fernández Parache & Asociados (INFEPA) por atacar un acto administrativo que solo tiene efectos individuales.

SEGUNDO: En el hipotético caso de que así no lo haga, que declare inadmisibile la acción en inconstitucionalidad por tratarse un conflicto de mera legalidad.

TERCERO: En el improbable caso de que no acoja ninguna de las anteriores, que declare inadmisibile la presente acción por tratarse de un asunto litigioso competencia de la jurisdicción inmobiliaria.

CUARTO: En el aún más improbable caso de que no se acoja lo anterior, que se declare inadmisibile por no motivar las violaciones constitucionales alegadas, limitándose a señalar su inconformidad con el contenido del acto atacado.

QUINTO: En caso de no acoger ninguna de las anteriores, que la acción en inconstitucionalidad sea rechazada por carecer de sustento constitucional.

SEXTO: Que se declare libre de costas por tratarse de una materia constitucional.

5. Celebración de audiencia pública

Este Tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11 celebró, el veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), una

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

audiencia pública respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad. A dicha audiencia comparecieron: el accionante, Inversiones Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA); la autoridad de donde dimanó la norma atacada, esto es: la Presidencia de la República, debidamente representada por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, y la Procuraduría General de la República.

6. Prueba documental

La parte accionante aportó un extenso dossier documental para fundamentar sus pretensiones; sin embargo, para fines del control de constitucionalidad en abstracto que nos ocupa, para este tribunal constitucional resulta relevante lo siguiente:

1. Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana, proclamada el trece (13) de Junio de dos mil quince (2015), y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Legitimación activa o calidad de la accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

8.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

8.2. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer los mandatos constitucionales ante este tribunal constitucional, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.¹

8.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.²

8.5. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que *cualquier persona*, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

8.6. Sobre la susodicha legitimación procesal, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que

(...) de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate

¹ El subrayado es nuestro.

² El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.7. En la especie, al analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, constatamos que la sociedad comercial accionante, Inversiones Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), es una persona jurídica constituida conforme a las leyes de la República y titular del Registro Nacional de Contribuyente (RNC) número 39714SD. En ese sentido, conforme al criterio anterior, la accionante se encuentra revestida de la calidad o legitimación procesal activa para presentar una acción directa de inconstitucionalidad como la que nos ocupa; además, el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, ahora impugnado, impacta sobre el aparente derecho de propiedad detentado por dicho ente societario respecto de varios inmuebles registrados ubicados en el espacio territorial que comprende el denominado sector Los Tres Brazos del municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo.

9. Sobre los medios de inadmisión presentados por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo

9.1. Como se precisa en parte anterior, el ocho (8) de enero de dos mil dieciocho (2018), el presidente de la República, a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, depositó ante la secretaría de este tribunal constitucional un escrito planteando cuatro (4) medios de inadmisión

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

—reiterados en las conclusiones externadas en audiencia celebrada el veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018)— contra la presente acción directa de inconstitucionalidad.

9.2. Tales medios de inadmisión están fundamentados en lo siguiente: (i) que el decreto impugnado es un acto administrativo de efectos particulares e individuales; (ii) que el presente conflicto es de mera legalidad, no de constitucionalidad; (iii) que se trata de un asunto litigioso de la competencia de la Jurisdicción Inmobiliaria; y (iv) que el escrito introductorio carece de motivación en cuanto a la supuesta violación constitucional, ya que solo se detiene en esbozar inconformidades de la sociedad comercial accionante con el decreto atacado.

9.3. La accionante en inconstitucionalidad, Inversiones Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP A), no se refirió a las conclusiones incidentales formuladas por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, en representación del presidente de la República; esto a pesar de que participó de la audiencia celebrada el veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), donde la referida autoridad reiteró *in voce* tales medios de inadmisión contra la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata.

9.4. Considerando que tales contestaciones a la formalidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad están fundamentadas en diversos aspectos, particularmente procesales, en aras de simplificar su abordaje es forzoso que nos refiramos a ellos por separado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.5. Sobre el medio de inadmisión fundado en que el decreto impugnado es un acto de efectos particulares o individuales

9.5.1. La Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, en representación del presidente de la República, plantea en su escrito de opinión que la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la sociedad comercial Inversiones Fernández & Asociados, S. R. L. (INFEPA) contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 es inadmisibile, tras considerar que el referido acto posee efectos individuales o particulares, más no un carácter normativo y alcance general, conforme a la reiterada jurisprudencia de este tribunal constitucional.

9.5.2. Fundamenta sus pretensiones en que el aludido decreto

no es susceptible de ser atacado mediante una acción directa de inconstitucionalidad por tratarse de un acto de carácter no normativo y de efectos particulares, dictado en el ejercicio de sus atribuciones competenciales y con el propósito de garantizar principios y valores constitucionales, no para contrariar la Constitución y las leyes como erróneamente alega la accionante.

9.5.3. En efecto, con este medio de inadmisión la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo sugiere que este tribunal constitucional pronuncie la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad en reiteración —conforme al principio del *stare decisis* o vinculatoriedad del precedente en su vertiente horizontal³— de su criterio respecto de que este tipo de control de

³ El artículo 184 de la Constitución dominicana, entre otras cosas, establece en cuanto al Tribunal Constitucional que (...) *Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado (...)*; asimismo, el artículo 7.13 de la Ley núm. 137-11, establece: *El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios: (...) 13) Vinculatoriedad. Las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad es invariable contra actos o actuaciones desprovistos de carácter normativo y alcance general o que no hayan sido emitidos en ejecución directa e inmediata de la Carta Política y en ausencia de una ley que los regule.

9.5.4. En cambio, tras verificar la naturaleza del decreto impugnado resulta evidente que su alcance no es el de un acto de efectos particulares que amerite la aplicación de la sanción procesal solicitada por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo; pues las disposiciones contenidas en él repercuten claramente en el colectivo que reside o posee intereses legítimos dentro del sector Los Tres Brazos, cuestión que se traduce en un asunto de interés general que hace susceptible de este control de constitucionalidad al citado acto estatal.

9.5.5. Dicho esto y encontrándonos ante una acción directa de inconstitucionalidad cuyo objeto de impugnación son las medidas adoptadas por el presidente de la República en el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, contentivo de disposiciones que trascienden a los intereses de las personas ligadas al sector Los Tres Brazos, ha lugar a rechazar el medio de inadmisión presentado por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, dado que la cuestión allí prevista responde a un asunto de interés general, no particular, susceptible del control de constitucionalidad que nos ocupa. Esto se dispone sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

9.6. Sobre el medio de inadmisión fundado en que el conflicto es de mera legalidad, no de constitucionalidad

9.6.1. La Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, en sus conclusiones incidentales, también plantea que la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa deviene en inadmisibles por implicar un conflicto de mera legalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.6.2. El medio de inadmisión anterior encuentra sustento en el criterio fijado por este tribunal constitucional en aquellos escenarios en los que se presenta la acción directa de inconstitucionalidad para resolver un conflicto entre disposiciones normativas o leyes, no así entre un acto estatal infraconstitucional —ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza— y la Carta Política.

9.6.3. Al respecto, en la Sentencia TC/0013/12, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), se establece lo siguiente:

Cabe precisar que, en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial han organizado para ello.

9.6.4. De ahí que en la Sentencia TC/0021/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), el Tribunal aclarara que

*Respecto del alegato aludido, es dable afirmar su limitación a rebatir actuaciones ejercidas por la AMET en aplicación de disposiciones conferidas por la Ley núm. 241. En ese sentido, la acción de que se trata es de mera legalidad, ya que objeta la aplicación de sanciones por la violación a disposiciones legales, para lo cual la normativa procesal pone a disposición otros procedimientos constitucionales distintos a la acción directa de inconstitucionalidad.*⁴

⁴ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.6.5. Lo anterior se debe, esencialmente, a que como se precisa en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013),

[l]a acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales; es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductivo suscrito por la parte accionante.

9.6.6. De ahí que toda acción directa de inconstitucionalidad donde quede esbozado un problema jurídico ligado a supuestas contradicciones entre disposiciones normativas o leyes y su aplicación, no así entre tales normas y la Constitución dominicana, resulta inadmisibles por comportar un conflicto de mera legalidad; no así un conflicto de constitucionalidad o tendente a solucionar supuestas infracciones a valores, principios o normas contenidos en la Carta Política.

9.6.7. En cambio, la sanción procesal sugerida por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo —inadmisibilidad de la acción por comportar una disputa de legalidad— resulta inaplicable en el presente caso, toda vez que el conflicto presentado por la sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) entraña un problema jurídico donde se cuestiona la conformidad del artículo 2 del Decreto núm. 392-16 con disposiciones de la norma fundamental.

9.6.8. Por consiguiente, ha lugar a rechazar el medio de inadmisión de que se trata, en virtud de que la presente acción directa de inconstitucionalidad no comprende un conflicto de legalidad, sino una denuncia de infracciones

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales contra un acto estatal por supuestas colisiones con preceptos consignados en los artículos 6, 51.1, 73 y 149 de la Constitución dominicana. Esto se dispone sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

9.7. Sobre el medio de inadmisión fundado en que se trata de un asunto litigioso competencia de la Jurisdicción Inmobiliaria

9.7.1. La Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo también sostiene que la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa es inadmisibles por tratarse de un asunto litigioso que corresponde resolver a la Jurisdicción Inmobiliaria.

9.7.2. Tras verificar que el objeto del presente control directo de constitucionalidad es un acto estatal —Decreto núm. 392-16— pasible de ser analizado mediante este proceso de justicia constitucional y constatar que las pretensiones de la accionante procuran la nulidad por inconstitucional de uno de sus artículos; este tribunal constitucional infiere que tal propósito —analizar la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el artículo 2 del Decreto impugnado— no supone un asunto litigioso que deba ser conocido por los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria, toda vez que nos encontramos frente a un control abstracto de constitucionalidad que solo puede ser resuelto por este colegiado constitucional conforme a las previsiones de los artículos 185.1 de la Constitución dominicana y 36 de la Ley núm. 137-11.

9.7.3. Así las cosas, indefectiblemente se impone rechazar el susodicho medio de inadmisión. Esto sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.8. Sobre el medio de inadmisión fundado en la falta de motivación del escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad

9.8.1. Por último, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo plantea que la presente acción directa de inconstitucionalidad es inadmisibles porque las violaciones constitucionales alegadas no se encuentran motivadas en el escrito introductorio, sino que la accionante se limitó a señalar su inconformidad con el acto atacado.

9.8.2. Sobre el contenido que debe exhibir el acto introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece:

El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

9.8.3. Conforme a lo señalado en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), interpretando la disposición preceptiva anterior, este tribunal constitucional realizó algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir el escrito introductorio de toda acción directa de inconstitucionalidad. Sus términos son los siguientes:

[T]odo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

- *Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;*
- *Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
- *Pertinencia: Los argumentos invocados deben de ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

9.8.4. En la especie la accionante presenta un escrito lo suficientemente motivado y que, en consecuencia, satisface los requisitos previstos en el artículo 38 citado anteriormente; pues, este es *claro* en la medida que esboza las distintas infracciones de orden constitucional atribuidas al decreto atacado; se encuentra revestido de *certeza* en el entendido de que la supuesta violación a previsiones de la Carta Política se le endilga a las disposiciones y medidas adoptadas en el acto estatal atacado: artículo 2 del Decreto núm. 392-16; goza de *especificidad* en tanto que en su discurso muestra los argumentos que desde su perspectiva hacen al referido decreto violatorio de la Constitución dominicana; y, por último, es *pertinente* porque la fundamentación del escrito se encuentra dirigida a revelar un supuesto conflicto de orden constitucional entre el contenido del decreto impugnado y la Carta Política.

9.8.5. Visto lo anterior, este tribunal constitucional considera que el escrito introductorio de la presente acción directa en inconstitucionalidad satisface los requisitos previstos en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, abordados en el precedente TC/0150/13 y, en consecuencia, contiene los méritos procesales suficientes para que nos aprestemos a evaluar su pertinencia en cuanto al fondo. Por tales motivos, se rechaza el medio de inadmisión de referencia. Esto sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.9. Rechazados todos los medios de inadmisión presentados por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, en representación del presidente de la República, ha lugar a avalar que la presente acción directa de inconstitucionalidad resulta admisible y, en consecuencia, procede detenernos a analizar en el fondo los medios de inconstitucionalidad presentados por la accionante.

10. Cuestión previa sobre los vicios de constitucionalidad

10.1. Este tribunal constitucional, antes de aprestarse a valorar las pretensiones sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, considera oportuno clasificar las infracciones o vicios de constitucionalidad denunciados contra el acto estatal impugnado por la parte accionante. Esto, en ocasión de lo preceptuado en las sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0560/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

10.2. Los escenarios que dan lugar a este tipo de control pueden ser:

a. Vicios de forma o de procedimiento: que son los que se producen al momento de la formación de la norma o acto estatal —decreto, reglamento, resolución u ordenanza— y se suscitan en la medida en que este no haya sido aprobado o emitido de acuerdo con la preceptiva contenida en la carta sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley [TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013)] o acto cuestionado.

b. Vicios de fondo: que son los que afectan el contenido de la norma o acto impugnado, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Vicios de competencia: los cuales se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera [TC/0415/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)].

10.3. Tras analizar el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 se advierte que en la especie, se trata de un vicio de fondo en razón de que la accionante cuestiona las medidas adoptadas por el presidente de la República por resultar incompatibles con el principio de supremacía constitucional, el derecho de propiedad y la garantía fundamental a un debido proceso tras éste, para adoptar tales medidas, erogarse atribuciones que le corresponden al Poder Judicial.

11. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1. La accionante, Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), sostiene que el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 es contrario a la Constitución dominicana en la medida que prohíbe las ventas, reventas y desalojos de propiedades cuyo registro inmobiliario fue legal y legítimamente reconocido por el Poder Judicial. De ahí sus aseveraciones en cuanto a que con dicho decreto el presidente de la República se abrogó el derecho de acusar, juzgar, condenar y ejecutar sentencias para limitar los derechos de propiedad de cientos de personas cuyos títulos fueron emitidos por la Jurisdicción Inmobiliaria, usurpando, de esta manera, funciones del Poder Judicial y violando flagrantemente las normas del debido proceso.

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2. Estos motivos incentivan a la accionante a requerir la nulidad por inconstitucional del artículo 2 del Decreto núm. 392-16, dada su inconformidad con los artículos 6, 51.1, 73 y 149 de la Constitución dominicana.

11.3. La Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, en representación del presidente de la República, sostiene que la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser rechazada debido a que las pretensiones de la accionante no tienen asidero jurídico. En fundamento de lo anterior arguye, sin aludir el trasfondo de las negociaciones y operaciones jurídicas ventiladas entre la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) y la empresa Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), que

(...) el presidente de la República tiene una responsabilidad esencial en la preservación del interés público y, por tanto, tiene amplias prerrogativas de tomar medidas y emprender acciones e iniciativas con el fin de proteger y garantizar dicho interés (...); En este caso, actuando en estricta observancia del ordenamiento jurídico del Estado en aras del interés general, la preservación del patrimonio público, la transparencia y la rendición de cuentas, el presidente de la República (...) ordenó la suspensión de toda actividad inmobiliaria que pudiese ser contraria a la ley, hasta tanto el Estado lleve a cabo, a través de la jurisdicción competente, un proceso de modificaciones parcelarias (...).

11.4. Al respecto, continúa argumentando dicho organismo consultor, que

el presidente de la República ni limita ni condiciona la actuación de cualquier otro poder público u órgano del Estado (...); adicionando que [d]e lo que se trata es de hacer efectiva la obligación constitucional que tiene el Poder Ejecutivo de velar por la conservación de los bienes públicos y por el fiel cumplimiento de las normas constitucionales



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando se trata de la transferencia de dichos bienes, incluyendo el sometimiento a la aprobación por parte del Congreso Nacional, lo que no se produjo en este caso. Con su medida, el Poder Ejecutivo puso el interés público y el interés del Estado por encima de los intereses particulares.

11.5. Asimismo, la Procuraduría General de la República, en su escrito de opinión estima procedente el rechazo de tales pretensiones debido a que el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 no es contrario a las disposiciones del artículo 51.1 de la Constitución dominicana, ya que el Poder Ejecutivo “(...) tiene la facultad otorgada por la propia Constitución para crear los mecanismos de lugar que entienda necesarios para resguardar los intereses del Estado dominicano, en la especie, mediante el decreto impugnado”.

11.6. Tales posiciones esbozan que el problema jurídico impregnado a esta acción directa de inconstitucionalidad consiste en determinar si el Poder Ejecutivo, por vía del presidente de la República, tiene la facultad para disponer mediante decreto medidas provisionales que limiten el derecho fundamental de propiedad como las previstas en el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, a saber: la suspensión inmediata de los procesos de venta, reventa y desalojo de los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos.

11.7. Lo anterior puesto que la accionante considera que dicha actuación es parte de la función jurisdiccional confiada por el constituyente al Poder Judicial, mientras que la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo y la Procuraduría General de la República estiman que en su afán de proteger el interés público el Poder Ejecutivo, vía el presidente de la República, puede —y debe— tomar esta clase de medidas dado el amplio catálogo de atribuciones que la Constitución le confiere.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.8. En efecto, conviene dejar constancia de que el presente conflicto no persigue determinar la conformidad con la Constitución de las operaciones jurídicas llevadas a cabo entre la CORDE e INFEPa para el traspaso del derecho de propiedad de las Parcelas núm. 153-A-1, 153-A-2 y 153 del Distrito Catastral núm. 15, del municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, ubicadas en el sector Los Tres Brazos, sino que se persigue determinar si el Poder Ejecutivo tiene la potestad para suspender, afectar o limitar los elementos constitutivos del derecho de propiedad privada, tales como: el uso, goce o disfrute en un contexto que no es el específico de la expropiación forzosa ni de confiscación o decomiso, únicas excepciones a esta prerrogativa fundamental previstas por el constituyente en el artículo 51 de la Carta Política.

11.9. Para abordar con claridad los medios de inconstitucionalidad presentados por la accionante analizaremos, de entrada, lo relativo a la supuesta violación a la supremacía constitucional y subversión del orden constitucional por tratarse de un acto emanado de autoridad usurpada (11.9), para luego referirnos a la infracción constitucional invocada con relación al derecho de propiedad (11.10).

11.10. Primer medio de inconstitucionalidad: violación a la supremacía constitucional y subversión del orden constitucional por tratarse de un acto emanado de autoridad usurpada (artículos 6, 73 y 149.I de la Constitución dominicana)

11.10.1. Como aludimos en parte anterior, la accionante plantea que las medidas provisionales determinadas por el presidente de la República en el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, esto es: la suspensión inmediata de toda venta, reventa y proceso de desalojo con relación a los inmuebles localizados en el sector Los Tres Brazos son inconstitucionales porque éste —el presidente

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPa), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la República— dentro de sus atribuciones no tiene la facultad o poder para disponer tales medidas en detrimento de su derecho fundamental a la propiedad.

11.10.2. Lo anterior, como advertimos —en el acápite 10 de esta decisión—, comporta una contestación fundada en un aludido vicio de fondo que afecta al decreto impugnado; pues es a todas luces incuestionable la facultad del presidente de la República, como Jefe de Estado, para expedir decretos cuando fuere necesario conforme a lo previsto en el artículo 128.1.b) de la Constitución dominicana⁵, por lo que la cuestión que nos ocupa no se trata de un vicio de competencia en virtud de que el máximo representante del Poder Ejecutivo está legitimado para emitir decretos como el actualmente impugnado.

11.10.3. Ahora bien, el aspecto controvertido en la especie, como indicamos en parte anterior, no atiende al sustrato de las operaciones jurídicas intervenidas entre la CORDE e INFEPa, sino que radica en determinar si a través de un decreto el presidente de la República puede adoptar medidas provisionales tendentes a la limitación del derecho fundamental de propiedad para salvaguardar el interés público o si, en cambio, esta cuestión forma parte de la función jurisdiccional asignada por el constituyente al Poder Judicial.

11.10.4. Para abordar esta cuestión es vital referirnos al principio general de separación del poder previsto en el artículo 4 de la Carta Política. Dicho texto reza:

⁵ Este reza: “Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

(...).

b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

11.10.5. La preservación del principio de separación del poder viene acompañada de ciertas prohibiciones a los poderes públicos y órganos constitucionales en el desarrollo de sus facultades que emanan del esquema kelseniano sobre la división de funciones adoptado en nuestra Carta Política⁶. Tales prohibiciones, conforme a la jurisprudencia constitucional mexicana —acogida por este colegiado en la Sentencia TC/0001/15, del veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015)— son:

[L]a no intromisión, la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto a los otros. “La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no solo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que

⁶ Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0234/14, dictada el 25 de septiembre de 2014. F. J. 10.8, p. 16.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que prescribe” (Suprema Corte de Justicia de México. Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004 del 31 de agosto de 2004). Estos tres conceptos son en realidad grados de uno mismo. Así, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y, por la misma razón, la dependencia excluye la subordinación.

11.10.6. La exigencia de un sistema de equilibrios y distribución del poder con impetuosas prohibiciones como las antedichas —en nuestro ordenamiento jurídico actual— supone un requisito insoslayable para la subsistencia de la libertad dentro del Estado social y democrático de derecho proclamado por el artículo 7 de la Constitución dominicana⁷; toda vez que separando estas funciones básicas del Estado, con límites recíprocos y sin intromisiones innecesarias, es que puede concretizarse la garantía de las prerrogativas —derechos y libertades fundamentales— constitucionalmente reconocidas y conseguirse un palpable margen de restricción al poder para prevenir arbitrariedades e ilegalidades en su ejercicio.

11.10.7. Ahora bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional del Perú, la separación del poder no es absoluta en tanto que los principios de colaboración y corrección funcional postulan por el desarrollo de las

⁷ Este reza: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencias de cada poder sin injerencias, pero complementándose para priorizar en su quehacer la supremacía jurídica de la Constitución. De ahí que nuestro homólogo peruano afirmase que

*el principio de separación de poderes no sólo resulta un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, sino que, de acuerdo con su evolución, actualmente también implica la colaboración entre cada uno de ellos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones.*⁸

11.10.8. En ese sentido, para determinar si la medida de suspensión inmediata de los procesos de ventas, reventas y desalojos de los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, dispuesta por el presidente de la República en el artículo 2 del decreto impugnado, puede o no ser adoptada por el Poder Ejecutivo, es preciso que nos detengamos, brevemente, en analizar esa dilatada función ejecutiva de expedir decretos.

11.10.8.1. Breves notas sobre la facultad del presidente de la República para expedir decretos y su alcance

11.10.8.2. Como hemos dicho y se extrae del artículo 122 de la Constitución dominicana, la función administrativa y ejecutiva del Estado recae en el Poder Ejecutivo encabezado por el presidente de la República⁹. Esta función, dentro del amplio catálogo de atribuciones derivadas al primer mandatario, le permite

⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del caso relativo al expediente número 0005-2006-PI/TC, dictada el 26 de marzo de 2007, F. J. 13-15, p. 28.

⁹ Este reza: “El Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por la Presidenta o el Presidente de la República, en su condición de jefe de Estado y de gobierno de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución y las leyes”.

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“(…) *Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario*”¹⁰; asimismo, como jefe de Estado y de gobierno le corresponden, conforme al artículo 128.3.e): “*Las demás atribuciones previstas en la Constitución y las leyes*”.

11.10.8.3. Al respecto, este tribunal constitucional mediante sentencia TC/0056/13, del quince (15) de abril de dos mil trece (2013), señaló que

[e]n nuestro ámbito, el decreto es la resolución que dicta el Poder Ejecutivo por estar investido de autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto de su competencia. Por su propia sustancia, implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa.

Así las cosas, el decreto es un acto administrativo, ya que se trata de una resolución dictada por un órgano del Estado, como lo es el Ejecutivo, en ejercicio de su competencia y que crea consecuencias jurídicas concretas que pueden ser para un individuo en lo particular, o para un grupo de ellos, y que buscan un fin determinado de interés público.

11.10.8.4. Los decretos, en nuestro ordenamiento jurídico, son el producto de una declaración de la voluntad del presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno o ambas condiciones conjugadas —como jefe de Estado y de gobierno—, que lleva implícita la potestad de decidir, mandar, fallar u ordenar basándose en motivos justificados en la Constitución y las leyes. Vale decir que pueden exteriorizarse tanto como actos de mera ejecución como actos

¹⁰ Cfr. Artículo 128.1.b) de la Constitución Política de la República Dominicana, promulgada el 13 de junio de 2015.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de expresión general o particular de la actividad administrativa, y su vigencia produce efectos jurídicos.

11.10.8.5. Estos actos estatales poseen condiciones o requisitos generales de forma y de fondo que deben ser observados como garantía de su juridicidad o conformidad con las normas del ordenamiento jurídico. Las condiciones de forma no están previstas en la Constitución dominicana, por lo que deben emplearse aquellas que regulan la normatividad general de los actos administrativos previstas en la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, o la norma vigente al respecto. En el fondo, independientemente de la coyuntura en que se emita, todo decreto debe respetar la Constitución y estar acorde con los preceptos que la integran.

11.10.8.6. En efecto, es cierto —como alega la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo— que el presidente de la República cuenta con una atribución de lista abierta o *numerus apertus* para expedir decretos, ya que la Constitución ni la ley delimitan todos los escenarios donde puede sobrevenir la emisión de tales actos estatales; sin embargo, este tribunal constitucional precisa esclarecer que la vigencia de esa dilatada atribución no es absoluta y se encuentra limitada por las prohibiciones que custodian el principio de la separación del poder contenido en el artículo 4 de la Constitucional.

11.10.8.7. Es decir que pese a ostentar la facultad de expedir decretos, el presidente de la República no puede —ni debe— valerse de esta potestad para irrumpir o entrometerse en asuntos que la Constitución y la ley han derivado a cargo de otro poder del Estado como es, por ejemplo, disponer medidas preventivas tendentes a limitar derechos fundamentales, incluso cuando su propósito fuera salvaguardar el interés público o general.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10.8.8. Llama la atención que el motivo empleado por el presidente de la República para expedir el Decreto núm. 392-16 y ordenar en su artículo 2 la suspensión inmediata de todo proceso de venta, reventa y desalojo relacionado a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos se basó, esencialmente, en la preservación del interés público y general, por encima del interés particular de la empresa accionante, para garantizar la transparencia, el cumplimiento de la ley y la protección del patrimonio del Estado.¹¹

11.10.8.9. En efecto, este tribunal constitucional concuerda con que corresponde al interés público aquello que se resuelve

[E]n decisión política gubernamental—nacional, regional o municipal—y también en el ámbito legislativo y jurisdiccional, que satisface al máximo los intereses de la comunidad involucrada, que se concibe y ejecuta mediante procedimientos jurídicos preestablecidos, con participación de los gobernados, y que tiene por finalidad última evitar conflictos políticos, religiosos, económicos, sociales y culturales y perfeccionar el bienestar de la población o de segmentos de esta última.¹²

11.10.8.10. Por tales motivos es que la doctrina califica al interés público como un principio esencial del sistema político, pues

debe definirse por las instituciones públicas de decisión normativa y ejecutiva, dando satisfacción a las necesidades o expectativas de la comunidad, concretarse dentro del ámbito de competencia previsto por

¹¹ Cfr. Considerando cuarto del decreto número 392-16, que reza: *Considerando: Que el Gobierno de la República Dominicana está comprometido con la transparencia, el cumplimiento de la Ley y la protección del patrimonio del Estado.*

¹² Correa Fontecilla, Jorge. “Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y el derecho”. Revista Española de Control Externo, Año 2006, Vol. 8, número 24, pp. 135-161, en p. 140.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*la Constitución y la ley, concebirse y ejecutarse mediante un debido proceso, con participación de la comunidad y segmentos sociales involucrados, y evitar los conflictos de intereses contrapuestos.*¹³

11.10.8.11. Dicho interés público es un elemento cardinal del Estado social y democrático de derecho, ya que su eje es el respeto de la persona humana, su dignidad y la protección de los derechos fundamentales que le son propios. Este posee una dimensión dual que: (i) potencializa los derechos sociales o económicos y aquellos a los que se les reconoce una función social; y, al mismo tiempo, (ii) limita —en un marco de prudencia, igualdad y razonabilidad— los derechos fundamentales individuales y las libertades públicas en provecho de los fines sociales constitucional y legalmente reconocidos.

11.10.8.12. Muestra de lo anterior es, por ejemplo, todo escenario donde el Poder Ejecutivo activa su excepcional facultad expropiatoria y declara —en los términos del artículo 51.1 de la Constitución— la propiedad privada de utilidad pública o interés social en aras de adquirirla para satisfacer determinado interés público. Esto, por un lado, impulsa la dimensión social del derecho de propiedad, pero por otro —muy obvio—, comporta una palmaria limitación al derecho individual del legítimo propietario. Afectación que, dicho sea de paso, queda morigerada siempre que en el discurrir de esta peculiar facultad se cumpla con el previo y justo pago del valor a que asciende el bien a expropiar.

11.10.8.13. Por tanto, el presidente de la República puede, dentro de las facultades ejecutivas y administrativas que le confieren la Constitución y la ley, expedir decretos para establecer y regular determinadas circunstancias que ameriten de su intervención a fin de preservar el interés público y general, siempre y cuando la expresión de su voluntad no interrumpa, entorpezca o se

¹³ Ibid. El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entrometa en las funciones atinentes a otros poderes públicos y entes de rango constitucional.

11.10.8.14. Dicho lo anterior, ahora corresponde referirnos a la función jurisdiccional del Estado y su trascendencia respecto de las medidas adoptadas en el artículo 2 del decreto impugnado, pues solo así podremos determinar si tal providencia de suspensión de los procesos de venta, reventa y desalojo de los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos es menester del Poder Ejecutivo o del Poder Jurisdiccional.

11.10.9. **Algunas puntualizaciones sobre la función jurisdiccional del Estado**

11.10.9.1. La función jurisdiccional del Estado o función judicial supone toda acción jurídica tendente a la declaración e interpretación del derecho, en ocasión de situaciones concretas o abstractas, de orden contencioso o no y capaces de generar cosa juzgada; por tanto, es en ocasión de esta potestad estatal que los órganos jurisdiccionales —salvo las excepciones expresamente consagradas en la ley— pueden juzgar y hacer ejecutar lo juzgado conforme al párrafo I del artículo 149 constitucional, que establece:

La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgado y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados denominados por la ley.

11.10.9.2. La función jurisdiccional en nuestro ordenamiento jurídico —a partir de la reforma constitucional del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010)— quedó constituida por el denominado *poder jurisdiccional* compuesto

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por este tribunal constitucional, el Tribunal Superior Electoral y el Poder Judicial. Al respecto, en la sentencia TC/0175/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), establecimos que:

En el caso dominicano, el constituyente del año dos mil diez (2010) consagró un modelo de justicia en el cual la función jurisdiccional del Estado se reparte entre tres (3) cortes o tribunales, autónomos entre sí, y con funciones jurisdiccionales específicas:

El Tribunal Constitucional, facultado para conocer de aquellos procesos señalados expresamente en la Constitución y la Ley Orgánica núm. 137-11, y orientados a garantizar la supremacía y el orden constitucional, así como la protección de los derechos fundamentales (art. 185 de la Constitución de la República).

El Tribunal Superior Electoral, facultado para conocer con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales y los diferendos intra partidarios (art. 214 de la Constitución de la República).

La Suprema Corte de Justicia y demás tribunales judiciales inferiores (Poder Judicial), facultados para conocer sobre conflictos entre personas físicas o morales en derecho privado o público en las materias que le confían expresamente la Constitución y las leyes (art. 149, párrafos I y II de la Constitución de la República).

11.10.9.3. Independientemente de esta estructuración tripartita de la administración judicial, en el precedente anterior concluimos que la función jurisdiccional del Estado es una sola conforme al principio de unidad, ya que las tres (3) altas cortes



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) funcionan con un nivel de autonomía una respecto de la otra, salvo lo relativo al recurso constitucional de revisión de sentencias que le permite al Tribunal Constitucional ejercer un control de constitucionalidad sobre las sentencias del Tribunal Superior Electoral o de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la interpretación combinada de los artículos 185.4 y 277 de la Constitución de la República, así como de los artículos 3 de la Ley núm. 29-11 y 53 de la Ley núm. 137-11.

11.10.9.4. El Tribunal Constitucional del Perú considera, sobre el aludido principio de unidad de la función jurisdiccional del Estado, lo siguiente:

(...) el principio de unidad de la función jurisdiccional que implica que el Estado, en conjunto, posea un sistema jurisdiccional unitario, en el que sus órganos tengan idénticas garantías, así como reglas básicas de organización y funcionamiento, ya que, como ha señalado este Tribunal, de ello no se deduce que el Poder Judicial sea el único encargado de la función jurisdiccional (pues tal función se le ha encargado también al Tribunal Constitucional, al Jurado Nacional de Elecciones, a la jurisdicción especializada en lo militar y, por extensión, al arbitraje), sino que no exista ningún órgano jurisdiccional que no posea las garantías propias de todo órgano jurisdiccional. Como se ha mencionado, la función jurisdiccional del Estado es una sola y debe ser ejercida con todas las garantías procesales establecidas por la Constitución.¹⁴

¹⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del caso relativo al expediente número 00142-2011-PA/TC, dictada el 21 de septiembre de 2011, F. J. 23, p. 10.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10.9.5. Una de las principales herramientas de la función jurisdiccional es el acceso a la denominada justicia preventiva, precautoria o cautelar con todas las garantías procesales inherentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Esta se materializa mediante procedimientos céleres y urgentes —como el referimiento— tendentes a evitar, entre otras cosas, la ocurrencia de daños inminentes, hacer cesar las turbaciones manifiestamente ilícitas y para solventar dificultades relacionadas a la ejecución de sentencias u otro título ejecutorio; siempre mediante decisiones revestidas de provisionalidad.

11.10.9.6. En el estado actual de nuestro derecho registral uno de los principales procedimientos urgentes es el referimiento inmobiliario. Esta institución jurídica se encuentra prevista en los artículos 50 al 53 de la Ley núm. 108-05, sobre Registro Inmobiliario, y 163 al 170 del Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original de la Jurisdicción Inmobiliaria. Al respecto, el artículo 50 de la Ley núm. 108-05 indica que:

El juez del Tribunal de Jurisdicción Original apoderado del caso puede conocer en referimiento de toda medida urgente y de carácter provisional que se deba tomar respecto al inmueble.

Párrafo I.- En el curso de la litis sobre derechos registrados el juez de Jurisdicción Original debe actuar a pedimento de las partes.

Párrafo II.- Su ordenanza como juez de los referimientos no puede prejuzgar el fondo del asunto, no adquiere en cuanto a lo principal la autoridad de la cosa juzgada, y es ejecutoria provisionalmente, no obstante cualquier recurso.

11.10.9.7. La disposición preceptiva anterior instituye al referimiento inmobiliario como un procedimiento en curso de instancia; es decir que su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suerte está condicionada a la existencia de un proceso principal —habitualmente una litis sobre derechos registrados—, contrario a lo que ocurre en materia civil y comercial donde la Ley núm. 834, del quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978), establece en sus artículos 109 y 110 el referimiento para resolver cuestiones de urgencia, evitar daños inminentes o hacer cesar turbaciones manifiestamente ilícitas, fuera de instancia o sin la existencia de proceso principal alguno.

11.10.9.8. De lo anterior se infiere que toda medida preventiva que amerite la afectación o limitación del uso, goce o disfrute del derecho de propiedad sobre un inmueble registrado, sea para preservar intereses particulares o el interés público derivado de la función social de dicha prerrogativa fundamental, debe ser ordenada —en principio— por el juez de los referimientos en materia inmobiliaria correspondiente ya apoderado de una litis sobre derechos registrados u otro proceso principal; pues dicha facultad es exclusiva de los órganos jurisdiccionales en ocasión de la función judicial del Estado que se infiere de la interpretación sistemática del artículo 149.I de la Constitución dominicana con los artículos 50 al 53 de la Ley núm. 108-05, y del 163 al 170 del reglamento de los tribunales que componen la Jurisdicción Inmobiliaria.

11.10.9.9. Ese importantísimo rol del juez de los referimientos en materia inmobiliaria ha sido confirmado por este colegiado constitucional en reiteradas ocasiones. Al respecto, vale rememorar los términos de la Sentencia TC/0147/13, del veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013), en cuanto a que *en nuestro ordenamiento jurídico existe una vía judicial distinta al amparo, como es el caso del referimiento, cuando se trate de asuntos que requieran urgencia, que permite al recurrente satisfacer de manera efectiva sus pretensiones.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10.9.10. Del mismo modo, en la sentencia TC/0232/18, del veinte (20) de julio de dos mil dieciocho (2018), indicamos que “el referimiento en materia inmobiliaria es la vía efectiva para conocer sobre cuestiones urgentes y de carácter provisional sobre el inmueble en cuestión, como la referida acción de amparo que procuraba dejar sin efecto una solicitud de auxilio de fuerza pública y desalojo”.

11.10.9.11. En efecto, el referimiento inmobiliario es, pues, el remedio procesal diseñado por el legislador para resolver —provisionalmente— las situaciones urgentes que se susciten en ocasión del derecho de propiedad sobre inmuebles registrados; por tanto, la facultad para suspender provisionalmente los procesos de venta, reventa y desalojos con relación a los inmuebles registrados ubicados en el sector Los Tres Brazos es una cuestión que obedece a la función jurisdiccional del Estado a través del juez de los referimientos en materia inmobiliaria, no al presidente de la República en ocasión de su función administrativa y ejecutiva para expedir decretos.

11.10.9.12. Lo anterior en virtud de que conforme al Acto núm. 382/2019, instrumentado el veintiséis (26) de julio de dos mil diecinueve (2019) por Rafael Alberto Pujols Díaz, alguacil de estrados del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional, la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) notificó a las empresas Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) y Titulatec, S. R. L., copia del Auto de Fijación de Audiencia número TJO-2019-00563, emitido el once (11) de junio de dos mil diecinueve (2019) por el juez de la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional a los fines de conocer la litis sobre derechos registrados contenida en el expediente número 3112019002388, presentada con relación a las Parcelas núm. 153-A-1, 153-A-2 y 153 del Distrito

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Catastral núm. 15, del municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, ubicadas en el sector Los Tres Brazos.¹⁵

11.10.9.13. Ahora bien, tal cuestión comporta una ostensible muestra de que ante los tribunales ordinarios de la Jurisdicción Inmobiliaria actualmente se ventila un proceso principal de litis sobre derechos registrados en ocasión del cual las partes envueltas pueden proveerse de la jurisdicción de los referimientos a los fines de obtener las medidas provisorias que consideren pertinentes, tanto para salvaguardar intereses particulares como colectivos.

11.10.10. Dicho lo anterior, retomamos el análisis del problema jurídico que supone determinar sobre quién recae la facultad de adoptar la medida de suspensión provisional contenida en el artículo 2 del decreto impugnado.

11.10.11. De vuelta con el análisis del primer medio de inconstitucionalidad

11.10.12. Conforme a lo anterior, el hecho de que el Poder Ejecutivo adoptara las medidas provisionales de suspensión de los procesos de venta, reventa y desalojo respecto de los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos movido por el designio de salvaguardar el interés público detrás de dichas operaciones jurídicas —que, reiteramos, no comportan el objeto de este control de constitucionalidad— y, en efecto, limitara con ello el aparente derecho de propiedad de la sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), no es óbice para justificar un desborde en sus facultades administrativas y ejecutivas e irrumpir en cuestiones de naturaleza estrictamente jurisdiccional, confiadas, como indicamos *ut supra*, al juez de los referimientos de la Jurisdicción Inmobiliaria.

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10.13. La supremacía jurídica de la Constitución es un principio fundamental de nuestro ordenamiento jurídico; sus términos, conforme al artículo 6, son los siguientes:

Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

11.10.14. Aunado a lo anterior, el artículo 73 de la Constitución dominicana establece:

Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

11.10.15. Tales cláusulas constitucionales pretenden garantizar la vigencia de las previsiones de la Constitución dominicana sobre cualquier norma o acto estatal infraconstitucional. De ahí que en la Sentencia TC/0205/20, del catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020), destacáramos que

[s]in lugar a dudas, este artículo —el 73 de la Constitución dominicana— es consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, que busca someter la actuación de los mismos a los principios, normas y valores de la Constitución y las leyes, garantizando así la preservación del Estado de derecho frente a cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10.16. Por tanto, tras constatar que el presidente de la República dispuso en el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 medidas preventivas fundado en el interés público de preservar el patrimonio del Estado, sin estar respaldado por una base jurídica habilitante y entrometiéndose en la función jurisdiccional confiada por el constituyente, la Ley núm. 108-05 y el Reglamento de los Tribunales de Tierras al juez de los referimientos de la Jurisdicción Inmobiliaria, este tribunal constitucional estima que dicha práctica es inconstitucional por soslayar y trastocar las funciones ejecutivas y administrativas del Poder Ejecutivo con la función jurisdiccional del Poder Judicial prevista en el artículo 149.I de la Constitución dominicana.

11.10.17. En ese tenor, al no estar sustentado el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que ordena la suspensión inmediata de todo proceso de venta, reventa y proceso de desalojo con relación a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, en una norma que efectivamente habilite al Poder Ejecutivo a expedir decretos para adoptar medidas provisionales tendentes a la limitación de derechos fundamentales a fin de preservar el interés público, queda evidenciada la infracción constitucional denunciada por la accionante en su primer medio de inconstitucionalidad; en consecuencia, ha lugar a declarar que dicho artículo del referido decreto no es conforme con la Constitución dominicana.

11.10.18. En ese sentido, y en atención a lo dispuesto en los artículos 6 y 73 constitucionales, que disponen la garantía de la supremacía constitucional y la previsión de nulidad de los actos emitidos por autoridad usurpada, el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, deviene en una disposición nula de pleno derecho.

11.10.19. Independientemente de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad anterior, este tribunal constitucional conviene dejar clara constancia de que el control de constitucionalidad aquí practicado es totalmente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abstracto y no implica juicio o posición alguna frente a las operaciones jurídicas de compraventa concertadas entre la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) e Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) y Titulatec, S. R. L., ya que estas son cuestiones que, como advertimos anteriormente, se encuentran bajo el fuero de la Jurisdicción Inmobiliaria en ocasión de la litis sobre derechos registrados que le concierne.

11.11. Segundo medio de inconstitucionalidad: violación al derecho fundamental de propiedad (artículo 51.1 de la Constitución dominicana)

11.11.1. La accionante también sostiene que el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 es inconstitucional por infringir el artículo 51.1 de la Constitución dominicana. En ese sentido argumenta que la medida de suspensión contenida en el aludido decreto atenta contra el oponible derecho de propiedad y la seguridad jurídica que dimana de los certificados de títulos expedidos a su favor por la Jurisdicción Inmobiliaria respecto de los inmuebles ubicados en las Parcelas núm. 153-A-1, 153-A-2 y 153 del distrito catastral número 15, del municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, ubicadas en el sector Los Tres Brazos, ya que imposibilita la continuación de los procesos de venta, reventa y desalojo de tales inmuebles.

11.11.2. El artículo 51.1 de la Constitución, sobre el derecho fundamental de propiedad establece:

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.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa.

11.11.3. Este tribunal constitucional, mediante Sentencia TC/0088/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), estableció la triple dimensión del derecho de propiedad de la manera siguiente:

Que la concesión del derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos.

11.11.4. Luego, con relación a la posibilidad de limitar este derecho fundamental y sus prerrogativas determinamos, en la Sentencia TC/0017/13, del veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), que

(...) para privar a una persona de su propiedad, la autoridad correspondiente debe hacerlo observando el debido proceso de ley, consagrado en los artículos 68 y 69 de la Constitución dominicana y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

11.11.5. Sobre la garantía y protección de este derecho, en la Sentencia TC/0274/15, del dieciocho (18) de septiembre de dos mil quince (2015), subrayamos que “el Estado tiene la obligación de garantizar dicho derecho fundamental, y la de otorgar a sus titulares y las autoridades competentes a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tomar las medidas necesarias que les permite la norma para salvaguardar el derecho de propiedad cuando este resulte vulnerado”.

11.11.6. En la especie, luego de comprobar que el presidente de la República desbordó su autoridad con la adopción de la medida de suspensión de los procesos de venta, reventa y desalojos con relación a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, contenida en el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, entendemos que, por efecto de la expedición de un acto subversor del orden constitucional, el aparente derecho fundamental de propiedad de la accionante resultó colateralmente afectado; toda vez que las limitaciones a su libre disposición se derivan de la actuación de una autoridad usurpada que irrumpió en funciones ajenas a sus atribuciones, en contraposición a lo estipulado en nuestra constitución y el principio fundamental de la separación del poder.

11.12. Por ende, luego de verificar que el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 expedido, el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por el presidente de la República es contrario al principio fundamental de la separación del poder y a los artículos 6, 51.1, 73 y 149.I de la Constitución dominicana, ha lugar a acoger la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), declarar su no conformidad con la Constitución y, en consecuencia, pronunciar su nulidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso y José Alejandro Vargas Guerrero, por motivo de inhibición voluntaria. Figuran incorporados los votos salvados de las magistradas Alba Luisa Beard Marcos, María del Carmen Santana de Cabrera y Eunisis Vásquez Acosta. Consta en acta el voto salvado del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega el cual se

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por satisfacer las previsiones del artículo 185.1 de la Constitución dominicana y los artículos 36 y siguientes de la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República el artículo 2 del citado Decreto núm. 392-16, por violar el principio de la separación del poder y los artículos 6, 51.1, 73, y 149.I de la Constitución dominicana, por los motivos precedentemente expuestos. Esto, sin desmedro de las decisiones a intervenir relativas al fondo de este conflicto, del que se encuentran apoderadas las jurisdicciones penal e inmobiliaria.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: PRONUNCIAR la nulidad del artículo 2 del Decreto núm. 392-16, expedido por el presidente de la República el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por los motivos expuestos en la parte motivacional de la presente sentencia.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de Ley núm. 137-11.

QUINTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar: a la accionante, sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP A); al accionado, Presidencia de la República, a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo y a la Procuraduría General de la República.

SEXTO: ORDENAR que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de Ley núm. 137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación del caso, este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP A), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (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*”; mientras que 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*”.

1. En la especie, Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA) interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en procura de que este tribunal constitucional declare no conforme con la Constitución el artículo 2 del Decreto núm. 392-16¹⁶, mediante el cual se crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), alegando el accionante entre otras cosas, que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para disponer mediante el epígrafe del artículo 2 del Decreto núm. 392-16, la prohibición de que la accionante INFEPA pueda vender o revender los terrenos registrados a su nombre, y adquirido a título oneroso y de buena fe, de las parcelas ubicadas en el sector Los Tres Brazos del Municipio Santo Domingo Este, en virtud a que esto solo le compete al Poder Judicial según lo establece el Artículo 149 de la Constitución.

2. En tal sentido, la presente sentencia declara no conforme con la Constitución de la República, el artículo 2 del citado decreto núm. 392-16, por

¹⁶ Dicho artículo expresa que: “*En virtud de las razones expuestas en la parte considerativa de este decreto, se ordena la suspensión inmediata de toda operación de venta o reventa de los inmuebles ubicados en el sector de Los Tres Brazos, así como de todo proceso de desalojo contra los actuales ocupantes de dichos terrenos.*”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violar el principio de la separación del poder y los artículos 6, 51.1, 73, y 149.I de la Constitución, sustentada entre otros motivos, en lo siguiente, veamos:

“...tras constatar que el presidente de la República dispuso en el artículo 2 del decreto número 392-16 medidas preventivas fundado en el interés público de preservar el patrimonio del Estado, sin estar respaldado por una base jurídica habilitante y entrometiéndose en la función jurisdiccional confiada por el constituyente, la ley número 108-05 y el reglamento de los tribunales de tierras al juez de los referimientos de la Jurisdicción Inmobiliaria, este tribunal constitucional estima que dicha práctica es inconstitucional por soslayar y trastocar las funciones ejecutivas y administrativas del Poder Ejecutivo con la función jurisdiccional del Poder Judicial prevista en el artículo 149.I de la Constitución dominicana.

En ese tenor, al no estar sustentado el artículo 2 del decreto número 392-16, que ordena la suspensión inmediata de todo proceso de venta, reventa y proceso de desalojo con relación a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, en una norma que efectivamente habilite al Poder Ejecutivo a expedir decretos para adoptar medidas provisionales tendentes a la limitación de derechos fundamentales a fin de preservar el interés público, queda evidenciada la infracción constitucional denunciada por la accionante en su primer medio de inconstitucionalidad; en consecuencia, ha lugar a declarar que dicho artículo del referido decreto no es conforme con la Constitución dominicana.

(...)

... Luego de comprobar que el presidente de la República desbordó su autoridad con la adopción de la medida de suspensión de los procesos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de venta, reventa y desalojos con relación a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, contenida en el artículo 2 del decreto número 392-16, entendemos que, por efecto de la expedición de un acto subversor del orden constitucional, el aparente derecho fundamental de propiedad de la accionante resultó colateralmente afectado; toda vez que las limitaciones a su libre disposición se derivan de la actuación de una autoridad usurpada que irrumpió en funciones ajenas a sus atribuciones en contraposición a lo estipulado en nuestra Constitución y el principio fundamental de la separación del poder.”

3. Esta juzgadora presenta este voto contra el criterio establecido por la mayoría del plenario, respecto a que el Presidente de la República mediante el Decreto núm. 392-16 no podía suspender los procesos de venta, reventa y proceso de desalojo con relación a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, fundado en el interés público para preservar el patrimonio del Estado, pues contrario a esto quien emite este voto entiende, que el Presidente si puede dictar decretos de esa naturaleza siempre que se trate de medidas a favor de un interés general, la paz social y el bienestar común, además en ejecución directa de las normas infra-constitucionales, las cuales escapan al control de la Jurisdicción Constitucional, y caen bajo la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4. Conforme lo anterior, esta juzgadora entiende que de todos modos, la presente acción directa en inconstitucionalidad no debió circunscribirse en decretar la inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto núm. 392-16, por no estar sustentado el Poder Ejecutivo en una norma que lo habilite a expedir decretos para adoptar medidas provisionales tendentes a la limitación de derechos fundamentales con la finalidad de preservar el interés público, en este caso respecto a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, del Municipio de Santo Domingo Este, pues a nuestro juicio el Presidente de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República puede dictar decretos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, como es el caso de los decretos de emergencia, los cuales son normas infra-constitucionales, que escapan al control de la Jurisdicción Constitucional, y caen bajo la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal como desarrollaremos más adelante.

5. Es importante establecer que el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 392-16, a raíz de denuncias y reclamos de diferentes sectores de la sociedad y opinión pública nacional respecto a la venta de terrenos por parte de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) a la empresa Inversiones Fernández Parache y Asociados S.A., (INFEPA) en el sector de Los Tres Brazos, lo cual es de notoriedad pública.

6. En tal sentido, se debe establecer que si bien la Constitución no hace distinción en el artículo 185.1 respecto a los actos susceptibles de ser atacados por la vía concentrada de inconstitucionalidad, sin embargo, en torno a la naturaleza de los Decretos, la doctrina plantea distinciones que a nuestro entender son razonables para diferenciar sus efectos y consecuencias.

7. En sentido general, los decretos, identifican fundamentalmente a los actos dictados por el presidente de la República en tal sentido el artículo 128 numeral 1 inciso b, le otorga facultad para expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario, y con ello no se identifica ni su contenido ni su rango en el ordenamiento jurídico, pero los mismos pueden tener rango constitucional, cuando son dictados por el Presidente en ejecución directa e inmediata de la Constitución, como es el caso de los decretos de emergencia, como por ejemplo dispone el artículo 51, numeral 1. de la Constitución cuando establece que ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, de conformidad con lo establecido en la ley, o en caso de declaratoria de Estado de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Emergencia o de Defensa, conforme lo señalan los artículos 262 a 266 de la Constitución.

8. En tal sentido, tales decretos pueden tener rango sub-legal, es decir actos administrativos, y pueden ser dictados por el Presidente de la República en ejecución directa e inmediata de las leyes y demás actos infra-constitucionales, como sería, por ejemplo, un decreto de expropiación.

9. De manera que, todos los otros decretos dictados por el presidente de la República, en ejecución directa de las normas infra-constitucionales, escapan por tanto al control de la Jurisdicción Constitucional, y caen bajo la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por tratarse de decretos que contienen asuntos de mera administración pública, elementos que no fueron valorado por la sentencia objeto de este voto.

10. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha fijado precedentes respecto del objeto y alcance de la acción directa en inconstitucionalidad frente a los actos administrativos del poder público, tal y como refirió en su Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), al señalar:

...el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa¹⁷... La acción directa en

¹⁷ Subrayado nuestro



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general...”

11. Por igual mediante decisión TC/0077/19, este tribunal constitucional preciso lo siguiente:

... De ahí que, conforme al mandato del principio del stare decisis, es decir la sujeción a los criterios jurisprudenciales que constituyen precedentes constitucionales de carácter vinculante y obligatorio para todos los poderes públicos, incluso para el propio Tribunal Constitucional, realizamos las siguientes precisiones, reiterando los indicados criterios: a) En cuanto a la definición y alcance de los actos administrativos, en la especie, decreto de expropiación, Los actos administrativos de efectos particulares y que solo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción de amparo si se violan derechos fundamentales (artículo 75 de la Ley Núm.137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (artículo 53 de la Ley Núm. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional”. (TC/0041/13) 15 de marzo de 2013).

12. En ese sentido, el Decreto objeto de la presente acción, constituye un acto que tiene carácter eminentemente administrativo y concreto, razón por la cual no debió ser impugnado por vía de la acción directa de inconstitucionalidad, pues el accionante podría haber atacado el mismo mediante otras vías, como ya hemos indicado, mediante el proceso contencioso administrativo.

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Además, es importante separar “el acto administrativo-instrucción” por mandato legal, como refiere el artículo 128.1 de la Constitución y los de ejecución directa de esta, para determinar si pueden ser admitidas mediante una acción directa de inconstitucionalidad.

14. En cuanto a las facultades del Presidente de la República, se precisa analizar el artículo 128.1 literales b y h, que establece que podrá: b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario; h) Adoptar las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias en caso de violación de las disposiciones del artículo 62, numeral 6 de esta Constitución que perturben o amenacen el orden público, la seguridad del Estado, el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas y que no constituyan los hechos previstos en los artículos 262 al 266 de esta Constitución; (...)” Sobre este particular, notar que, en los Tres Ojos, viven grandes comunidades urbanas cuyo desalojo podría causar mayores disturbios a la paz pública.

15. En virtud de lo anterior, el decreto en cuestión no se constituye en un acto normativo sino una instrucción, de carácter meramente administrativo, para lo cual, el literal b en armonía con el literal h del artículo 128 de la Constitución de la República, faculta al presidente a tomar medidas provisionales de policía y de seguridad el Estado necesarias en caso de situaciones que perturben o amenacen el orden público.

16. En ese sentido las parcelas que se discuten son de propiedad primigenia del Estado, por lo que el mandato del presidente de la República no fue en función de juzgador, ni en sustitución del Poder Judicial como establece esta sentencia en cuanto a la potestad jurisdiccional, sino que lo hace en calidad de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte interesada en el proceso, en este caso como representante del Estado Dominicano;

Conclusión:

En función de todo lo anterior, a juicio de esta juzgadora el Presidente de la República amparado en el artículo 128.1 de la Constitución, en especial sus literales b y h, si puede dictar decretos para adoptar medidas provisionales tendentes a la limitación de derechos fundamentales con la finalidad de preservar el interés público, la paz social y el bienestar común, pues el Presidente de la República puede dictar decretos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, como es el caso de los decretos de emergencia, los cuales son normas infra-constitucionales, que escapan al control de la Jurisdicción Constitucional, y caen bajo la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA MARIA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la sentencia y conforme a la opinión mantenida en la deliberación, ejerzo la facultad prevista en 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 trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto salvado con respecto a la decisión asumida en el expediente TC-01-2017-0023.

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Antecedentes

1.1 El presente caso trata de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Inversiones Fernández Parache & Asociados, SRL contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que Ordena la Suspensión Inmediata de Toda Operación de Venta o Reventa de Inmuebles de Los Tres Brazos y Desalojo de Actuales Ocupantes. La parte accionante motivó su impugnación sobre la base de que el referido decreto implica una seria limitación a su derecho de propiedad. Las restricciones impuestas por medio del acto atacado, por su parte, están basadas en la alegada irregularidad en la obtención de los inmuebles implicados. En todo caso, la referida accionante aduce que se trata de una decisión tomada por la Administración Pública sin seguir el debido proceso, pues se alega la inexistencia de un proceso de expropiación para poder habilitar ciertas prerrogativas especiales del presidente de la República.

1.2 La decisión alcanzada por este tribunal constitucional determina tanto la admisibilidad como la acogida de la acción directa de inconstitucionalidad. En cuanto a la admisibilidad, en la sentencia objeto de este voto salvado se rechazan los medios de inadmisión interpuestos, para lo cual en la sentencia se argumenta que el acto atacado se trata de una norma que afecta a un colectivo de personas —tanto los residentes como las personas con intereses legítimos en el sector de Los Tres Brazos—, por lo que se trata de una norma jurídica sobre una cuestión de interés general. La necesidad de reforzar los razonamientos expuestos sobre este particular es lo que motiva el presente voto salvado, cuyos fundamentos serán desarrollados más adelante.

1.3 En cuanto al fondo, en la sentencia se argumenta que el presidente de la República desbordó sus facultades constitucionales al dictar el acto atacado toda vez que se inmiscuyó en potestades de otros poderes del Estado con esta actuación que resulta similar a una “medida cautelar” (usurpando la “función

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdiccional”) para supuestamente resguardar el interés público. En este sentido, se argumenta que no existía un fundamento constitucional o legal que habilitara al presidente de la República para reglamentar de la manera en que lo hizo las propiedades envueltas en este caso. Por demás, se indica que existe una violación al derecho de propiedad debido a que se limita irrazonablemente su ejercicio por parte de una autoridad sin competencia para tales fines.

II. Consideraciones y fundamentos del voto salvado

2.1 Tal como se adelantó, la razón fundamental de este voto salvado se debe a que somos de criterio que en este caso debió haberse hecho una explicación mejor motivada sobre la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, particularmente en lo que respecta al alcance del decreto impugnado. En esencia, si bien este despacho comparte la decisión arribada en la sentencia objeto de este voto, el mismo entiende que no se encuentra lo suficientemente desarrollada la idea de que el decreto impugnado es una norma jurídica que versa sobre una cuestión de interés general.

2.2 De esta manera, era necesario explicar con mayor claridad este particular, debido a que se trata de un acto cuyo alcance se delimita a una zona geográfica concreta y afecta un grupo poblacional determinado; por lo que podría presentarse la duda legítima sobre el alcance del referido decreto atacado en inconstitucionalidad, es decir, el proyecto no satisface la siguiente pregunta: ¿por qué el Decreto núm. 392-16 conlleva un interés general, a diferencia de otras normas de naturaleza similar y efectos concretos cuyas acciones directas de inconstitucionalidad han sido declaradas inadmisibles?

2.3 La anterior duda se basa en la premisa de que este tribunal constitucional ha sido de criterio de declarar la inadmisibilidad de aquellas acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas contra normas jurídicas

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infraconstitucionales con implicaciones sobre personas y espacios delimitados o, en otros términos, de aquellas normas que inciden en una situación concreta o con implicaciones individuales. Esto se ha fundamentado sobre el criterio de que este tribunal debe limitarse a conocer de las acciones interpuestas contra actos que conlleven un interés general, es decir, que tengan vocación a afectar eventualmente a cualquier persona. Este criterio ha sido sostenido desde decisiones como la Sentencia TC/0051/12, de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), hasta algunas más recientes como la Sentencia TC/0121/21, de veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021).

2.4 Es precisamente en virtud de esta línea jurisprudencial constante de este tribunal que se hace necesario reforzar la argumentación en torno a la naturaleza del acto impugnado en cuanto a si verdaderamente conlleva una afectación al interés general. Sobre este particular, en la sentencia objeto de este voto solo se indica que “(...) las disposiciones contenidas en el decreto número 392-16 repercuten claramente en el colectivo que reside o posee intereses legítimos dentro del sector Los Tres Brazos, cuestión que se traduce en un asunto de interés general que hace susceptible de este control de constitucionalidad al citado acto estatal”.

2.5 La cita anterior demuestra que en la sentencia no se hace un estudio detallado sobre por qué la afectación a un colectivo en específico —tanto los residentes como las personas con intereses legítimos en el sector de Los Tres Brazos— implica una afectación a un interés general. A los fines de suplir la argumentación en este sentido, este voto pretende demostrar por qué el tribunal decidió correctamente al declarar la admisibilidad de la acción y por qué el acto impugnado ciertamente conlleva una afectación al interés general.

2.6 En este sentido, en la especie se manifiesta una afectación que alcanza al interés general por dos razones fundamentales: a) las dimensiones actuales y



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

eventuales de los efectos de la norma impugnada, y b) la relevancia de la norma para el patrimonio público. Estos dos argumentos se enfocan en la idea de que el decreto impugnado alcanza un grupo poblacional lo suficientemente amplio y unos bienes lo suficientemente relevantes para fines sociales y estatales.

2.7 Con respecto al primer argumento, relativo a las dimensiones actuales y eventuales de los efectos de la norma impugnada, este despacho tiene a bien apuntar que el grupo poblacional de personas que viven y de personas que tienen intereses legítimos en el sector de Los Tres Brazos comprende unas proporciones tan importantes que sería imposible pretender que una afectación a estos sería “individual” o “concreta”. En este sentido, cuando el tribunal ha indicado que son inadmisibles aquellas acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas contra normas jurídicas con efectos concretos, este no se refiere a situaciones como la de especie, en la cual se comprende todo un sector donde habita un gran número de personas y donde otras tantas poseen inversiones y/o propiedades.

2.8 En este mismo tenor, es importante tener presente que este decreto tiene implicaciones no solamente sobre las personas que actualmente tienen derechos vigentes en el referido sector, sino también para cualquier persona que actualmente o en el futuro puedan llevar a cabo negocios jurídicos en este espacio. Lo anterior implica, en consecuencia, que los efectos en derecho no se limitan exclusivamente a situaciones concretas, sino también a eventuales operaciones jurídicas en el futuro, reafirmando la vocación general del referido decreto atacado.

2.9 Con respecto al segundo argumento, concerniente a la relevancia de la norma impugnada en inconstitucionalidad para el patrimonio público, debe tenerse presente que el objetivo del Decreto núm. 392-16 es impedir la realización de más negocios o procesos jurídicos que impliquen bienes inmuebles ubicados en el sector de Los Tres Brazos. La razón detrás de ese



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impedimento es hacer viables y efectivas las investigaciones de lugar con respecto a la venta de los terrenos por parte de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE). De hecho, el primer considerando del decreto indica que:

“Que el Poder Ejecutivo ha puesto especial atención a las denuncias y los reclamos de diferentes sectores de la sociedad y la opinión pública nacional en lo que respecta a las ventas de terrenos por parte de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) a la empresa Inversiones Fernández Parache & Asociaciones, S. A. (INEPA) en el sector de Los Tres Brazos”.

2.10 En consecuencia, los bienes inmuebles sobre los cuales se impuso la limitación de especie tienen una conexión con el patrimonio público en los términos de que, para su compra, la parte accionante realizó una operación con una institución estatal. De ahí que el objeto del decreto impugnado tenga que ver con bienes que eran originalmente propiedad del Estado y fueron transferidos por medio de operaciones que son puestas en duda por supuestas irregularidades. Esto claramente conlleva una eventual afectación al interés general considerando la cantidad de terrenos que salieron del patrimonio estatal y, en consecuencia, de los bienes a disposición de la nación dominicana en su conjunto.

Conclusión

El Tribunal Constitucional, a los fines de robustecer su argumentación en torno al rechazo del medio de inadmisión relativo a los alegados efectos concretos y/o individuales del decreto impugnado, debió haber desarrollado sus explicaciones sobre el impacto al interés general. Esto último pudo haberse justificado sobre el argumento de que esta norma implica una afectación a un extenso grupo poblacional y espacio territorial, y sobre el argumento de que esta norma se vincula con bienes que pertenecían al patrimonio estatal.

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
EUNISIS VASQUEZ ACOSTA

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.

1. Breve preámbulo del caso

1.1. Este tribunal constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la sociedad Inversiones Fernández Parache & Asociados, S.R.L (INFEPA) contra el artículo 2 de Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D.N. emitido el 28 de diciembre de 2016.

1.2. La accionante procura la inconstitucionalidad del artículo 2 del referido Decreto núm. 392-16 y, en consecuencia, su anulación inmediata; las infracciones invocadas por la parte accionante respecto de la norma señalada conciernen a la supremacía constitucional, el derecho fundamental de propiedad y el debido proceso para limitar los atributos del derecho de propiedad, consagrados en la Constitución dominicana en los arts. 6, 51, 69, 73 y 149.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha decidido admitir en cuanto a la forma y acoger en cuanto al fondo la presente acción directa, y en consecuencia declarar no conforme con la Constitución el artículo 2, del Decreto núm. 392-16 por violar el principio de separación de poderes y los artículos 6, 51.1, 73 y

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEPA), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

149.I de la Constitución dominicana; sin desmedro de las decisiones a intervenir relativas al fondo del conflicto, del que se encuentran apoderadas las jurisdicciones penal e inmobiliaria; subsecuentemente, pronuncia la nulidad de la normativa impugnada.

A continuación, señalaremos los motivos que nos llevan a salvar nuestro voto en relación al criterio adoptado por la mayoría.

2. Motivos del voto salvado

2.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de la mayoría en el sentido de que la presente acción directa debe ser acogida, y en consecuencia declararse no conforme con la Constitución el artículo 2, del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el 28 de diciembre de 2016.

2.2. Ahora bien, consideramos que en el acápite 9.5 de la presente decisión donde se decide lo referente al medio de inadmisión planteado por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, debió exponerse de forma más amplia las razones jurídicas por las cuales le fue otorgado al mandato contenido en el artículo 2 del Decreto núm. 392-16 el carácter de actuación administrativa de carácter general; y por demás, las razones por las cuales el referido acto debe ser considerado como dictado en aplicación directa de una facultad constitucional no reglada por una ley.

2.3. Tal señalamiento lo planteamos en virtud de que en la sentencia del consenso solo prescribe al respecto lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2017-0023 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Inversiones Fernández Parache & Asociados, S. R. L. (INFEP), contra el artículo 2 del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos, D. N., emitido el veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.5.4. En cambio, tras verificar la naturaleza del decreto impugnado es evidente que su alcance no es el de un acto de efectos particulares que amerite la aplicación de la sanción procesal solicitada por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo; pues las disposiciones contenidas en el decreto número 392-16 repercuten claramente en el colectivo que reside o posee intereses legítimos dentro del sector Los Tres Brazos, cuestión que se traduce en un asunto de interés general que hace susceptible de este control de constitucionalidad al citado acto estatal.

9.5.5. Dicho esto y encontrándonos ante una acción directa de inconstitucionalidad cuyo objeto de impugnación son las medidas adoptadas por el presidente de la República en el artículo 2 del decreto número 392-16, contentivo de disposiciones que trascienden a los intereses de las personas ligadas al sector Los Tres Brazos, ha lugar a rechazar el medio de inadmisión presentado por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo dado que la cuestión allí prevista responde a un asunto de interés general, no particular, susceptible del control de constitucionalidad que nos ocupa. Esto se dispone sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia. (...).

11.10.16. Por tanto, tras constatar que el presidente de la República dispuso en el artículo 2 del decreto número 392-16 medidas preventivas fundado en el interés público de preservar el patrimonio del Estado, sin estar respaldado por una base jurídica habilitante y entrometiéndose en la función jurisdiccional confiada por el constituyente, la ley número 108-05 y el reglamento de los tribunales de tierras al juez de los referimientos de la Jurisdicción Inmobiliaria, este tribunal constitucional estima que dicha práctica es inconstitucional por soslayar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y trastocar las funciones ejecutivas y administrativas del Poder Ejecutivo con la función jurisdiccional del Poder Judicial prevista en el artículo 149.I de la Constitución dominicana.

11.10.17. En ese tenor, al no estar sustentado el artículo 2 del decreto número 392-16, que ordena la suspensión inmediata de todo proceso de venta, reventa y proceso de desalojo con relación a los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, en una norma que efectivamente habilite al Poder Ejecutivo a expedir decretos para adoptar medidas provisionales tendentes a la limitación de derechos fundamentales a fin de preservar el interés público, queda evidenciada la infracción constitucional denunciada por la accionante en su primer medio de inconstitucionalidad; en consecuencia, ha lugar a declarar que dicho artículo del referido decreto no es conforme con la Constitución dominicana.

11.10.18. En ese sentido, y en atención a lo dispuesto en los artículos 6 y 73 constitucionales, que disponen la garantía de la supremacía constitucional y la previsión de nulidad de los actos emitidos por autoridad usurpada, el artículo 2 del decreto número 392-16, deviene en una disposición nula de pleno derecho.

2.4. En ese orden, la jueza que suscribe entiende que en el acápite 9.5 de la presente decisión debió desarrollarse lo referente a la naturaleza normativa de la disposición impugnada, exponiéndose que al momento de establecer en el artículo 2 del Decreto objeto de control concentrado que “la suspensión inmediata de toda operación de venta o reventa de los inmuebles ubicados en el sector Los Tres Brazos, así como de todo proceso de desalojo contra los actuales ocupantes de dichos terrenos”, tal mandato ostenta un carácter normativo y de alcance general integrador de nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación procura tener un efecto regulatorio en lo referente a la esfera jurídica del colectivo que reside o invoca poseer derechos en el sector de Los tres Brazos.

2.5. Así mismo, debió destacarse en ese mismo punto que a pesar de que -alegadamente- el Decreto núm. 392-16 fue emitido al amparo de las leyes números 289, Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE); y 141-97, General de Reforma de la Empresa Pública, del 30 de junio de 1966, las referidas normas *infra* constitucionales no desarrollan nada en relación a la facultad del Poder Ejecutivo para emitir actos administrativos, que tengan por objeto la suspensión inmediata de toda operación de venta o reventa de los inmuebles que pertenecieron a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE).

2.6. De ahí, que el mandato administrativo prescrito en el referido Decreto debe ser considerado -a nuestro entender- como una actuación administrativa producida en ejecución directa e inmediata de una facultad constitucional no normada por una ley, de cuyo control no escapa aun sea un acto administrativo de alcance particular, en virtud de lo señalado en el precedente de la Sentencia núm. TC/0041/13 donde se precisó que:

Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.7. Cónsono con lo antes señalado entendemos que al no estar debidamente fundamentado lo referente a la naturaleza del acto impugnado, este tribunal constitucional incurre en el vicio de falta de motivación, lo cual configura la existencia de una violación a la garantía fundamental del debido proceso en lo referente a la administración de justicia constitucional.

2.8. En ese orden, resaltamos que una de las obligaciones que se le impone a todo juez como elemento primordial del cumplimiento de la garantía al debido proceso, es el de desarrollar los motivos de lugar que fundamenten cualquier medida adoptada, toda vez que la fundamentación de la sentencia es la fuente de legitimación tanto del juez como la de su decisión, regla esta que no es ajena a la labor jurisdiccional que realiza este tribunal constitucional en el juzgamiento de los casos que son de su competencia.

2.9. En relación a lo antes señalado, en la Sentencia núm. TC/0009/13 se expresó que:

G. En consideración de la exposición precedente, el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere: (...) e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.

2.10. Por tanto, consideramos que resulta desacertado el hecho de que en la presente decisión solo se proceda a enunciar de forma muy sucinta lo referente a la naturaleza del Decreto núm. 392-16, sin que se desarrollen de forma amplia los motivos jurídicos que justifican que el referido acto administrativo deba ser considerado de alcance general, que emana de una facultad directa prescrita en la Constitución no reglada por una disposición legal, de ahí que en la presente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión se incurre en el vicio de falta de motivación, inobservando con ello el precedente que ha sido desarrollado en la señalada Sentencia núm. TC/0009/13.

Conclusión:

Si bien es cierto que concurrimos con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la presente acción directa sea acogida, y en consecuencia declararse no conforme con la Constitución el artículo 2 del referido Decreto núm. 392-16, por violación a sus artículos 6, 51.1, 73 y 149.I, sin desmedro de las decisiones a intervenir relativas al fondo del conflicto, del que se encuentra apoderado las jurisdicciones penal e inmobiliaria, respectivamente; salvamos nuestro voto en lo concerniente a la falta de motivos bajo los cuales se ha fundamentado la tesis de otorgarle al acto administrativo impugnado la naturaleza de alcance general y emanado de la aplicación directa de una facultad constitucional no regulada por una norma legal.

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, 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, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria