



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0176/20

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0374, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., contra la Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecisiete (17) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, presidente en funciones; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 9 y 94 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), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2016-0374, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., contra la Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

La Sentencia núm. 00113-2016, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia amparo, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), y su dispositivo, copiado textualmente, dispone lo que a, continuación, se transcribe:

Primero: Acoge el medio de inadmisión planteado por la parte accionada Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General Administrativa, declara inadmisibles la presente acción constitucional de amparo de cumplimiento interpuesta por La Isabelita, S. R. L. en fecha diez (10) de febrero del año dos mil quince (2015) contra el Ministerio de Hacienda, , en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por existir otras vías judiciales efectivas para la protección del derecho fundamental invocado, como lo es el recurso contencioso administrativo ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Segundo: Declara libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de la República Dominicana, y el artículo 66 de la Ley No. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Tercero: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La referida decisión judicial fue notificada a la parte recurrente, sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016).

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

2.1. La sociedad comercial La Isabelita, S. R. L. interpuso el recurso de revisión constitucional a que se refiere el presente caso mediante instancia depositada el cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016), ante el Tribunal Superior Administrativo.

2.2. Dicha instancia fue notificada a la parte recurrida, Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, Dirección General de Catastro Nacional y la Procuraduría General de la República, mediante el Acto núm. 844-2016, instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

3.1. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, al dictar la Sentencia núm. 00113-2016, el cinco (5) de abril del año dos mil dieciséis (2016), objeto del presente recurso, fundamentó, de manera principal, su decisión en las consideraciones que se transcriben, textualmente, a continuación:

Que la accionante persigue mediante la presente acción constitucional de amparo, que se condene al Ministerio de Hacienda al pago de la suma de cuatrocientos sesenta y seis millones trescientos once mil pesos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicanos con 00/100 (RD\$ 466,311 ,000.00), como compensación de la expropiación realizada de 67, 336.72 mt² en virtud del Decreto No. 90, emitido por la Presidencia de la República, de fecha dieciséis (16) del mes de septiembre del año mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Que existe en la glosa del expediente un avalúo del inmueble objeto de la presente acción de amparo, realizado por la Dirección General de Catastro Nacional, cuyos valores por metro ha sido contestado por los accionantes mediante evaluaciones realizadas por técnicos privados ante el desacuerdo entre las partes, el tribunal estaría llamado a zanjar esta discrepancia, adjudicando el precio justo, mediante un análisis a profundidad del caso, cometido que se le imposibilita en materia de amparo, por el carácter expedito e informal que lo revisten. En ese orden de ideas resulta evidente que se trata de un asunto que debe ser ventilado por la vía ordinaria Contenciosa Administrativa por ser la más idónea, toda vez que se pretende determinar un justiprecio sobre los inmuebles expropiados en virtud del Decreto No. 90, emitido por la Presidencia de la República Dominicana.

Que en consecuencia mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, que presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie...

Que cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección del derecho invocado por la sociedad comercial accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibles; en la especie la parte accionante tiene abierta la vía contenciosa administrativa por ante este Tribunal Superior Administrativo para la protección de los derechos alegados, por tratarse



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un asunto de legalidad ordinaria, tal y como lo establece el artículo 70 numeral 1 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) del mes de junio del año dos mil once (2011), en consecuencia este Tribunal declara inadmisibile la presente acción de amparo, interpuesta en fecha veinte (20) del mes de abril del año dos mil quince (2015), por la sociedad comercial La Isabelita S. R. L, contra el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

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

La parte recurrente, La Isabelita, S. R. L., en sustento de sus pretensiones expone lo siguiente:

a. [...] en fecha 16 de septiembre de 1974, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto No. 90, mediante el cual el Estado dominicano declaró de utilidad pública e interés social varias parcelas del Distrito Catastral No. 6 del Distrito Nacional, entre ellas la Parcela No. 210 antes mencionada, propiedad de la accionante. El Decreto dice textualmente que ‘se declara de utilidad pública e interés social (...) la parcela 210 antes mencionada, propiedad de la Isabelita C. por A.’...

b. [...] los terrenos expropiados [...] se encuentran ubicados en lo que hoy se conoce como el sector ‘Reparto Isabelita’ del Municipio Santo Domingo Este y en concreto los terrenos expropiados a la isabelita fueron utilizados para la construcción de la actual avenida España, antigua carretera a Boca Chica...

c. [...] Sin embargo, la razón por la que se origina la acción de amparo, es porque la expropiación forzosa nunca tuvo como contrapartida, tal y como lo ordena el artículo 51 de la Constitución, el pago por parte del Estado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicano del justo valor de los inmuebles expropiados en favor y provecho de su legítimo propietario, esto es, La Isabelita, SRL.

d. [...] la acción de amparo interpuesta tenía una naturaleza dual, ya que simultáneamente constituía tanto una acción de amparo de cumplimiento, figura prevista en el artículo 104 de la LOTCPC, cuyo objeto es ‘hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo’ como una acción de amparo ‘ordinaria’, prevista en el artículo 72 de la Constitución y 65 de la LOTCPC, cuyo objetivo es ‘la protección inmediata de los derechos fundamentales’ proveniente de ‘todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular’.

e. Esta naturaleza dual se justifica en razón de que a la amparista le han sido expropiados unos terrenos de su propiedad sin nunca haber recibido el pago o indemnización correspondiente por parte del Estado dominicano, tal y como ordenan la Constitución y las leyes, constituyendo ese incumplimiento a su vez una vulneración al derecho fundamental de propiedad.

f. Es decir, que la acción de amparo es ‘de cumplimiento’ en tanto que se evidencia el incumplimiento de la obligación constitucional/legal de pago que conlleva toda expropiación forzosa; y es igualmente una acción de amparo en ‘protección de derechos fundamentales’, en tanto los amparistas no han podido disfrutar del inmueble ni tener en su patrimonio el dinero correspondiente a la indemnización por expropiación, lo que supone una seria vulneración al derecho de propiedad establecido en el artículo 51 de la Constitución dominicana.

g. En el caso particular que nos ocupa, se trata, además, de una sentencia que contradice precedentes constitucionales. TC/0205/13 y TC/0193/14 [...] con lo cual cabe concluir que en el presente caso existe una especial relevancia constitucional, con el objetivo de que este tribunal constitucional reafirme su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

critério y no permita que una sentencia que contradiga sus precedentes se haga irrevocable.

h. [...] se discuten importantísimos principios constitucionales como el derecho de propiedad y la obligación o mandato constitucional de que en los casos de expropiación por causa de utilidad pública o interés social debe producirse de manera previa el pago del justo valor de los terrenos expropiados.

i. [...] en el caso de la especie, la sentencia en cuestión cometió varios yerros, empezando por i) declarar la inadmisibilidad bajo la causal que no aplica para el amparo de cumplimiento; ii) vulnera precedentes del Tribunal Constitucional; iii) contradice su propia decisión de ordenar una reapertura de oficio.

j. [...] el Tribunal a quo, enfocó su inadmisibilidad en el artículo 70.1 ignorando que la acción de amparo que nos ocupa era también una acción de amparo de cumplimiento cuyas causales de admisibilidad no son las que señala el artículo 70 de la LOTCPC. Para el amparo de cumplimiento el requisito de admisibilidad lo que exige es una puesta en mora contra la entidad u órgano de la Administración que ha estado incumpliendo con determinado mandato legal”; puesta en mora que fue hecha mediante el Acto núm. 118-2015, instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), al solicitar al Estado dominicano, en manos del Ministerio de Hacienda, que procediera al pago de lo adeudado, tomando como base el avalúo indicado, con la advertencia de que en caso de no producirse dicho pago, en el plazo de quince (15) días, a contar de dicha notificación, se reservaba el derecho de interponer la acción de amparo prevista por la Ley 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. [...] se incumple la Constitución y –derivado de ello- se incumplen diferentes manifestaciones de voluntad del Estado donde han reconocido tener una obligación de pago.

l. En efecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido el pago de la indemnización producto de la expropiación de un bien inmueble, se produce una conculcación del derecho de propiedad y un incumplimiento a un mandato constitucional.

m. En otro orden, al momento en que el Tribunal decidió ordenar de oficio la reapertura de los debates, estaba implícitamente admitiendo la procedencia en cuanto a la forma del amparo. Esto así, porque la sentencia de la reapertura tenía como objetivo establecer el precio de los inmuebles expropiados, con lo que no cabe duda que el Tribunal estaba entrando en el fondo del amparo.

n. También, la sentencia impugnada en las páginas 3 y 4 transcribe lo que supuestamente fueron las conclusiones al fondo de La Isabelita S.R.L., sin embargo, conforme podrá comprobar este tribunal en el acta de audiencia de fecha 5 de abril esas no fueron las conclusiones leídas por la parte accionante.

o. Asimismo, [...] no solo dispone del uso, goce y disfrute privado de los inmuebles expropiados, sino que nunca ha recibido a cambio una indemnización por la pérdida de los citados terrenos. En especial, se reconoce el derecho de indemnización que debe recibir el administrado que ha sido expropiado o privado de su derecho de propiedad por parte del Estado dominicano. [...] en el presente caso no existe duda alguna del incumplimiento a la obligación constitucional de pagar el “justo precio”, del inmueble expropiado.

p. [...] en la evaluación realizada por la Dirección General de Catastro Nacional, estableció un precio por metro cuadrado del terreno de RD\$625.00



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo cual al ser multiplicado por los 31,175.08 metros cuadrados que fueron expropiados totalizan la suma de RD\$19,484,425.00, que esa tasación está totalmente viciada de ilegalidad al establecer un precio que no es el que consta en las normativas y tarifarios vigentes.

q. Al respecto y para tales fines mediante Decreto núm. 553-03 de 10 de junio de 2003, el Poder Ejecutivo facultó a la Dirección General de Catastro Nacional para que mediante resolución estableciera “las tarifas de precios promedios mínimos por metro cuadrado que habrá de regir las valuaciones de terrenos en el país”, es así que, mediante Resolución núm.01-06 del 25 de septiembre de 2006, el precio para el año 2006, en la zona de la avenida España era de 2,000.00 pesos por mts². Facultad que fue fortalecida por el artículo 27 de la Ley núm. 150-14. Debiendo, por igual, tomarse como referencia la Resolución núm. 008-11, de la Dirección General de Catastro Nacional y la indexación de valores por la variación del índice de precios al consumidor (IPC), en consecuencia, el valor a aplicar debe ser conforme estas normativas. En definitiva, el precio no es tema de debate, existen precios oficiales a los cuales deben ser pagados los terrenos expropiados.

r. [...] en cuanto al fondo de este tipo de amparos, lo que debe demostrarse es el incumplimiento a una obligación, la cual quedó ampliamente demostrada en las pruebas que reposan en el expediente y en las propias declaraciones de la parte recurrida que admite que no ha producido el pago.

s. [...] el tribunal debe fijar un astreinte para que el deudor cumpla lo ordenado por el juez.

Sobre la base de esas consideraciones, la parte recurrente, La Isabelita, S. R. L., solicita al Tribunal lo que a continuación se transcribe:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: Declarar bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso de Revisión de Amparo, por haber sido interpuesto en los plazos y en la forma establecidos por la Ley.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, que tengáis a bien revocar en todas sus partes la Sentencia No. 00113-2016 de fecha 5 del mes de abril de 2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y, en consecuencia:

(i) Declarar admisible la acción de amparo interpuesta en fecha 20 de abril de 2015 por LA ISABELITA, S.R.L., por ser conforme a las formalidades previstas por la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

(ii) Que tengáis a bien, ordenar al Estado dominicano, para que a través del Ministerio De Hacienda proceda con el pago que corresponde como justa compensación de la expropiación forzosa realizada a 67,336.72 mts² propiedad de La Isabelita, S.R.L.

(iii) Que el pago a realizarse sea el de la suma resultante del precio establecido por la Dirección General De Catastro Nacional mediante su Resolución No. 01-06 de fecha veinticinco (25) de septiembre del año dos mil seis (2006), para inmuebles ubicados en la avenida España, actualizado a la fecha, bien mediante aplicación de la Resolución No. 008-11 dictada por la Dirección General De Catastro Nacional que exige un aumento como mínimo de un 25% cada cinco (5) años para los índices de precios que no se encuentren actualizados, o bien sea mediante ajuste por inflación que tome en cuenta el índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(iv) Que dicho pago se haga con cargo a la partida presupuestada del año 2016 y en un plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación que se le haga de la sentencia a intervenir

(v) Que en caso de que en el presupuesto correspondiente al año 2016, el Ministerio De Hacienda carezca de fondos suficientes para satisfacer el pago ordenado por este Tribunal, de conformidad con las disposiciones del artículo 4 de la Ley núm. 86-11, se le ordene al Ministerio De Hacienda, que incluya en la partida de su presupuesto del año siguiente, debidamente aprobado por el Congreso Nacional, el pago de las sumas ordenadas por este Tribunal en favor de los supra indicados señores.

(vi) CONDENAR al Estado Dominicano a pagar a favor de la parte accionante un astreinte diario de diez mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$10,000.00) por cada día de retraso en el cumplimiento de la decisión a intervenir.

5. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

La parte recurrida, Ministerio de Hacienda, depositó su escrito de defensa el diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciséis (2016), mediante el cual señala las siguientes consideraciones:

a. [...] la hoy recurrente intentó una acción de amparo por ante el Tribunal Superior Administrativo, en la que solicita que el Ministerio de Hacienda proceda al pago de la suma de Cuatrocientos Sesenta y Seis millones, Trecientos Once mil pesos (RD\$466,3 11,000.00), por causa de expropiación de terrenos de su propiedad. [...] a raíz de esta acción de amparo, intervino la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia No. 00113/2016, de fecha 5 de abril de 2016, de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo...

b. [...] justamente, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo al fundar su decisión de inadmisión por existir otra vía más idónea, lo hizo en atención a los eventos acontecidos en la especie, como ha sido y referido en su sentencia en el numeral 14...

c. [...] por tanto, en la especie, en donde ha quedado evidenciado el conflicto, el Tribunal Constitucional, en los supuestos semejantes a este, y previendo la eventual y potencial discusión sobre el precio, se ha referido a que ‘procede el amparo si no hay discusión sobre el precio’, por lo que, interpretando a contrario, en todos los casos, como en éste, en que hay discusión sobre el precio entre el ente expropiante y el interesado, no procederá la acción de amparo.

Sobre la base de lo anteriormente considerado, la parte recurrida, Ministerio de Hacienda, solicita lo siguiente:

ÚNICO: Se CONFIRME en todas sus partes la sentencia No.00113/2016, de fecha 5 de abril de 2016, evacuada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, por descansar la misma en derecho y justa en el fondo.

6. Hechos y argumentos jurídicos del procurador general administrativo

La Procuraduría General de la República depositó su opinión respecto del presente recurso de revisión mediante la Comunicación núm. 16-01536, del doce (12) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), en el cual alega lo que a continuación se copia de manera textual:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *ATENDIDO: A que el recurso de Revisión interpuesto por la Sociedad Comercial LA ISABELITA, S.R.L. carece de especial trascendencia o relevancia constitucional, es decir. no satisface los requerimientos previstos en el Artículo 100 de la Ley No. 137-11, ya que ha sido criterio constante del Tribunal Constitucional dominicano, expresado en la sentencia TC 0007/12, que la especial trascendencia o relevancia constitucional se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

b. *ATENDIDO: A que en la cuestión planteada en el presente recurso no se encuentra configurada. en los supuestos establecidos en dicha sentencia...*

c. *ATENDIDO: A que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. al analizar el expediente contentivo de acción de amparo pudo comprobar que el accionante lo que perseguía era que el tribunal condene al Ministerio de Hacienda al pago de la suma de cuatrocientos sesenta y seis millones trescientos once mil pesos dominicanos (RD\$466.311.00), como compensación de la expropiación realizada de 67.336.72 mt². En virtud del Decreto No. 90 emitido por la Presidencia de la República en fecha 169 1974.*

d. *ATENDIDO: A que en ese sentido la acción de amparo no puede reemplazar al procedimiento que está establecido en la ley, sino, que, de acuerdo a la necesidad concreta de protección planteada por la accionante en su instancia, es la vía del Recurso Contencioso Administrativo, la más idónea para la protección de los derechos supuestamente vulnerados.*

e. *ATENDIDO: A que existe en nuestra legislación el procedimiento contencioso administrativo, que como procedimiento ordinario busca proteger derechos fundamentales y subjetivos conociendo de manera minuciosa el caso*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y en el cual las partes se encuentran las mejores circunstancias para hacer valer sus derechos y cuya consecuencia es la revocación o anulación del acto administrativo: y que además este procedimiento cuenta con las medidas cautelares como un procedimiento expedito para la tutela de derechos bajo amenaza inminente.

f. ATENDIDO: Que de conformidad con la Ley 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar el derecho constitucional invocado, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva que presenta trastornos procesales que impedirán la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie.

g. ATENDIDO: Que en ese sentido al comprobar la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección del derecho invocado por la parte accionante, como en este caso que el accionante tiene la vía del recurso contencioso administrativo para la protección de los derechos alegados, razón más que suficiente para que el tribunal declarara inadmisibles la acción constitucional de amparo.

h. ATENDIDO: A que el objeto de la Acción de Amparo es tutelar efectivamente los derechos fundamentales de carácter universal, reconocidos y garantizados por la Constitución, cuestión que no se da en el presente caso, sino que más bien se trata, de supuestos derechos vulnerados, a la luz de un proceso administrativo como lo es la emisión de permisos de operación de una envasadora de lo cual escapa del objeto de la acción constitucional de amparo.

i. ATENDIDO: Que la parte recurrente en cuanto al fondo de su acción de amparo no prueba ni demuestra ninguna vulneración de derecho fundamental en su contra, siendo la misma, en consecuencia, en cuanto al fondo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

improcedente e infundada, por ser la sentencia recurrida conforme a la Constitución y el derecho.

De conformidad con lo indicado, el procurador general administrativo, solicita a este tribunal, lo que a continuación se transcribe:

De manera principal:

Único: Que sea declarado inadmisibile el Recurso de Revisión interpuesto por la Sociedad Comercial LA ISABELITA, S.R.L., contra la Sentencia No. 00113-2016 dc fecha 05 de abril del año 2016, dietada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones del Tribunal de Amparo.

De manera subsidiaria, en el hipotético caso que no sea acogida nuestra conclusión principal:

Único: Que se rechace en todas sus partes el Recurso de Revisión interpuesto por la Sociedad Comercial LA ISABELITA, S.R.L., contra la Sentencia No. 00113-2016 de fecha 05 de abril del año 2016. dietada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones del Tribunal de Amparo, por improcedente, mal fundado y carente de base legal y en consecuencia confirmar en todas sus partes la referida sentencia.

7. Pruebas documentales

7.1. En el presente caso, entre los documentos más relevantes depositados por la parte recurrente en revisión figuran:

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil dieciséis (2016), expedida a solicitud de parte interesada el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016).

2. El escrito del recurso de revisión contra la Sentencia núm. 00113-2016, depositado ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

3. El Acto núm. 845/2016, de notificación de la sentencia recurrida, instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

4. El escrito de la opinión emitida por el Ministerio Público, marcada con el núm. 16-01536, depositado ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el doce (12) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

5. El escrito de defensa del Ministerio de Hacienda, depositado ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

6. El Acto núm. 118-2015, instrumentado el veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015) por el ministerial Anneurys Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, de intimación al Ministerio de Hacienda y a la Administración General de Bienes Nacionales, bajo los términos del artículo 107 de la Ley núm. 137-11.

7. Informe de valuación relativo al solar 206-B-1-21 realizado por el arquitecto Luis René Sánchez Córdova el cinco (5) de junio de dos mil catorce (2014).

8. Mapa de localización del inmueble en la avenida España (antigua carretera a Boca Chica), reparto Isabelita, municipio oriental, Provincia de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Santo Domingo.

9. El certificado de título núm. 63-432, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Reformada 1 del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

10. El certificado de título núm. 63-440, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-9 del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

11. El certificado de título núm. 63-444, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-13 del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

12. El certificado de título núm. 63-449, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-18 del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

13. El certificado de título Núm. 63-452, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-21 del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

14. El certificado de título núm. 57-1257, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 210 del Distrito Catastral Núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

15. El decreto núm. 90, emitido por el Poder Ejecutivo el dieciséis (16) de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974), el cual ordena la expropiación por causa de utilidad pública de varias parcelas en el Distrito Nacional, entre las que se encuentran las parcelas que son propiedad de La Isabelita, S. R. L.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. El certificado de título núm. 63-433, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-2 del Distrito Catastral Núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

17. El certificado de título núm. 63-445, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-14 del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

18. El certificado de título núm. 63-450, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-19 del Distrito Catastral Núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

19. El certificado de título núm. 63-451, correspondiente al inmueble ubicado en la parcela núm. 206-B-Ref.-1-20 del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

20. Comunicación suscrita el treinta (30) de julio de mil novecientos noventa (1990) por el delegado del consejo de administración de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., mediante la cual solicita al Poder Ejecutivo el pago de los terrenos expropiados.

21. Comunicación suscrita el tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014) por la gerente de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., mediante la cual solicita al Poder Ejecutivo el pago de los terrenos expropiados.

22. Comunicación suscrita el veinticinco (25) de julio de dos mil catorce (2014) por la gerente de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., mediante la cual solicita al Poder Ejecutivo el pago de los terrenos expropiados.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del caso

El conflicto tiene su origen en el Decreto núm. 90, emitido el dieciséis (16) de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974), mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso la expropiación de la Parcela núm. 210 (actual Parcela 206-B-Ref.) del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional (actual provincia Santo Domingo Este), propiedad de la sociedad comercial La Isabelita S. R. L. La expropiación del referido terreno se produjo por causa de utilidad pública, a fin de construir en el terreno expropiado la que es hoy la avenida España, ubicada en el municipio Santo Domingo Este.

Sin embargo, el Estado dominicano no ha pagado a la propietaria del mencionado inmueble, la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., el precio de dicho inmueble, pese a las numerosas gestiones realizadas por los representantes de la señalada sociedad comercial. En razón de ello, procedió a intimar, bajo los términos del artículo 107 de la Ley núm. 137-11, al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Bienes Nacionales mediante el Acto núm. 118-2015, instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), requiriéndole el pago cuatrocientos sesenta y seis millones trescientos once mil pesos dominicanos con 00/100 (\$466,311,000.00), como compensación de la expropiación realizada de 67, 336.72 mt². en virtud del Decreto núm. 90.

Al no obtemperar a la intimación formulada, el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015), la ahora recurrente, sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., procedió a interponer la acción de amparo a que se contrae este caso, la cual fue declarada inadmisibile mediante la Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016); decisión que es objeto del presente recurso de revisión constitucional lde sentencia de amparo.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer los recursos de revisión constitucional en materia de sentencia, en virtud de lo que disponen los artículos 185.4 de la Constitución y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

a. El artículo 95 de la Ley núm. 137-11 dispone: “El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación”. Además, este órgano constitucional precisó, en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), al referirse al cómputo del plazo instituido en el referido artículo 95, lo siguiente: “El plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia”.

b. La Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), fue notificada a la parte recurrente el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), según se hace constar en la certificación de esa misma fecha suscrita por la secretaria del tribunal que dictó la sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Entre la fecha de la notificación de la sentencia recurrida [veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016)] y la de interposición del presente recurso [cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016)], excluyendo el *dies a quo* [veintinueve (29) de julio], el *dies ad quem* [cuatro (4) de agosto], el sábado treinta (30) y el domingo treinta y uno (31) de julio, se advierte que transcurrieron tan sólo tres (3) días hábiles. Ello pone en evidencia que el presente recurso de revisión se ejerció dentro del plazo hábil para su interposición.

d. Por otro lado, de conformidad con el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, la admisibilidad del recurso de revisión contra toda sentencia de amparo está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada. Esta condición se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales.

e. En su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), el Tribunal estableció los casos –no limitativos- en que se configura la relevancia constitucional:

1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

f. En la especie, el caso presenta especial relevancia constitucional en cuanto a la interpretación y aplicación de la Constitución, en lo que respecta al alcance procesal de la acción en amparo cuando se trate de reclamaciones de pagos por expropiaciones forzosas por causa de utilidad pública cuando hay contestación del justiprecio del inmueble expropiado, punto fundamental de discusión en esta especie.

11. En cuanto al fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

a. Como se ha indicado, el recurso de revisión a que se contrae el presente caso se interpone contra la sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril del año dos mil dieciséis (2016), decisión que declara inadmisibile la referida acción de amparo de cumplimiento por existir una vía judicial más efectiva, según el artículo 70.1 de la ley 137-11, mediante la cual se procuraba intimar al Ministerio de Hacienda al pago de una propiedad inmobiliaria expropiada.

b. En este sentido, la parte recurrente, La Isabelita, S. R. L., alega, entre otros aspectos, que: [...] *en el caso de la especie, la sentencia en cuestión cometió varios yerros, empezando por i) declarar la inadmisibilidad bajo la causal que no aplica para el amparo de cumplimiento; ii) vulnera precedentes del Tribunal Constitucional; iii) contradice su propia decisión de ordenar una reapertura de oficio.*

c. Precisamente, del análisis del presente recurso de revisión, se advierte que, en la sentencia impugnada, la núm. 00113-2016, del cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideró, a los fines de establecer la inadmisibilidad de la acción de amparo en cumplimiento, que:

[...] resulta evidente que se trata de un asunto que debe ser ventilado por la vía ordinaria Contenciosa Administrativa por ser la más idónea, toda vez que se pretende determinar un justiprecio sobre los inmuebles expropiados en virtud del Decreto No. 90, emitido por la Presidencia de la República Dominicana [...] Que en consecuencia mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, que presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie.

d. Como resultado de esta consideración, el tribunal *a quo* procedió a declarar la inadmisibilidad de la referida acción de amparo de cumplimiento, sustentando su decisión en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. La fundamentación de dicha decisión es, a todas luces, incongruente, porque el juez *a quo* basó la inadmisibilidad pronunciada en el artículo 70.1, porque si calificó como un amparo de cumplimiento la indicada acción debió declarar la improcedencia de ésta teniendo como sustento los artículos 107 y 108 de la Ley núm. 137, de conformidad con el criterio jurisprudencial establecido por este tribunal constitucional a partir de la Sentencia TC/0205/14, del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014), decisión que, por tanto, inobservó el señalado órgano judicial, por lo que procede revocar la decisión impugnada.

e. A la luz de lo precedentemente indicado, es necesario que este tribunal otorgue la debida calificación a la acción de referencia, con independencia de la supuesta dualidad de la presente acción, invocada por la propia empresa accionante, pues esta entidad alegó que se trataba, a la vez, de un amparo ordinario y un amparo de cumplimiento. Procede, pues, decidir la acción de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referencia en un único tipo de amparo, según las modalidades que para estas acciones prevé la Ley núm. 137-11.

f. En este orden, el Tribunal Constitucional, de conformidad con el precedente asentado en su Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), reconoció la facultad procesal que se deriva de los alcances del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, lo que le permite conocer y determinar la pertinencia o no de la acción de amparo originaria en los casos de revocación de la sentencia impugnada. En dicha decisión, este órgano colegiado indicó lo siguiente:

El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la Constitución), y los principios rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida.

g. En este orden y, antes de abordar el fondo de la acción de amparo, es preciso determinar la naturaleza de esta, dado que la parte accionante, hoy recurrente, la ha denominado como una “litis de naturaleza dual”, con lo que pretende decir que se trata, a la vez, de un amparo de cumplimiento, mediante el cual se procura –ante la omisión de la autoridad pública emplazada- el pago de los terrenos expropiados, y de un amparo ordinario, ya que con este se persigue reivindicar su derecho de propiedad, pues se le impide su ejercicio como consecuencia de la expropiación realizada.

h. En este sentido, es necesario apuntar que, si bien existe la figura procesal de la *acumulación de pretensiones en una misma demanda*, mediante la cual un accionante puede presentar simultáneamente varias acciones en un solo proceso, esto es a condición de que exista conexidad entre las distintas acciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y, sobre todo, que no subsista una contradicción entre los objetos procesales perseguidos o que dichas acciones judiciales no sean excluyentes entre sí.

i. En su Sentencia TC/0205/14, del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014), este tribunal estableció la diferencia entre el amparo de cumplimiento y el amparo ordinario. En efecto, en la referida decisión se precisó lo que, a continuación, se indica: “En este sentido, debemos indicar que en el contexto del ordenamiento jurídico constitucional dominicano, el legislador ha establecido un amparo ordinario de carácter general y un amparo de cumplimiento, el cual tiene un carácter especial, creando para la interposición de ambas acciones requisitos de admisibilidad diferentes, por cuanto se persiguen objetos también distintos”. Este criterio jurisprudencial fue reiterado en las Sentencias TC/0623/15, del dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015) y TC/0646/16, del siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

j. En la especie, se trata de dos acciones judiciales con objetos distintos y sujetas a un procedimiento judicial diferente. Por tanto, no pueden ser acumuladas ambas en una única demanda o proceso, por lo que procede su recalificación.

k. De ahí que las reclamaciones presentadas por la parte accionante, hoy recurrente en revisión, son excluyentes una de otra, por la naturaleza del procedimiento que las envuelve. Ello es así, debido a que el procedimiento de amparo de cumplimiento comporta (para su admisibilidad) requisitos distintos a los exigidos para el amparo de ordinario. Por consiguiente, será necesario determinar si dicha acción satisface los requisitos exigidos para la admisibilidad del amparo de cumplimiento.

l. Del examen del objeto litigioso del presente caso se advierte que la reclamante procura, de manera puntual, que el Ministerio de Hacienda efectúe



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el pago del precio de la expropiación forzosa de los inmuebles de su propiedad, sustentada en el avalúo por ella presentado. Y es el no cumplimiento de esta reclamación (la falta de pago de la suma reclamada) lo que constituye -según el criterio de la empresa accionante- una perturbación del ejercicio de su derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles expropiados.

m. Además, la parte recurrente, sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., mediante el Acto núm. 118-2015, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), intimó al Ministerio de Haciendas para que procediese al pago de la suma reclamada por ella, sobre la base de las formalidades previas a la interposición de toda acción de amparo de cumplimiento, según lo prescrito por el artículo 107 de la Ley núm. 137-11. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda se niega al pago de la indicada suma sobre la base de la existencia de un avalúo distinto (que indica un precio inferior) al invocado por la empresa expropiada; avalúo que establece un precio inferior al realizado, de forma privada, por la mencionada empresa.

n. Por consiguiente, este tribunal advierte y da por establecido que mediante la indicada acción la entidad La Isabelita, S. R. L., pretende (sobre la base de una tasación privada, solicitada y pagada por ella) el pago de la suma de cuatrocientos sesenta y seis millones trescientos once mil pesos dominicanos con 00/100 (\$466,311,000.00), como justa compensación por la expropiación que hiciera el Poder Ejecutivo mediante el Decreto núm. 90, del dieciséis (16) de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974), sobre la Parcela núm. 206-B-Reformada (1-1, 1-2, 1-9, 1-12, 1-13, 1-14, 1-18, 1-19, 1-20 y 1-21) del Distrito Catastral núm. 6, de la provincia Santo Domingo; inmueble sobre el cual fue construida la actual avenida España.

o. A este respecto, es preciso indicar que el Ministerio de Hacienda no niega la referida expropiación ni que deba pagar el justo precio del inmueble expropiado. Sí objeta, sin embargo, el precio reclamado como justo valor por la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expropiación del terreno cuyo pago se reclama. Objeta, además, que esta reclamación se haga por vía del amparo (de cumplimiento, en este caso). En este sentido, señala que esta no es la vía más idónea para discutir el justiprecio, sino el recurso contencioso administrativo. Sobre la base de esas consideraciones entiende que la presente acción debe ser declarada inadmisibles por existir otra vía idónea para que la entidad expropiada haga valer sus derechos.

p. En ese mismo tenor, el procurador general administrativo refiere que “[...] de conformidad con la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar el derecho constitucional invocado, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, que presenta trastornos procesales que impedirán la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie. [...] la acción de amparo no puede reemplazar a procedimientos que están establecidos en la ley, sino, que, de acuerdo a la necesidad concreta de protección planteada por la accionante en su instancia, es la vía del Recurso Contencioso Administrativo, la más idónea para la protección de los derechos supuestamente vulnerados”.

q. Es necesario consignar que el Tribunal Constitucional estableció jurisprudencia en materia de reclamos del pago, por la vía de amparo, del justo precio de un inmueble expropiado por el Estado dominicano, admitiendo la acción del amparo de cumplimiento como remedio procesal idóneo para compensar económicamente al legítimo propietario de un inmueble expropiado forzosamente por razones de utilidad pública.

r. En efecto, el Tribunal así lo ha juzgado al conocer de reclamaciones de este tipo por la vía del amparo en los casos fallados mediante las sentencias TC/0205/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0193/14, del veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0053/14, del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veinticuatro (24) de marzo de dos mil catorce (2014); TC/0261/14, del cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014) y TC/0724/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

s. Sin embargo, es necesario precisar, también, que si bien el Tribunal admite la acción de amparo de cumplimiento para conocer de reclamaciones relativas al pago de la indemnización que corresponde por la expropiación forzosa de una inmueble por parte del Estado, no es menos cierto que en dichos casos no se estableció, como un punto discutido, el relativo al precio ofrecido como compensación económica por el inmueble expropiado, contrario al presente caso, en el que el valor a pagar por el inmueble expropiado constituye un punto controvertido entre las partes en litis, por lo que los citados precedentes no pueden ser aplicados al caso que nos ocupa.

t. En efecto, en la Sentencia TC/193/14, del veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014), el Tribunal señaló: “El precio precedentemente señalado no ha sido objeto de contestación por los legítimos propietarios, razón por la cual no existe la necesidad de apoderar a la jurisdicción correspondiente para la fijación del justo precio”. Por igual, en el caso referente a la Sentencia TC/0261/14, del cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014), ese órgano precisó que no existía controversia alguna respecto del justiprecio.

u. En este orden, la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L, afirma lo que sigue:

“[...] que el pago a realizarse sea el de la suma resultante del precio establecido por la Dirección General De Catastro Nacional mediante su Resolución No. 01-06 de fecha veinticinco (25) de septiembre del año dos mil seis (2006), para inmuebles ubicados en la avenida España, actualizado a la fecha, bien mediante aplicación de la Resolución No.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

008-11 dictada por la Dirección General de Catastro Nacional que exige un aumento como mínimo de un 25% cada cinco (5) años para los índices de precios que no se encuentren actualizados, o bien sea mediante ajuste por inflación que tome en cuenta el índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central de la República Dominicana”.

Conforme a ello reclama el monto de cuatrocientos sesenta y seis millones, trecientos once mil pesos dominicanos con 00/100 (\$466,311,000.00), para lo cual presenta, como sustento de su pretensión, el informe de valuación relativo al solar 206-B-1-21 expedido el cinco (5) de junio de dos mil catorce (2014) por el arquitecto Luis René Sánchez Córdova.

v. La recurrente sostiene, en el sentido apuntado, que “[...] en la evaluación realizada por la Dirección General de Catastro Nacional, se estableció un precio por metro cuadrado del terreno de RD\$625.00 lo cual al ser multiplicado por los 31,175.08 metros cuadrados que fueron expropiados totalizan la suma de RD\$19,484,425.00, que esa tasación está totalmente viciada de ilegalidad al establecer un precio que no es el que consta en las normativas y tarifarios vigentes”. Sin embargo, dicho informe no consta como parte de las pruebas depositadas en el expediente como sustento de sus pretensiones.

w. Se trata, pues, de una cuestión sujeta un peritaje o avalúo catastral, cuya competencia corresponde determinar legalmente a los tribunales del orden judicial, conforme establece el artículo 2 de la Ley núm. 344, sobre Procedimiento de Expropiación, del veintinueve (29) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), el cual dispone:

En caso de que no se llegue a un acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida, el Estado, los municipios, o las partes perjudicadas en ausencia de acción del Estado, o el Distrito Nacional por medio de sus representantes, debidamente autorizados, dirigen una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instancia al juez de primera instancia competente o al tribunal de jurisdicción original, según el caso, solicitando la expropiación de la misma y la fijación del precio correspondiente.

- x. Además, el conocimiento de este tipo de asuntos no se corresponde con la naturaleza de la acción de amparo de cumplimiento, según ha establecido la jurisprudencia de este tribunal, cuando afirma:

...el amparo de cumplimiento no constituye el cauce adecuado para decidir las pretensiones de la sociedad Juan Alej. Ibarra Sucesores, ya que lo que se pretende, de acuerdo con las conclusiones del escrito de recurso presentado por dicha sociedad, es obligar al MOPC a entregar un monto determinado unilateralmente por el accionante; mientras que, de conformidad con la normativa aplicable en materia de expropiación, el justo precio del inmueble expropiado es el resultado del acuerdo de las partes o, en su caso, de lo que señale un acto administrativo o una sentencia que haya obtenido firmeza. Y es que la noción de amparo de cumplimiento¹ supone que alguna autoridad ha desconocido un mandato expreso contenido en una ley o acto administrativo, y persigue que el juez o tribunal apoderado ordene al funcionario renuente cumplir con dicha normativa; en fin, que emita una resolución o firme un reglamento, cuya omisión está vinculada con las pretensiones del accionante. [Véase la Sentencia TC/0138/19, del veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019)].

- y. Al respecto, es preciso indicar que el artículo 1 de la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007), dispone:

¹ **Artículo 104 de la Ley 137-11. Amparo de Cumplimiento.** Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Traspaso de Competencias. Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominara Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Párrafo: Extensión de Competencias. El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (a) de la responsabilidad patrimonial del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los municipios que conforman la Provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por su inobservancia o incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridad judicial competente, que diriman controversias relativas a actos inherentes a sus funciones; (b) los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas; (c) los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social; y (d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual.

z. Por tanto, la acción de amparo de cumplimiento resultaría inútil por su alcance y naturaleza para establecer el valor catastral del inmueble, cuyo pago se reclama como justo precio por el inmueble expropiado. Ello se debe a que existe una disputa sobre el monto a pagar (es decir, sobre el justo precio del inmueble expropiado), situación en la que la ley atribuye competencia expresa a los tribunales judiciales, bajo el procedimiento especial establecido en el acápite c), párrafo único, del artículo 1 de la Ley núm. 13-07, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aa. El Tribunal, en el caso (análogo) decido mediante la señalada sentencia TC/0138/19, estableció:

Al respecto, ha de precisarse que dicha pretensión resulta improcedente, debido a que la reclamación del pago que corresponde por motivo de expropiación debe realizarse conforme ha ordenado nuestro legislador a través de la Ley núm. 344, del treinta y uno (31) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), que establece que previo a la exigencia del pago debe intervenir un acuerdo entre las partes o una decisión –ya sea administrativa o judicial- que fije el justiprecio; de forma tal que es preciso agenciar la fijación del precio antes de proceder a su reclamo.

bb. En definitiva y dada las consideraciones anteriores, en el caso que nos ocupa, procede declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015) por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

cc. Establecido lo anterior, este colegiado procede, ante la utilización errónea de la vía para accionar en justicia, a aplicar, a favor de la entidad accionante, hoy recurrida, sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., el criterio establecido por este colegiado en lo referente a la prescripción de la acción en este tipo de situación.

dd. En este orden, en su Sentencia TC/0344/18, del cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), este órgano colegiado, tomando en consideración que “... la prescripción podrá operar en todos los casos en los cuales esta sede constitucional decida inadmitir la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva”, y a fin de remediar los perjuicios que tal decisión pudiere provocar a un justiciable que haya interpuesto su acción de amparo dentro de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tiempo fijado por la ley [...]. No obstante, lo anterior, es menester resaltar que, para la aplicación del aludido criterio de la interrupción civil de la prescripción, resulta, además, necesario la satisfacción de otro requerimiento exigido por el precedente TC/0358/17 [...].

ee. Dicho lo anterior, es necesario precisar que, en el presente caso, se observa que la accionante, ahora recurrida, sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., tuvo conocimiento de los hechos el dieciséis (16) de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974), cuando el Poder Ejecutivo emite el Decreto núm. 90, expropiando parte de los terreros propiedad de la referida empresa, fecha ésta desde la que la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., se ha mantenido reclamando al Estado el pago del justo precio, siendo su última diligencia procesal el veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015).

ff. Que al no obtener respuesta positiva de su reclamo procede el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015) a interponer acción de amparo de cumplimiento por ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, a través de la que se procura el pago del justo precio de la propiedad declarada de utilidad pública, caso en el que (sobre la base de los hechos alegados) estamos en presencia de una falta continua, la cual, por su naturaleza, ha de ser considerada como una situación que se prolonga en el tiempo e impide, en virtud de ello, el inicio del plazo de la prescripción previsto, en el caso de la especie, párrafo I, del artículo 107, de Ley núm. 137-11.

gg. Como jurisprudencia constante este tribunal ha establecido en lo relativo a la violación continua en sus sentencias TC/0205/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0011/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014); TC/0017/14, del dieciséis (16) de enero de dos mil catorce (2014); TC/0154/14, del diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014); TC/0167/14, del siete (7) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0222/15, del diecinueve (19) de agosto de dos mil quince (2015); y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0403/16, del nueve (9) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), lo siguiente:

Las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación. En estos casos el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.

hh. Así las cosas, la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., resulta favorecida con los criterios que, como precedentes constitucionales, ha adoptado este tribunal, conforme a lo aquí consignado.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente conjunto de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, así como el el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia amparo interpuesto el cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016) por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., contra la Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), por haber sido interpuesto de conformidad con la ley que rige la materia.

SEGUNDO: REVOCAR, en cuanto al fondo, la Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), conforme a lo indicado respecto de esta decisión.

TERCERO: DECLARAR, de conformidad con las precedentes consideraciones, la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015) por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., en contra del Ministerio de Hacienda.

CUARTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, según lo dispuesto por el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENAR la comunicación, por secretaría, de la presente sentencia a la parte recurrente, sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., a la parte recurrida, Ministerio de Hacienda, y a la Procuraduría General Administrativa.

SEXTO: DISPONE su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY Y VÍCTOR JOAQUÍN
CASTELLANOS PIZANO

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, a fin de ser coherentes con la posición mantenida en las deliberaciones del caso, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las siguientes razones:

1. La disputa que nos ocupa tiene sus orígenes en que mediante el decreto núm. 90 emitido, el 16 de septiembre de 1974, el Poder Ejecutivo dispuso la expropiación de la parcela núm. 210 —actual parcela 206-B-ref.— del Distrito Catastral núm. 6 del Distrito Nacional —actual provincia Santo Domingo Este—, propiedad de la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.
2. La justificación de esa expoliación lo fue la declaratoria de utilidad pública a fin de construir, en el terreno expropiado, lo que es hoy la avenida España, ubicada en el municipio Santo Domingo Este; sin embargo, el Estado dominicano no ha obtemperado con la obligación constitucional de pago del justo valor o indemnización previa conforme al artículo 51.1 de la Carta Política; aun cuando la parte recurrente y accionante en amparo le ha requerido en reiteradas ocasiones cumplir con la referida obligación de pago.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Es por tales motivos que mediante el acto núm. 118-2015, del 26 de febrero de 2015, la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., procedió a intimar al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Bienes Nacionales para que obtemperen al pago del justo valor del inmueble expropiado, cuya superficie asciende a 67,336.72 mt², valorado en RD\$466,311,000.00; este requerimiento no fue atendido por la parte requerida.

4. Dada su inconformidad con lo anterior, La Isabelita, S. R. L., interpuso una acción constitucional de amparo de cumplimiento ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Esta acción fue declarada inadmisibile por la existencia de otra vía judicial efectiva conforme al artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Tal decisión consta en la sentencia núm. 00113-2016, del 5 de abril de 2016; esta es el objeto del recurso de revisión resuelto con la decisión de la que disentimos.

5. El Tribunal Constitucional, resolviendo este recurso de revisión, constató que el tribunal a-quo incurrió en interpretaciones desacertadas en cuanto al régimen procesal aplicable al caso concreto; pues este se dispuso a valorar y responder medios de inadmisión planteados en virtud del artículo 70 de la ley número 137-11 —propio del amparo ordinario— en el marco de un proceso de justicia constitucional que se nutre de un particular régimen de procedencia previsto en los artículos 104, 105, 106, 107 y 108 de la ley núm. 137-11; razones por las cuales, al contradecir el precedente de la sentencia TC/0205/14, del 3 de septiembre de 2014, quedó revocada la sentencia número 00034-2015; aspecto con el que concurrimos.

6. Ahora bien, al momento de la mayoría del Tribunal Constitucional estatuir sobre la procedencia del amparo de cumplimiento con relación al pago del justo valor previsto por el artículo 51 de la Constitución dominicana, determinó su improcedencia atendiendo a que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es necesario consignar que el Tribunal Constitucional estableció jurisprudencia en materia de reclamos del pago, por la vía de amparo, del justo precio de un inmueble expropiado por el Estado dominicano, admitiendo la acción del amparo de cumplimiento como remedio procesal idóneo para compensar económicamente al legítimo propietario de un inmueble expropiado forzosamente por razones de utilidad pública.

En efecto, el Tribunal así lo ha juzgado al conocer de reclamaciones de este tipo por la vía del amparo en los casos fallados mediante las sentencias TC/0205/13, de 13 de noviembre de 2013; TC/0193/14, de 25 de agosto de 2014; TC/0053/14, de 24 de marzo de 2014; TC/0261/14, de 5 de noviembre de 2014; y TC/0724/18, de 10 de diciembre de 2018.

Sin embargo, es necesario precisar, también, que si bien el Tribunal admite la acción de amparo de cumplimiento para conocer de reclamaciones relativas al pago de la indemnización que corresponde por la expropiación forzosa de una inmueble por parte del Estado, no es menos cierto que en dichos casos no se estableció, como un punto discutido, el relativo al precio ofrecido como compensación económica por el inmueble expropiado, contrario al presente caso, en el que el valor a pagar por el inmueble expropiado constituye un punto controvertido entre las partes en Litis, por lo que los citados precedentes no pueden ser aplicados al caso que nos ocupa.

En efecto, en la sentencia TC/193/14, de 25 de agosto de 2014, el Tribunal señaló: “El precio precedentemente señalado no ha sido objeto de contestación por los legítimos propietarios, razón por la cual no existe la necesidad de apoderar a la jurisdicción correspondiente para la fijación del justo precio”. Por igual, en el caso referente a la sentencia



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0261/14, de 5 de noviembre de 2014, ese órgano precisó que no existía controversia alguna respecto del justiprecio.

En este orden, la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L, afirma lo que sigue: “[...] que el pago a realizarse sea el de la suma resultante del precio establecido por la Dirección General De Catastro Nacional mediante su Resolución No. 01-06 de fecha veinticinco (25) de septiembre del año dos mil seis (2006), para inmuebles ubicados en la avenida España, actualizado a la fecha, bien mediante aplicación de la Resolución No. 008-11 dictada por la Dirección General de Catastro Nacional que exige un aumento como mínimo de un 25% cada cinco (5) años para los índices de precios que no se encuentren actualizados, o bien sea mediante ajuste por inflación que tome en cuenta el índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central de la República Dominicana”. Conforme a ello reclama el monto de cuatrocientos sesenta y seis millones, treientos once mil pesos (RD\$ 466,311,000.00), para lo cual presenta, como sustento de su pretensión, el informe de valuación relativo al solar 206-B-1-21 expedido en fecha 5 de junio de 2014 por el arquitecto Luis René Sánchez Córdova.

La recurrente sostiene, en el sentido apuntado, que “[...] en la evaluación realizada por la Dirección General de Catastro Nacional, se estableció un precio por metro cuadrado del terreno de RD\$625.00 lo cual al ser multiplicado por los 31,175.08 metros cuadrados que fueron expropiados totalizan la suma de RD\$19,484,425.00, que esa tasación está totalmente viciada de ilegalidad al establecer un precio que no es el que consta en las normativas y tarifarios vigentes”. Sin embargo, dicho informe no consta como parte de las pruebas depositadas en el expediente como sustento de sus pretensiones.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se trata, pues, de una cuestión sujeta a un peritaje o avalúo catastral, cuya competencia corresponde determinar legalmente a los tribunales del orden judicial, conforme establece el artículo 2 de la ley 344, de fecha 29 de julio de 1943, sobre procedimiento de expropiación, el cual dispone:

En caso de que no se llegue a un acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida, el Estado, los municipios, o las partes perjudicadas en ausencia de acción del Estado, o el Distrito Nacional por medio de sus representantes, debidamente autorizados, dirigen una instancia al juez de primera instancia competente o al tribunal de jurisdicción original, según el caso, solicitando la expropiación de la misma y la fijación del precio correspondiente.

Además, el conocimiento de este tipo de asuntos no se corresponde con la naturaleza de la acción de amparo de cumplimiento, según ha establecido la jurisprudencia de este tribunal, cuando afirma: “el amparo de cumplimiento no constituye el cauce adecuado para decidir las pretensiones de la sociedad Juan Alej. Ibarra Sucesores, ya que lo que se pretende, de acuerdo con las conclusiones del escrito de recurso presentado por dicha sociedad, es obligar al MOPC a entregar un monto determinado unilateralmente por el accionante; mientras que, de conformidad con la normativa aplicable en materia de expropiación, el justo precio del inmueble expropiado es el resultado del acuerdo de las partes o, en su caso, de lo que señale un acto administrativo o una sentencia que haya obtenido firmeza. Y es que la noción de amparo de cumplimiento² supone que alguna autoridad ha desconocido un mandato

² **Artículo 104 de la Ley 137-11. Amparo de Cumplimiento.** Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expreso contenido en una ley o acto administrativo, y persigue que el juez o tribunal apoderado ordene al funcionario renuente cumplir con dicha normativa; en fin, que emita una resolución o firme un reglamento, cuya omisión está vinculada con las pretensiones del accionante” (véase la sentencia TC/0138/19, de 29 de mayo de 2019).

Al respecto es preciso indicar que el artículo 1 de la ley 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de 5 de febrero de 2007, dispone:

Traspaso de Competencias. Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominara Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Párrafo: Extensión de Competencias. El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (a) de la responsabilidad patrimonial del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los municipios que conforman la Provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por su inobservancia o incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridad judicial competente, que diriman controversias relativas a actos inherentes a sus funciones; (b) los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas; (c) los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social; y (d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, la acción de amparo de cumplimiento resultaría inútil por su alcance y naturaleza para establecer el valor catastral del inmueble cuyo pago se reclama como justo precio por el inmueble expropiado. Ello se debe a que existe una disputa sobre el monto a pagar (es decir, sobre el justo precio del inmueble expropiado), situación en la que la ley atribuye competencia expresa a los tribunales judiciales, bajo el procedimiento especial establecido en el acápite c), párrafo único, del artículo 1 de la ley 13-07, de 5 de febrero de 2007.

El Tribunal, en el caso (análogo) decido mediante la señalada sentencia TC/0138/19, estableció: “Al respecto, ha de precisarse que dicha pretensión resulta improcedente, debido a que la reclamación del pago que corresponde por motivo de expropiación debe realizarse conforme ha ordenado nuestro legislador a través de la Ley núm. 344, del treinta y uno (31) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), que establece que previo a la exigencia del pago debe intervenir un acuerdo entre las partes o una decisión –ya sea administrativa o judicial- que fije el justiprecio; de forma tal que es preciso agenciar la fijación del precio antes de proceder a su reclamo.”

En definitiva y dada las consideraciones anteriores, en el caso que nos ocupa, procede declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta el 20 de abril de 2015 por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

7. No compartimos la conclusión a la que arribó la mayoría del Tribunal Constitucional pues, como veremos a continuación, en nuestro ordenamiento jurídico no existe normativa jurídica alguna que regule los procesos de expropiación forzosa en donde no se ha honrado la obligación de pago; razón por la cual el juez de amparo tiene los poderes suficientes para adoptar las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas de lugar en aras de proteger el derecho de propiedad privada que se ha visto afectado por el avasallante facultad expropiatoria del Estado.

8. En lo adelante, a fin de exponer la argumentación que soporta nuestra disidencia, precisaremos unas breves notas sobre la actualidad del derecho de propiedad y la expropiación en la República Dominicana (I); expondremos algunos motivos sobre la esencialidad del previo y justo pago (II) para compartir nuestra perspectiva en cuanto a que el amparo es una vía idónea para tutelar el derecho de propiedad frente al ejercicio ilegítimo de la potestad expropiatoria del Estado dominicano (III) y, por último, dejar constancia de nuestra posición particular con relación al presente caso (IV).

I. LA ACTUALIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA EXPROPIACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

9. La actualidad del derecho de propiedad y de la expropiación en República Dominicana se encuentra, en primer lugar, en la Constitución que, en su artículo 51, trae lo siguiente:

1) 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.

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

(...)

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*³

10. Tal enunciación contiene varios elementos que resaltamos a continuación:

10.1. El derecho de propiedad es reconocido y garantizado por el Estado;

10.2. La propiedad tiene una función social que conlleva obligaciones;

10.3. El derecho de propiedad incluye los elementos que, por definición, conforman este derecho: el goce, el disfrute y la disposición de la propiedad;

10.4. El derecho de propiedad es inviolable y, excepcionalmente, sólo puede ser afectado de forma legítima por la potestad expropiatoria que se reconoce al Estado;

10.5. Esa facultad expropiatoria, para ser ejercida conforme a la Constitución, debe serlo (i) para satisfacer una causa justificada de utilidad pública o de interés social, así declarada mediante el correspondiente acto administrativo –

³ Constitución de República Dominicana, 13 de junio de 2015, artículo 51. Se trata de una idéntica formulación que la contenida, originalmente, en la Constitución del 26 de enero de 2010. Todos los subrayados y las negritas que aparecen en este voto son nuestras.

En términos parecidos se pronuncia el Código Civil de República Dominicana, en su artículo 545, que reza: *“Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad a no ser por causa de utilidad pública, previa justa indemnización pericial, o cuando haya discrepancia en la estimación, por juicio de Tribunal competente”*. Por otra parte, en relación con las áreas protegidas, la ley número 64-00, sobre medio ambiente y recursos naturales, en su artículo 36 dispone que las áreas protegidas son patrimonio del Estado, por tanto, éste podrá declarar de utilidad pública un área protegida perteneciente a una persona o entidad privada, y adquirirla a través de compra o permuta, siendo el precio y las condiciones establecidos por las leyes que rigen esta materia o por mutuo acuerdo. Subrayado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en nuestro caso, decreto del Poder Ejecutivo-, (ii) realizando previamente el pago del justo valor de la propiedad afectada, a guisa de indemnización por el daño que ocasiona la expropiación al titular del derecho, y (iii) el justo valor puede ser determinado por acuerdo entre las partes —el Estado y el titular del derecho— o mediante sentencia de tribunal competente.

10.6. La única excepción a que el referido justo valor sea pagado previo a la expropiación, es la eventualidad de un Estado de Emergencia o de Defensa, que es, por cierto, algo sustancialmente diferente al concepto de urgencia que se suele encontrar en muchos decretos de expropiación (sobre esto volveremos más adelante);

10.7. Se consagra la prohibición de la confiscación de los bienes de personas físicas o jurídicas por razones políticas y, a propósito de ello, se precisan los casos en que procedería, siempre mediante sentencia definitiva, la confiscación o decomiso de bienes.

11. La actualidad del derecho de propiedad y de la expropiación no quedaría completa si no refiriéramos dos leyes que tienen una estrecha relación con el objeto de estos casos: las número 344 y 13-07. Veamos, a continuación, un análisis del contenido y alcance de ambas, iniciando con la primera.

A. Breve análisis de la ley número 344 del 29 de julio de 1943

12. Conviene recordar que, en el momento de aprobación de esta ley, estaba vigente la Constitución del 10 de enero de 1942⁴ que es, como revela Amiama, la que introduce el “*interés social como justificante de esta enajenación*”

⁴ Ella establecía, en su artículo 6: “*Se consagran como inherentes a la personalidad humana: (...)*

7° El derecho de propiedad. Esta sin embargo podrá ser tomada por causa de utilidad pública, o interés social, y previa justa indemnización. En caso de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. Queda prohibida la confiscación general de bienes, salvo como pena a las personas culpables de traición o espionaje en favor del enemigo en tiempo de guerra con nación extranjera”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

forzosa”⁵, o bien de la expropiación. Esta ley es importante, si bien, a nuestro juicio, es mal entendida y peor aplicada. Veámosla sucintamente.

13. Su artículo 1 define su objeto:

[c]uando por causas debidamente justificadas de utilidad pública o interés social, el Estado, o las Comunes o el Distrito de Santo Domingo debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo, deban proceder a la expropiación de una propiedad cualquiera, el procedimiento a seguir será el indicado en la presente ley.

14. A partir de ese pronunciamiento, pareciera —como en efecto, muchos tienden a pensar⁶— que ella regula todos los asuntos relativos a expropiación, que dicha ley es una “normativa legal que regula los procesos expropiatorios”, cuando en realidad no existe tal normativa. Esta ley regula el procedimiento para resolver, en la eventualidad de que se presentaren, los conflictos respecto del precio de los inmuebles a expropiar. Nada más. No existe en el ordenamiento nacional algo como una “normativa legal que regula los procesos expropiatorios”⁷ a la que, acaso —coherentemente, según la visión de algunos— haya que remitir todos los casos de expropiación. Existe, como hemos dicho, esa norma con el propósito señalado, el cual, en todo caso, debe ser cumplido con anterioridad a la expropiación del inmueble, so pena de violentar el contenido constitucional y el derecho de propiedad.

⁵ AMIAMA, Manuel A.. *Notas de Derecho Constitucional*. Colección Clásicos de Derecho Constitucional, volumen 2, Santo Domingo: Editora Búho, primera edición, 2016, pp. 92-93.

⁶ Tal vez el título con el que aparece en nuestra colección de leyes —“que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado”—, sea el causante de que, con demasiada frecuencia, no se aprecie su objeto real y se remitan a su ámbito asuntos que no corresponde.

⁷ Seguramente hay quien lo afirma y piensa que esa ley es la 13-07. Sin embargo, como veremos dentro de poco, esta lo que hace es tan sólo atribuir competencias al Tribunal Superior Administrativo para conocer de estos asuntos, pero no regular los procesos expropiatorios.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. La visión que debería primar es la de que la expropiación es un proceso de raigambre constitucional, no legal. Regulado en términos constitucionales, no legales; por la Constitución, no por alguna ley. En este sentido, la Norma Suprema consagra la expropiación, como una excepción al carácter inviolable del derecho de propiedad, para lo cual, conforme ella misma dice, debe cumplir determinados requisitos, unos de los cuales es, como ya hemos dicho, el previo pago del justo precio del inmueble expropiado. Es eso lo que hay que comprobar en estos casos, no otra cosa, a menos que se quiera subordinar el contenido constitucional al de una ley adjetiva.

16. Así, pues, esta ley consagra un procedimiento especial, cuya aplicación es acotada por ella misma. El grueso de la ley, en efecto, se refiere a los conflictos que puedan surgir en torno al monto de la indemnización correspondiente por concepto de expropiación, lo que regula con todo detalle. Su objeto no es —insistimos— regular la expropiación, sino —algo más acotado y menos pretensioso— establecer un procedimiento para resolver judicialmente los conflictos señalados.

17. Así, coherente con los términos de la constitución vigente entonces —que establecía la “previa justa indemnización” —, esta ley regula el referido procedimiento y lo hace para que opere antes de que se produzca la expropiación, no después de ella.

18. La ley 344 fue modificada por la 108-05, del 23 de marzo de 2005, sobre registro inmobiliario⁸, que derogó dos de sus artículos y modificó su artículo 2; cambio este último que es el más importante aportado por esta modificación, en lo que respecta al objeto de estas páginas, y que se refiere a la legitimación para

⁸ Esa ley fue, a su vez, modificada por la ley número 51-07 del 23 de marzo de 2005, sobre Registro Inmobiliario, pero esos cambios tienen ningún impacto en la temática que analizamos en estas páginas. La 51-07 derogó los artículos 12 y 16 de la ley número 344, los que, por cierto, ya habían sido derogados por la ley número 108-05.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuar en justicia en relación con los conflictos que ella regula: ahora podrían hacerlo, también, los particulares afectados, que antes sólo podía el Estado. Así las cosas, el referido artículo 2, modificado, dispone lo siguiente:

En caso de que no se llegue a un acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida, el Estado, los municipios, o las partes perjudicadas en ausencia de acción del Estado, o el Distrito Nacional por medio de sus representantes, debidamente autorizados, dirigen una instancia al juez de primera instancia competente o al tribunal de jurisdicción original, según el caso, solicitando la expropiación de la misma y la fijación del precio correspondiente. En caso de que la expropiación afecte una parte del inmueble se debe acompañar a la instancia, el plano de subdivisión correspondiente donde se determine e identifique la parte expropiada; dicho plano debe ser aprobado por la Dirección Regional de Mensuras Catastrales y la parcela resultante no se registrará en la oficina de Registro de Títulos hasta tanto el juez interviniente no ordene su registro. Una vez iniciado el proceso judicial por ante el tribunal inmobiliario, el juez debe ordenar la inscripción del proceso de expropiación en el registro complementario del inmueble.

Párrafo. - Una vez que la sentencia sea irrevocable, el juez interviniente debe ordenar el registro del o los inmuebles a nombre de quien corresponda.

19. Si nos fijamos bien, ese artículo 2 habla del “valor de la propiedad **que deba ser adquirida**”, lo que, obviamente deja dicho que la propiedad, en relación con la cual se discute el monto de la indemnización correspondiente por su expropiación, aún no ha sido adquirida; que se está discutiendo el monto por el que ella será —cuando se resuelva ese conflicto, no antes— adquirida.

20. Al hilo de ese pronunciamiento, el mismo artículo habla, unas líneas más adelante, de que las partes —“el Estado, los municipios, o las partes perjudicadas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en ausencia de acción del Estado, o el Distrito Nacional por medio de sus representantes, debidamente autorizados” —, enfrentadas por el referido asunto, dirigirán una instancia al juez que corresponda “**solicitando la expropiación de la misma y la fijación del precio correspondiente**”, lo que habla, también, en el sentido señalado de que al momento en que se está produciendo esa discusión, la expropiación no se ha consumado.

21. Es, pues, claro: si se ha de solicitar la expropiación, como dice la ley, es porque la misma, en efecto, no se ha consumado y se pretende consumir una vez se resuelva el conflicto en cuestión —el del monto de la indemnización—; es decir, la discusión y solución en torno al monto de la indemnización se produce antes de la expropiación, no después de ella. Como debe ser, pues tal era —y es, por cierto—, el mandato constitucional.

22. Aparte de lo señalado hasta aquí, esta ley, para la determinación del precio, prevé la posibilidad de designación de peritos que coadyuven a una definición precisa y justa del precio de la propiedad afectada por la expropiación. En tal sentido, su artículo 6^o consagra la posibilidad, a cargo del propietario, de nombramiento de un perito y, asimismo, conforme su artículo 7, la posibilidad, a cargo del Estado, de designar “un segundo perito”¹⁰.

23. El trabajo de uno o de ambos peritos, cuyas opiniones, conforme el artículo 8, serán oídas en audiencia, colocará al Tribunal “en capacidad para decidir soberanamente respecto de la expropiación y del valor devengado al propietario”. Los términos de este artículo — “decidir (...) respecto de la expropiación” —, hablan, como el artículo 2, en el sentido de que la expropiación aún no se realiza, lo que, como hemos dicho, resulta a todas luces

⁹ Conforme los términos del párrafo I de dicho artículo, “se realizará por declaración hecha por el propietario en causa ante el Secretario del Tribunal competente para conocer del caso, quien levantará el acta correspondiente. Este perito deberá comparecer a la audiencia para el desempeño de su misión”.

¹⁰ Dicho artículo establece que ello se hará “en la misma forma establecida en el artículo anterior, estando también obligado dicho perito a comparecer a la audiencia para el cumplimiento de su misión.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coherente con el mandato constitucional vigente en el momento de la aprobación de aquella ley, cuyo espíritu es el que ha prevalecido hasta hoy.

24. Su artículo 10 establece que

[l]as tasaciones o retasaciones de inmuebles realizadas por la Dirección General del Catastro Nacional que hubieran servido de base para el pago de impuesto, serán consideradas correctas y ningún Tribunal podrá reducir el valor de esas tasaciones, salvo el caso de que las propiedades de que se trate hayan experimentado, posteriormente a la tasación, una desvalorización determinada por causa notoria, por incendio, destrucción u otra circunstancia de esa misma índole.

25. De igual manera, cuando se trate de inmuebles registrados, el procedimiento contenido en la ley que analizamos será llevado, conforme el artículo 11, “ante el Tribunal Superior de Tierras”.

26. El artículo 13 es particularmente revelador, especialmente en el sentido que señalamos de que esta ley ha sido prevista para que opere antes de la expropiación. Este, en efecto, dispone que “[e]n caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y el Poder Ejecutivo declare la urgencia, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación”, a seguidas de lo cual establece que ello se hará **“una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta Republica Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.”**¹¹

¹¹ El párrafo II de este artículo establece que: “En caso de que se trate de un inmueble registrado, la entrega en posesión del mismo por el Estado, los municipios o el Distrito Nacional, será ejecutada por el Procurador Fiscal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Es decir: si se trata de una situación excepcional en la que no hay acuerdo sobre el precio respecto de una expropiación que, además, ha sido declarada de urgencia¹², la ley, aun en tal escenario, no avasalla ni atropella al propietario sino que, por el contrario, garantiza, aun mínimamente, el cumplimiento de los parámetros constitucionales, en especial la indemnización previa —en este caso, mediante el depósito señalado, antes de que el Estado entre en posesión del inmueble en cuestión— que le corresponde, si bien, en tal situación, el depósito será de la cantidad correspondiente al valor fijado por el Catastro Nacional como precio de los mismos, todo sin perjuicio de que se pague un complemento más adelante.

28. Se podría decir, entonces, de acuerdo al referido artículo 13, que la urgencia se erige como una excepción legislativa al requisito del previo pago del justo valor. Pero no. No se trata de eso. Baste recordar, en este sentido, que el previo pago es una exigencia constitucional, mientras que esta declaratoria de urgencia lo es de procedencia legal, lo que debería ser suficiente para evidenciar la preminencia de la primera sobre la segunda. Más aun, esa declaratoria de urgencia es sustancialmente diferente de las situaciones excepcionales previstas por la Constitución¹³ en las que la expropiación puede realizarse sin el previo pago: los casos de Estado de Emergencia o Estado de Defensa¹⁴, los cuales requieren, además de la declaración del presidente de la

del Distrito Nacional correspondiente. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados”.

¹² En la Constitución de 1942 sólo se incluía la excepción de los “casos de calamidad pública” en los que la indemnización podía no ser previa. En la constitución del 16 de septiembre de 1962, que era la vigente cuando se promulgó la ley número 471 del 2 de noviembre de 1964, que modificó el artículo 13 de la ley número 344, se decía lo mismo al respecto.

¹³ A partir de la constitución de 1943, que era la vigente al momento en que se promulgó la ley 344, se previó la posibilidad de expropiar, sin el previo pago, sólo en casos de calamidad pública. Con la reforma de constitucional de 1963 se abandonó esa posibilidad y se retornó a ella en con la reforma constitucional de 1966 y se mantuvo vigente hasta la proclamación de la reforma de 2010. A partir de esta última reforma, sin variación alguna en la reforma de 2015, en el numeral 1 del artículo 51, se prevé la posibilidad de expropiar, sin el previo pago, sólo en los casos de Estado de Emergencia o Estado de Defensa.

¹⁴ Estos son dos de los tres Estados de Excepción que contempla la constitución vigente, el otro es el Estado de Comoción Interior; todos los cuales requieren, además de la declaración del presidente de la República, de la aprobación del Congreso Nacional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República, de la autorización del Congreso Nacional, conforme al artículo 262¹⁵.

29. Esa declaratoria de urgencia ha sido mal entendida y mal aplicada, pues ella, coherente con el sentido de la Constitución y de la ley, sigue estando acotada al momento previo a la expropiación. Es decir, puede declararse la urgencia, pero no para obviar y desconocer el previo pago. No por otra razón el legislador previó que, en su eventualidad, ella conllevaría el depósito señalado, a ser realizado en las referidas condiciones, en todo caso antes de la expropiación. Aceptar lo contrario sería contradecir a la propia ley 344 y, más aun, contrariar el contenido constitucional.

30. Aparte de estos aspectos resaltados, otro, por su trascendencia, impone sus reales y es que esta norma no prevé solución para aquellos casos en los que, al margen de si existe o no conflicto sobre el valor, el Estado no cumple con el pago aun después de realizada la expropiación, en relación con lo cual algunas preguntas se nos abalanzan: ¿es pertinente aplicar esta ley para solventar esta situación que, como hemos demostrado, no fue prevista por ella?; o bien, ¿una ley que, como la 344, fue prevista para solventar conflictos relativos al monto del justo valor del inmueble objeto de una expropiación, antes de que esta se produzca, es útil para solventarlos con posterioridad a que la “expropiación” —así entre comillas— se ha concretado? Creemos que no, pero sobre esto volveremos más adelante. Mientras, veamos la ley número 13-07, a continuación.

B. Breve análisis de la ley número 13-07

¹⁵ Reza: “Se consideran estados de excepción aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Comoción Interior y Estado de Emergencia.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. La ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, vino a disponer, esencialmente, un traspaso de competencias, de tal forma que, conforme su artículo 1, “las competencias del Tribunal Superior Administrativo (...), así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario (...), el que (...) se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”.

32. Más aún, en el párrafo de dicho artículo, estableció que “el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (...) (c) los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social; y d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual”.

33. Dicha norma establece otros aspectos de carácter procesal, los que, sin embargo, no interesan al objeto de este voto.

34. Llegados aquí, conviene realizar un análisis combinado de ambas leyes.

C. Breve análisis combinado de las leyes números 344 y 13-07

35. Del análisis combinado de las leyes números 344 y 13-07, podemos deducir algunos aspectos relevantes:

37.1. Para los casos en que se haya formalizado —mediante decreto— un proceso de expropiación y no existiere acuerdo entre las partes —el Estado y el propietario— sobre el precio ha sido previsto un procedimiento judicial que propende a resolver el conflicto para, luego de su solución, dar paso a la realización de la expropiación;

37.2. Ese procedimiento puede ser incoado —es decir, se encuentran legitimados para impulsarlo— por (i) el Estado, (ii) los municipios, (iii) el Distrito Nacional



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y (iv) los titulares del derecho afectado, si bien en este último caso ello será **en ausencia de acción estatal**, precisión esta última que, por cierto, siempre se obvia y que, sin embargo, dice mucho del espíritu de la ley número 344, que ya hemos resaltado, ahora en el sentido de que es al Estado a quien, en principio, corresponde acudir a la justicia a dilucidar un aspecto nodal de una operación que es él, y nadie más, quien está interesado en impulsar. Es decir: el Estado está interesado en expropiar, el Estado debe conducir las acciones necesarias para resolver —incluso judicialmente— los asuntos que impiden que la expropiación se desarrolle conforme los términos de la Constitución para, una vez resueltos tales asuntos —y no antes—, proceder con la expropiación. Como se ha visto, los particulares también pueden accionar —esto, por cierto, sólo a partir de la modificación de 2005—, pero resaltamos aquí que la iniciativa en este sentido, conforme los términos de la ley, corresponde al Estado y, en ausencia de su acción, a los particulares.

37.3 Mediante dicho procedimiento, se solicita al órgano judicial correspondiente —es decir, el Tribunal Superior Administrativo, según dispuso la ley número 13-07 y ha reconocido el Tribunal Constitucional dominicano (ver sentencia TC/0206/16, del 9 de junio de 2016) — que proceda a ordenar (i) la expropiación y (ii) la fijación del justo precio, con el cual deba ser indemnizado el propietario afectado.

36. Precisada la actualidad del derecho de propiedad y de la expropiación en nuestro país, examinaremos algunos motivos sobre la esencialidad del previo y justo valor como elemento legitimante de la facultad expropiatoria del Estado dominicano.

II. BREVES NOTAS SOBRE LA ESENCIALIDAD DEL PREVIO Y JUSTO PAGO



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. La visión que se ha tenido sobre esa característica del proceso expropiatorio, lo mismo en la Administración que en el ámbito judicial, es desenfocada, lo que explica muchas de las ocurrencias —equivocos, injusticias— que se han producido en esta materia.

38. No es, por cierto, lo que ocurre en la doctrina dominicana, donde se encuentra una clara visión, una acabada conciencia al respecto, por demás coherente con el contenido constitucional.

39. En efecto, Manuel Amiama, por ejemplo, es categórico cuando dice que “*la indemnización debe preceder a la enajenación y debe ser justa*”¹⁶. En días más cercanos Eduardo Jorge Prats es aún más terminante cuando indica que

*la expropiación no es constitucionalmente legítima a menos que haya indemnización y que esta indemnización sea previa. La fórmula empleada por la Constitución no permite la posibilidad de expropiar antes e indemnizar después, como es el caso de la Constitución de España. Solo “en caso de Estado de Emergencia, o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa” (art. 51.1). De manera que la falta de cumplimiento de la previa indemnización impide la ocupación de bienes y derechos objeto de la expropiación. Hay que indemnizar antes y expropiar después.*¹⁷

40. Franklin Concepción Acosta se pronuncia con similar firmeza respecto al carácter previo del pago cuando dice:

El obligatorio requisito fundamental del carácter previo debe ser entendido como una carga del beneficiario de la expropiación para

¹⁶ AMIAMA, Manuel, Ob. Cit. p. 93.

¹⁷ JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*, volumen II, Santo Domingo: Ius Novum, Amigo del Hogar, segunda edición, 2012, p. 214.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*consumar ésta en su favor; siendo un presupuesto esencial y de validez y no una simple condición de eficacia, de tal modo que sin él no hay expropiación sino una simple vía de hecho.*¹⁸

41. Al respecto, la clarividencia de estos doctrinarios dominicanos es coherente no solo con el contenido del Texto Supremo dominicano, sino también con algunas expresiones notables de la jurisprudencia comparada. Como, por ejemplo, con la Corte Constitucional de Colombia cuando ha expresado que: **“La indemnización tiene pues un presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad de expropiar: su carácter preventivo, constituido por la indemnización previa. (...) En el ordenamiento colombiano la expropiación se constituye con el pago seguido de la obligación de transmitir el dominio del bien”**¹⁹. O, también, con el Tribunal Constitucional de Perú, cuando ha dicho que **“para que la expropiación como procedimiento sea legítima, tiene que respetarse el derecho al debido proceso del titular del derecho de propiedad”**²⁰ y, asimismo, que **“sólo se configura un procedimiento expropiatorio si existe el pago previo del justiprecio por el bien expropiado, tal como lo dispone (...) la Constitución.”**²¹

42. Ese discernimiento se echa de menos en la actividad judicial dominicana. El previo pago, en efecto, generalmente no es tratado, conforme lo establece la Constitución, como un presupuesto esencial y de validez —ni, mucho menos, como un elemento legitimador— del ejercicio de la facultad expropiatoria del Estado, por demás diferenciador de aquel otro ejercicio estatal —arbitrario, abusivo, antijurídico, injusto—, ajeno al mandato constitucional y en detrimento del derecho de propiedad, que los dominicanos, lamentablemente, conocemos

¹⁸ CONCEPCIÓN ACOSTA, Franklin E.. *Teoría de las vías de ejecución en el Derecho Administrativo*. Santo Domingo: Impresora Soto Castillo, primera edición, 2017 pp. 451-452.

¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-153 de 1994, del 24 de marzo de 1994.

²⁰ Tribunal Constitucional de Perú. Segunda Sala, Sentencia del 20 de marzo de 2009, fundamento 10. Expediente 05614-2007-PA/TC.

²¹ Tribunal Constitucional de Perú. Primera Sala, Sentencia del 28 de agosto de 2009, fundamento 11. Expediente 0864-2009-PA/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bien. Por el contrario, el previo pago es manejado usualmente como un elemento más, diríase que opcional, como un trámite cualquiera que puede cumplirse o no, sin riesgo de consecuencias sustanciales ni mayores.

43. Lo antedicho nos impone, pues, insistir en los presupuestos contenidos en el artículo 51.1 de la Carta Política, en cuanto a 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**, 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.*

44. Y reiterar, entonces, que es desde el texto supremo que se desprende su señalado carácter esencial.

45. En suma, la esencialidad del previo y justo pago se desprende del texto constitucional y comporta no sólo un mecanismo para mitigar y compensar la afectación que provoca una expropiación forzosa, sino, sobre todo, un requisito *sine qua non* para la configuración del debido proceso expropiatorio preceptuado en el artículo 51.1 de la Constitución dominicana. Así, el pago del justo valor, consumado en los términos constitucionalmente previstos, conduce el proceso de expropiación por el cauce delineado por el constituyente, siempre con el objeto de proteger al propietario como de satisfacer los intereses de la colectividad. Es ahí, solamente ahí, en ese escenario de equilibrio entre los intereses sociales y los individuales y de cumplimiento de los términos constitucionales, que opera el proceso que el constituyente ha llamado expropiación. Fuera de ese marco, no existe la expropiación como proceso constitucional. En su ausencia lo que existe es otra cosa, marcadamente una violación al derecho de propiedad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. Si no se entiende esto, si no se aprecia y se valora en los términos que precisamos, no se entenderá la expropiación ni el debido proceso expropiatorio. Mucho menos, las consecuencias que genera un proceso expropiatorio mal entendido, desarrollado al margen del contenido constitucional.

47. Veamos, a continuación, el fundamento de esta esencialidad.

A. Sobre el fundamento de la esencialidad del previo pago

48. La esencialidad del pago —acordado o determinado judicialmente— realizado antes, y no después, de que el inmueble salga del dominio de su titular para pasar —tanto en hecho como en derecho— a las arcas públicas, se puede apreciar en los efectos que el mismo produce en diferentes ámbitos, entre los cuales destacamos los tres siguientes.

i. Económicos

49. Los efectos económicos que genera un proceso expropiatorio en el expropiado son el principal factor que informa de la esencialidad del previo pago; impacto que, por cierto, alcanza también —para mal o para bien, según se maneje— a los entes gubernamentales.

50. Como señala Perdomo Cordero, *“la previa indemnización es importante porque excluye la posibilidad de que la expropiación disminuya el patrimonio del expropiado”*²². Respecto de los segundos, —los entes gubernamentales— sirve para sujetar sus actuaciones a los principios de juridicidad y de legalidad de la actividad administrativa previstos en el artículo 138 constitucional²³ y

²² PERDOMO CORDERO, Nassef. *Constitución Comentada 2015*. Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar, cuarta edición, 2015, p. 147.

²³ Establece: *“Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

evitar, asimismo, que, si no lo hacen oportunamente, terminen pagando un precio abultado por la plusvalía del importe ostentado por el inmueble en el mercado cuando se consumó la actuación calificada de “expropiación”, lo cual repercute negativamente en el erario público y, también, puede preparar el escenario para que el juez que, posteriormente, conozca de los efectos lesivos de una expropiación antijurídica pueda ordenar la reparación pecuniaria de los daños y perjuicios experimentados por los propietarios.

51. Por otra parte, cuando se produce un proceso de expropiación al margen del mandato constitucional, el factor pecuniario se convierte usualmente en el reclamo principal de las personas afectadas por la actuación antijurídica. Sin inmueble, y conscientes de la dificultad mayúscula que supone la devolución de su propiedad, las víctimas generalmente circunscriben sus pretensiones a la consecución del pago de la indemnización adeudada.

ii. Jurídicos

52. Cuando la afectación de la propiedad privada por parte del Estado se realiza respetando el debido proceso expropiatorio genera el efecto jurídico —por demás, elemental— que supone el traspaso del derecho de propiedad del inmueble desde el patrimonio de su titular a los confines del Estado dominicano. Pero, también, genera otros efectos jurídicos, en la medida en que respeta el núcleo esencial de una caterva de prerrogativas constitucionales como el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho de propiedad —incluida su función social—, la familia, la vivienda, el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio nacional —en los casos que aplica—, con todo lo cual fortalece el orden constitucional y el Estado social y democrático de Derecho al que nos conduce la Constitución.

53. Ahora bien, cuando la expropiación se realiza sin el abono del consabido previo pago, esa actuación produce, igualmente, efectos jurídicos, si bien estos,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en lugar de morigerar la tribulación del propietario que pierde los derechos sobre su propiedad, la agravan pues, además de perder los beneficios que implica esa titularidad, se ve obligado a soportar el desasosiego de un leviatán que, con su posición dominante y su actitud irresponsable e indolente, mancilla otros derechos e intereses. En este contexto, el principal efecto jurídico es la violación al derecho fundamental de propiedad. Y

iii. Sociales

54. El propietario debe contar con la garantía de que, afectado por un proceso de expropiación, su estatus social no será disminuido. En efecto, el previo pago debe ser el elemento concordante entre el antes y el después de la expropiación, de forma que el estatus de la persona que pasa de propietaria a expropiada no se vea afectado sustancialmente. En este sentido, el objetivo del previo pago es asegurar estabilidad al expropiado, procurando su mínima afectación.

55. Para mejor ilustración, pongamos por ejemplo el caso en el que el bien a expropiar sea el único que detente una familia y donde, en consecuencia, residan sus integrantes; allí el previo pago es lo único que puede preparar a esa propietaria para pasar a expropiada con afectaciones mínimas y adquirir, entonces, un inmueble similar que le permita conservar un estatus social parecido al que detentaban antes de la expropiación. Si el pago se produce después de la desposesión o, pura y simplemente, no se produce, los efectos sociales —obviamente, negativos— pueden alcanzar dimensiones tales que lleguen a conculcar ya no sólo el derecho de propiedad sino también otros derechos que, en este contexto, devienen conexos, tales como: los derechos de familia, a la vivienda, a la educación, así como la protección reforzada de los menores de edad, entre otros.

56. En suma, que el previo pago se erige como la principal garantía del propietario frente a la limitación más gravosa, jurídicamente aceptada, al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho de propiedad. Es, justamente, lo que plantea el principio *ubi expropriatio ibi indemnitas*, conforme al cual el sacrificio que representa la expropiación debe ser indemnizado previamente, con el objeto de reparar la afectación del derecho de propiedad y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas²⁴.

57. Veamos, a seguidas, unas muy breves notas en torno a la justeza de este elemento primordial para la satisfacción del debido proceso expropiatorio que es el previo pago.

B. Breves notas en torno a la justeza del valor

58. La justeza del valor a pagar por concepto de expropiación hace parte, también, de la esencialidad del previo pago del valor del inmueble a expropiar. Este valor, como dice la Constitución, ha de ser justo y su determinación, por supuesto, puede mutar de acuerdo a las particularidades de cada caso.

59. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho que “[l]a indemnización debe ser justa”²⁵ y, asimismo, que ella

*no puede llegar al punto de ser irrisoria o simbólica, pues el juez de la expropiación deberá siempre ponderar tales intereses privados y sociales de manera que correspondan en realidad “a lo que es justo”. Lo anterior significa que el valor indemnizatorio que se determine debe comprender los daños causados, pero cuidando que no constituya un enriquecimiento ni un menoscabo*²⁶.

²⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-1074/02, del 4 de diciembre de 2008, disponible en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1074-02.htm>.

²⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-306/13, del 22 de mayo de 2013, disponible en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-306-13.htm>.

²⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-306/13, del 22 de mayo de 2013, disponible en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-306-13.htm>.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

60. En efecto, desde la perspectiva de la justeza, el pago del valor del inmueble a expropiar debe ser visto como un mecanismo de preservación integral del patrimonio del propietario, por lo que no debería ser un monto insuficiente —que tienda a empobrecer al titular—. Por cierto, tampoco debería ser, a la inversa, un monto abultado —que tienda a enriquecer al propietario de forma impropia—. Todo, en el entendido de que el pago justo no busca que el propietario reciba los valores a los que aspira, sino el monto más aproximado al valor de mercado del bien que perderá.

61. La Corte Constitucional colombiana, en su afán de otorgar el justo valor a las indemnizaciones o compensaciones por expropiación y tomando en cuenta las funciones que puede tener el pago en diversos casos, ha esbozado varias opciones y ha establecido que

(...) la indemnización no se limita al precio del bien expropiado. Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir el particular, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación.

(...)

En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras, una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante, y ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizarle efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta.²⁷

²⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-1074/02, del 4 de diciembre de 2008.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

62. Al hilo de esto, es posible inferir que la justeza del valor se puede determinar desde la función de la indemnización, lo que, desde luego, deberán tener presente los peritos que intervengan en su evaluación. En todo caso, la función de la indemnización habrá de responder a criterios conectables con la juridicidad del proceso de expropiación. En efecto identificamos como posibles hipotéticos los siguientes:

(i) Cuando el pago se realiza en los términos previstos en el artículo 51.1 de la Carta Política y el debido proceso expropiatorio es respetado por el Estado. La indemnización a intervenir en este supuesto ha de ser enteramente compensatoria, pues se reduce al pago de un monto igual o, al menos, lo más aproximado posible al valor de mercado ostentado por el inmueble al momento en que es declarado de interés social o de utilidad pública.

(ii) Cuando el pago no es previo y, pues, se incumple el requisito previsto en el artículo 51.1 constitucional. La indemnización a intervenir en este supuesto no sólo debe ser compensatoria, sino que también debe incluir la reparación de los daños y perjuicios, materiales —daño emergente y lucro cesante— y morales, provocados al propietario por el despojo del inmueble de forma ilegítima; esto, sin perjuicio de que una actuación antijurídica de este tipo activa el régimen de responsabilidad patrimonial consignado en el artículo 148²⁸ de la Carta Política, que vendría a complementar la justeza de la indemnización. Y

(iii) Cuando el inmueble expropiado o su titular se encuentren revestidos de una protección constitucional reforzada. Diferente a los dos anteriores, este es un escenario que no se relaciona con el momento del pago. En casos en que el inmueble a expoliar sea un bien de familia o que su titular goce de una protección constitucional reforzada —menor de edad, envejeciente o con una

²⁸ Dice: “Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condición de discapacidad—, la justeza de la indemnización se determinará no sólo por su carácter previo y por su correspondencia con el valor de mercado —elementos que, reiteramos, siempre deben estar presentes para satisfacer los presupuestos del debido proceso expropiatorio—, sino también porque con su provisión el Estado garantice, además, la efectividad de los derechos fundamentales que corresponden a un propietario que, como el de este supuesto, goza de una protección constitucionalmente reforzada, de forma que la afectación —que en todo caso debe ser mínima— sea todavía menor. En estos casos, en efecto, el Estado tiene que ir más allá y salvaguardar la integridad de los derechos fundamentales de los propietarios que resultan afectados colateralmente por la desposesión inmobiliaria.

63. En fin, que la determinación de la justeza del valor del inmueble implica una ponderación dilatada del fenómeno jurídico y de las realidades de cada caso, con miras a que, como ya dijimos, el Estado pueda solventar un monto razonable —en todo caso, lo más cercano posible al valor de mercado estimado en el momento del pago— que, por una parte, reduzca al mínimo los daños para el propietario y, por otra parte, no degenera en una carga exagerada —desconectada del valor real— para el erario público, de manera que se logre un equilibrio en este sentido. Preciado lo anterior, a seguidas revisaremos la naturaleza del pago al que nos estamos refiriendo.

C. Sobre la naturaleza de la obligación del previo y justo pago

64. Para dejar por sentados los motivos de esta posición particular, también es muy importante la conceptualización sobre la naturaleza de la obligación del previo y justo pago, o bien sobre el carácter de la deuda a cargo del Estado, generada por el ejercicio de la facultad expropiatoria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. Se ha dicho que, en lugar de su derecho de propiedad, el expropiado ve nacer una deuda en contra del Estado, la que, como hemos visto, ha de ser saldada antes de la expropiación.

66. La naturaleza de esa deuda es fundamental en el análisis que realizamos y se impone, pues, despejarla: si se trata, como han planteado algunos y pareciera a primera y simple vista, de una deuda de carácter civil, nacida de una obligación de naturaleza civil, común, ordinaria; o si, por el contrario, se trata de una deuda que, aun conteniendo un elemento de carácter pecuniario —como, en efecto, resulta innegable—, trasciende ese elemento y es de otra naturaleza. La definición de este asunto nos conducirá, según su orientación, por caminos diferentes, incluso sustancialmente diferentes, no solo jurídicos sino también judiciales y —por qué no— humanos.

67. Al respecto, somos partícipes de que, como afirma Fabiola Medina Garnes,

*(...) la indemnización no puede reputarse únicamente como la generación de un crédito en favor del expropiado. Asimilar una garantía constitucional a un simple cobro de pesos es, en nuestro criterio, envilecerla. Esa es posiblemente la causa principal de la indefensión a la cual se ha relegado al administrado, obligándolo a recurrir a una ley [la número 344] costosa y obsoleta, concebida para obligar a la Administración a seguir un proceso legal de justiprecio y distorsionada para convertirse en contra en el arma más efectiva para someterlo a un estado eterno de indefensión.*²⁹

²⁹ MEDINA GARNES, Fabiola. *El proceso de expropiación forzosa en la República Dominicana y el amparo como vía idónea contra el accionar de la Administración violatorio del derecho fundamental de propiedad*, Santo Domingo: Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL) y la Universidad de Salamanca, tesis para optar por el título de Máster en Derecho de la Administración del Estado, (mayo, 2018), p. 49.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

68. Estamos convencidos de que se trata, en efecto, de una deuda de otra naturaleza. Difícil de asir, ciertamente, su naturaleza es constitucional, en la medida en que nace de un requisito esencial, que es el previo pago y cuyo cumplimiento es, como ya hemos dicho acaso neciamente, indispensable, legitimador del ejercicio de la facultad expropiatoria del Estado y constituye una garantía constitucional en favor del propietario.

69. Si esa deuda se saldara conforme ordena la Constitución —es decir, antes de la expropiación— sería una deuda natimuerta. Existiría, si acaso, en la eventualidad de discrepancia en torno al precio, lo que durase el diferendo sometido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como manda la ley 13-07, conforme el procedimiento establecido por la ley 344.

70. Hace rato sabemos, sin embargo, que con frecuencia no ocurre así; que esa deuda puede, en efecto, subsistir —incluso largamente— con posterioridad al momento expropiatorio; lo que, por cierto, no cambia su naturaleza.

71. En efecto, que se salde antes o después, no cambia la naturaleza de esta deuda.

72. Lo que puede ocurrir —y ocurre— si ella queda pendiente después de la expropiación, es que se complejiza —incrementando, con ello, la dificultad para asir su naturaleza—. Porque, entonces, la ausencia del previo pago se imbrica, de forma inseparable con la violación al derecho fundamental de la propiedad que nace de esa misma ausencia. Es que, como ya hemos repetido, la ausencia del previo pago deslegitima la expropiación y genera, consecuentemente, irremediablemente, la violación al derecho de propiedad. En ese escenario —expropiación en ausencia de previo pago— la deuda es tal y es, al mismo tiempo, violación al derecho fundamental de propiedad. Entonces, quedamos en presencia de una deuda constitucional por partida doble, de una deuda constitucional multiplicada, agravada. No nos parece posible, en efecto,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

convertir esa naturaleza en una más simple, como podría ser una deuda de carácter civil.

73. En este punto, algunas preguntas no se hacen esperar. Un juez de amparo, colocado ante una deuda como la recién señalada —deuda y violación—: ¿qué debe y puede hacer?, ¿cómo deshace esa imbricación, sin afectar la integridad de los dos elementos imbricados?, ¿cómo y por qué difumina la violación al derecho de propiedad para quedarse solamente con la deuda?, ¿cómo convierte esa deuda, así perfilada —requisito esencial, garantía constitucional—, en una de otra naturaleza, de una naturaleza inferior, más simple, que justifique razonablemente —razonablemente, insistimos— su descarte del ámbito del amparo y su envío hacia el de la justicia ordinaria? Creemos que, en rigor, el juez de amparo tiene muy pocas opciones.

III. EL AMPARO ES UNA VÍA IDÓNEA PARA TUTELAR EL DERECHO DE PROPIEDAD FRENTE AL EJERCICIO ILEGÍTIMO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA DEL ESTADO

74. He aquí el núcleo de la cuestión que nos ha movido a tomar una posición distinta a la mayoría del Tribunal.

75. Al hilo de todo lo anterior, sostenemos que el amparo es una vía idónea para solventar las violaciones al derecho fundamental de propiedad cometidas por el Estado mediante un ejercicio impropio de su facultad expropiatoria, al margen del debido proceso expropiatorio que perfila la propia Constitución. Y al referir el amparo —deseamos subrayar— aludimos tanto al amparo ordinario como al amparo de cumplimiento.

76. Y la indicada idoneidad del amparo es así, incluso, por supuesto, en los casos en que el Estado “expropia”, no paga y no hay acuerdo sobre el monto, asunto este último, a propósito del cual se suele plantear que el propietario,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violentado y todo, lo que debe hacer es acudir a la justicia ordinaria para accionar, conforme los términos de la ley número 344, y resolver lo relativo al desacuerdo sobre el monto de la indemnización que le corresponde.

77. Tema conflictivo, controversial, ha generado —y continuará generando— más de una discusión, a partir, sobre todo, de visiones diferentes de las cosas.

78. Sostenemos que siempre que esa excepción a la inviolabilidad del derecho de propiedad, que es el ejercicio de la potestad expropiatoria del Estado, no cumpla con los requerimientos consagrados en la Constitución, ese proceso no se perfecciona —por tanto, no existe como tal— y en esa ausencia se configura, entonces, una violación al derecho de propiedad que, en tanto que derecho fundamental, puede ser solventada a través del amparo.

79. Tal es nuestra visión, tal es nuestra tesis.

80. Antes hemos dicho que la ley 344 ha sido concebida para ser aplicada, coherente con la orientación de la Norma Suprema, antes de la expropiación y que ella no prevé —como no puede hacerlo— soluciones —razonables y justas, por supuesto— para aquellos casos en que el Estado incumple con el mandato constitucional de pagar previamente; y que, en este sentido, la controversia sobre el monto del justo valor no puede ser resuelta en virtud del procedimiento establecido por la referida ley porque, entre otras razones, como también hemos argüido, ya resulta impertinente, toda vez que la ausencia de dicho pago, lejos de constituir una deuda de carácter civil, constituye una deuda de naturaleza constitucional que, además, se imbrica inevitablemente con una violación al derecho fundamental de la propiedad.

81. No se trata, pues, de un asunto que pueda ni deba ser dilucidado en la jurisdicción ordinaria. Esa posibilidad quedó atrás cuando el Estado expropió



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin haber realizado el previo pago. Eso pudo ser posible como quiso el legislador, por demás coherente con el constituyente, antes de la expropiación. No después. Después de la expropiación se abre un escenario en el que esa ley no tiene aplicación alguna, un contexto que requiere otras soluciones.

82. En este sentido, hemos visto que, ciertamente, el Tribunal Constitucional no ha tenido una visión clara y consistente de estos asuntos; que ha tenido una postura zigzagueante, ambivalente, en relación con la pertinencia del amparo para solventar casos de expropiación que en realidad no lo son, sino que, por el contrario, son actuaciones violatorias del derecho de propiedad. Ha considerado, en efecto, que el amparo es una vía idónea para ello, como en la sentencia TC/0205/13³⁰, del 13 de noviembre de 2013, en la que indicó que:

los jueces de amparo pudieron advertir que, aun cuando existieran otras vías judiciales que permitieran obtener la protección del derecho fundamental vulnerado, ninguna de esas vías podía ser tan, o más, efectiva, eficaz y expedita que el amparo, pues cualquier otro proceso judicial extendería indefinidamente la concreción de la protección que se procura en este caso, en que la violación al derecho fundamental se ha estado produciendo por más de veintiún (21) años.

83. Esa misma declaración formuló en las sentencias TC/0261/14³¹, del 5 de noviembre de 2014 y TC/0724/18³², del 10 de diciembre de 2018, fundado, según declaró, en los principios rectores de la justicia constitucional

³⁰ Reiterado en la sentencia TC/0193/14, del 25 de agosto de 2017.

³¹ Entonces indicó que, pese a existir otras vías judiciales pudieran garantizar la protección del derecho fundamental vulnerado, “ninguna de esas vías podía ser tan o más efectiva, eficaz y expedita que el amparo, pues cualquier otro proceso judicial extendería indefinidamente la concreción de la protección que se procura en este caso”.

³² En ella precisó que “no existe otra vía tan efectiva como la vía del amparo para (...) constreñir a los representantes del Estado dominicano, al justo pago de los terrenos expropiados hace más de cuarenta (40) años”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consagrados en el artículo 7³³ de la LOTCPC, especialmente los de celeridad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, oficiosidad y supletoriedad.

84. Y, sin embargo, el Tribunal se ha pronunciado en otro sentido, inadmitiendo el amparo por la existencia de otra vía efectiva, como hizo en las sentencias TC/0017/16³⁴, del 28 de enero de 2016, TC/0401/16³⁵, del 25 de

³³ El artículo 7 dice:

“Principios rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:(...)”

2) Celeridad. Los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos y sin demora innecesaria;

3) Constitucionalidad. Corresponde al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, en el marco de sus respectivas competencias, garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad;

4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades;

5) Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicara de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales; (...)

11) Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente;

12) Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo;(...).”

³⁴ En la ocasión precisó que *“e) Es por la naturaleza misma de la materia que envuelve el caso que este tribunal considera que corresponde al juez ordinario, y no al de amparo, dirimir la controversia presentada, es decir, que existe otra vía, tal y como lo consagra el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11: el recurso contencioso administrativo, a través del cual los recurrentes deben resolver su controversia”*. Interesa destacar que no participé en las deliberaciones ni en la votación de esta sentencia, por causas previstas en la ley.

³⁵ En esta dijo que *“la naturaleza del conflicto no era susceptible de ser conocido mediante el amparo, para proteger el derecho alegadamente vulnerado, en razón de que el proceso de expropiación obedece a un procedimiento especial amparado en la Ley núm. 344”*. Interesa destacar que no participé en las deliberaciones ni en la votación de esta sentencia, por causas previstas en la ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agosto de 2016, y TC/0255/17³⁶, del 19 de mayo de 2017³⁷, entre otras, en el entendido de que en un escenario caracterizado por la existencia de un decreto de expropiación, la ocupación de la propiedad por el Estado sin haber cumplido con el previo pago del justo valor, en relación con el cual existe controversia; en ese escenario, repetimos, el juez de amparo no puede resolver la cuestión, sino el Tribunal Superior Administrativo, en el marco de un recurso contencioso-administrativo.

85. Contrario a esta postura, reiteramos que el amparo sí constituye la vía idónea para solventar los casos de expropiación, precisamente en los casos en los que se ha despojado la propiedad sin la concreción del pago previo del justo valor. Esto así, por varias razones: (1) porque el procedimiento previsto por la ley 344 no aplica cuando se ha expropiado sin pagar el justo precio; (2) porque el contencioso-administrativo supone todo un embrollo procesal que hace la vía ordinaria menos efectiva; y (3) porque la posibilidad de determinar el justo valor se puede realizar en amparo; todo lo cual desarrollaremos a continuación.

1. Porque el procedimiento previsto por la ley 344 no aplica cuando se ha expropiado sin pagar el justo precio

86. Ya lo hemos dicho. Lo repetiremos ahora. El amparo constituye la garantía jurisdiccional por excelencia ante la vulneración de derechos fundamentales y es, en este sentido, “la vía efectiva para hacer cesar la vulneración al derecho de propiedad”³⁸. Por tanto, ante la violación del derecho de propiedad, configurada por un ejercicio expropiatorio realizado sin el previo pago del justo valor, el

³⁶ Entonces precisó que “*en este caso es el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo por ser el tribunal que conoce todo lo relativo al establecimiento del justo precio a pagar por un inmueble expropiado declarado de utilidad pública en ausencia de acuerdo entre las partes.*”

³⁷ Interesa destacar que no participé en las deliberaciones ni en la votación de estas sentencias, por causas previstas en la ley.

³⁸ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0059/16.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo constituye la vía pertinente para solventarla efectivamente, incluso si no hay acuerdo sobre el valor del inmueble.

87. En este punto, se hace necesario que recordemos el alcance del artículo 51 de la Constitución y que el mismo exige el previo pago del justo valor antes de la ocupación material, incluso, en el caso de la declaratoria de urgencia contemplado en el artículo 13 de la ley 344, como ya analizamos antes.

88. El incumplimiento de ese debido proceso expropiatorio implica una grosera, clara y flagrante violación al derecho de propiedad; y esa situación no fue prevista —como no pudo serlo, pues su objeto ha sido y es otro— en la ley 344.

89. Es decir, como hemos expresado anteriormente, la ley 344 ha de aplicarse —en el marco de un contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo— si se está discutiendo el valor de un inmueble, antes de que se haya producido la expropiación, no después. Por tanto, si la discusión del monto surge después de la ocupación, no estamos en algún supuesto previsto en la referida ley y, por consiguiente, no corresponde aplicar el procedimiento que ella prevé. Tal cosa resulta, en efecto, no sólo impertinente sino también injusta porque coloca sobre los hombros del propietario —o bien, del “expropiado” — no solo la falta del Estado sino también, como si fuera poco, las perjudiciales consecuencias procesales que se derivan de esa situación.

2. Porque el contencioso-administrativo supone todo un embrollo procesal que hace a la vía ordinaria menos efectiva

90. Como se ha visto, la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva es la solución que, usualmente, ha adoptado el juez de amparo —lo mismo el de primera instancia que el Tribunal Constitucional— al resolver los casos en los que no se ha acordado o determinado el justo valor a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser pagado por concepto de la expropiación; esa otra vía efectiva, según esta tendencia, es el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo.

91. Si fuera insuficiente la argumentación que hemos vertido antes para demostrar que, conceptualmente, jurídicamente, constitucionalmente, el amparo es vía idónea para solventar las afectaciones al derecho de propiedad generadas por un ejercicio ilegítimo de la facultad expropiatoria del Estado y que, por el contrario, resulta impertinente la vía ordinaria, convendría recordar la realidad procesal a la que se abocaría el propietario que, colocado en esa situación, se sumerja en el proceso contencioso-administrativo³⁹.

³⁹ En la actualidad, el procedimiento a seguir en ocasión de un recurso contencioso-administrativo, se rige conforme a la ley número 1494 del 9 de agosto de 1947 y sus modificaciones, así como en virtud la ley número 13-07. Estas leyes, en general, contemplan un procedimiento de instrucción complejo y extenso para el recurso contencioso-administrativo y, si bien no es objeto central de este trabajo, se impone realizar algunas precisiones en virtud de las cuales consideramos, que ocasión de la expropiación sin el previo pago, no resulta ser la vía más efectiva para la tutela del derecho de propiedad.

El procedimiento contencioso-administrativo conlleva, luego de la presentación del recurso, la emisión de un auto por parte del Presidente del Tribunal Superior Administrativo. A seguidas, se debe proceder a la notificación del recurso y el auto a las entidades públicas envueltas en el conflicto y a la Procuraduría General Administrativa, para que estas produzcan y depositen sus respectivos escritos de defensa, disponiendo de un plazo de treinta días, con posibilidad de ser prorrogado hasta sesenta, en casos complejos, conforme el párrafo I del artículo 6 de la ley número 13-07. Sin embargo, si dentro del plazo no se deposita el escrito de defensa o no propone ninguna medida preparatoria, el presidente del Tribunal Superior Administrativo puede poner en mora a la autoridad que se encuentre en falta, otorgándole un plazo de hasta cinco días para que produzca y deposite su escrito de defensa. Adicionalmente, en la práctica se suelen conceder respectivos plazos de treinta días para que cada una de las partes presenten escritos de réplica y contrarréplica, previo a que, luego de completadas estas actuaciones, el expediente quede en estado de fallo, si es que no se dispusieron medidas de instrucción o la celebración de alguna audiencia conforme el artículo 29 de la ley número 1494.

Como se aprecia, el recurso contencioso-administrativo es un procedimiento escrito, que envuelve una sucesión de actos regulados por unos plazos particulares y de obligatorio cumplimiento, con vocación de alcanzar aproximadamente cuatro meses, previo a quedar en estado de fallo. Su desconocimiento implicaría una vulneración al debido proceso de ley, de manera que son plazos ineludibles y que provocan una dilación para materializar una solución rápida, con respecto al derecho a una tutela judicial efectiva, ante la vulneración del derecho de propiedad.

A esto debemos añadirle que las decisiones del Tribunal Superior Administrativo, en ocasión de un recurso contencioso-administrativo, siguen el procedimiento recursivo ordinario, es decir, que son decisiones susceptibles de ser impugnadas en casación ante la Suprema Corte de Justicia. La interposición del recurso de casación, de acuerdo con el artículo 12 de la ley número 3726 del 29 de diciembre de 1953, que instituye el Procedimiento de Casación, genera la suspensión inmediata de la ejecución de la sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

92. Se trata, en efecto, de un procedimiento complejo, reglado por una sucesión de actuaciones —innecesarias en algunos casos—, reguladas por amplios plazos fundados en la ley misma, así como de otros cuyos orígenes se encuentran en la práctica. Estas actuaciones impiden que los afectados obtengan, a la brevedad, una sentencia que tutele sus derechos y, cuando la consiguen, se encuentran con la triste realidad de un recurso de casación con efectos suspensivos, cuya solución demora años, dilatando así la obtención de una decisión con carácter definitivo e irrevocable y profundizando la conculcación de su derecho de propiedad.

93. En efecto, la ordinaria es una vía menos efectiva que el amparo, para atender las situaciones planteadas.

3. Porque la posibilidad de determinar el justo valor se puede realizar en amparo

94. Otro argumento que se emplea para descalificar al amparo como una vía efectiva para solventar los casos en que no se ha determinado el justo valor, es que el juez de amparo no tiene atribuciones para esa determinación, sino que es un asunto de la competencia del Tribunal Superior Administrativo, conforme al procedimiento de expropiación previsto en la ley 344. Ya hemos explicado el equívoco que suponen estos planteamientos.

95. No nos hemos referido, sin embargo, a que en amparo es perfectamente posible determinar el monto a ser pagado en estos casos. En este punto, conviene recordar algo que olvidan quienes promueven el descarte del amparo para estos asuntos: los amplios poderes que la ley le ha otorgado y que el propio Tribunal Constitucional le ha reconocido al juez de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96. En efecto, el artículo 87 de la LOTCPC precisa que el juez de amparo tiene los más amplios poderes para celebrar las medidas de instrucción que considere necesarias. Leamos, en efecto, el referido texto:

Artículo 87- Poderes del Juez. El juez de amparo gozará de los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, así como para recabar por sí mismo los datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados, aunque deberá garantizar que las pruebas obtenidas sean comunicadas a los litisconsortes para garantizar el contradictorio.

Párrafo I.- Las personas físicas o morales, públicas o privadas, órgano o agente de la administración pública a quienes les sea dirigida una solicitud tendiente a recabar informaciones o documentos están obligados a facilitarlos sin dilación, dentro del término señalado por el juez.

Párrafo II.- Todo funcionario público, persona física o representante de persona moral que se negare a la presentación de informaciones, documentos o cualquier otro medio de prueba requerido por el juez, podrá ser apercibido por la imposición de astreinte, sin perjuicio de incurrir, de persistir su negativa, en desacato.

97. El propio Tribunal Constitucional, por su parte, ha reconocido los amplísimos poderes con que cuenta todo juez de amparo —los cuales emula y reitera siempre que revoca o anula una sentencia de amparo y conoce íntegramente de la acción—. En efecto, esta facultad ha sido desarrollada por este colegiado a partir de la sentencia TC/0071/13, del 7 de mayo de 2013, bajo el argumento de que ella

reside en la esencia misma de la acción de amparo como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pues considerar el recurso de revisión sobre la base de una visión más limitada resultaría insuficiente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para asegurar la efectividad del derecho, cuya tutela demanda la víctima [...]. En otro orden de ideas, conviene resaltar que la indicada prerrogativa de conocer el fondo de la acción tampoco resulta del todo extraña al procedimiento establecido en la referida Ley No. 137-11, en virtud de dos razones adicionales: de una parte, su artículo 101 permite al Tribunal Constitucional la posibilidad de sustanciar mejor el caso mediante el llamamiento a una audiencia pública; y, de otra, dicha ley no proscribió expresamente conocer del fondo de la acción en la revisión de sentencias de amparo.⁴⁰

98. Estos poderes a los que hace alusión la citada sentencia TC/0071/13 facultan, en consecuencia, al Tribunal Constitucional a reproducir en sede de revisión constitucional —tras revocar o anular la sentencia de amparo— las amplísimas potestades que se derivan del artículo 87 de la LOTCPC para que el juez constitucional compruebe la verdad jurídica controvertida.

99. Por tanto, esos poderes implican que —lo mismo el juez de primera instancia que el Tribunal Constitucional— puede disponer las medidas que considere pertinentes y útiles para el caso, debiendo comunicarlas a las partes para garantizar el contradictorio. En tal sentido, en el marco del amparo, es posible auxiliarse de peritos —pudiendo ser designados por las mismas partes o, en su defecto, por el tribunal— para concretar la determinación del justo valor a pagar. También, requerir una tasación o valorización a la Dirección General del Catastro Nacional⁴¹, o bien, si fuera posible, determinar el precio en base al índice de precios sobre los inmuebles y mejoras⁴² que realiza la referida

⁴⁰ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0071/13, del 7 de mayo de 2013.

⁴¹ La Dirección General del Catastro Nacional es un órgano nacional, dependiente del Ministerio de Hacienda, regido por la Ley No. 150-14 sobre el Catastro Nacional. Esta ley establece en su artículo 6, numeral 4, contempla como la valorización de los inmuebles del país como una de las atribuciones de la Dirección General del Catastro Nacional.

⁴² Conforme al artículo 6, numeral 7, de la referida Ley No. 150-14, la Dirección General del Catastro Nacional tiene la atribución de “Elaborar los índices de precios relativos a los terrenos y a las mejoras del país”. Los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dirección General de Catastro Nacional, conforme al mandato de la ley número 150-14 sobre el Catastro Nacional.

100. En efecto, el procedimiento de amparo permite que, en el marco de una audiencia contradictoria, las partes hagan las proposiciones de las medidas de instrucción que sean necesarias para determinar el justo valor, pudiendo incluso ser dispuesta de oficio por el juez o tribunal apoderado; asimismo, las partes están en condiciones de, una vez aportado un informe sobre la valoración o estimación del precio, presentar sus reparos u observaciones, incluso presentar prueba en contrario, en caso de inconformidad con la valoración hecha. De esta manera queda garantizado el contradictorio y respetado el derecho de defensa.

101. Así pues, como vemos, el juez de amparo dispone —en base a lo que establece la ley y a la valoración que ha hecho el propio Tribunal Constitucional— de los poderes suficientes para adoptar las medidas que fueren necesarias para que, en los casos que no haya acuerdo, determinar el valor real del inmueble expropiado, que el Estado habrá de pagar en favor del afectado.

102. El amparo resulta, por consiguiente, la vía más apta para terminar y no prolongar la conculcación del derecho de propiedad que produce la expropiación sin el pago del justo valor, aun en los casos en los que no se haya determinado el monto a ser pagado o no haya acuerdo al respecto.

103. Dicho lo anterior, haremos algunas precisiones en cuanto al caso particular y nuestra posición al respecto.

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

índices de precios se pueden consultar en el portal web del Catastro Nacional, disponible en <http://www.catastro.gob.do/index.php/indice-de-precios>.

Expediente núm. TC-05-2016-0374, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L., contra la Sentencia núm. 00113-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

104. Como hemos dicho, en la especie, estamos de acuerdo con la revocación de la sentencia recurrida en revisión; más no coincidimos con la posición mayoritaria en el sentido de declarar la improcedencia de un amparo de cumplimiento que tiene por finalidad el reclamo de la obligación constitucional de pago del previo y justo valor de un inmueble de dominio privado expropiado mediante el decreto núm. 90, del 16 de septiembre de 1974.

105. Esta decisión se encuentra fundamentada en que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2 de la ley núm. 344, en cuanto a que el propietario y el Estado dominicano no arriben a un acuerdo en cuanto al precio o justo valor del inmueble a expropiar, no es menester del juez de amparo analizar los elementos de prueba aportados por las partes a fin de fijar un precio y, en consecuencia, ordenar el pago de la eventual indemnización; esto lo hace reiterando el criterio mayoritario de que cuando el valor a pagar comporta un aspecto controversial entre las partes el amparo de cumplimiento no es el cauce adecuado (ver sentencia TC/0138/19).

106. Al no estar de acuerdo con lo anterior es que disentimos de la posición mayoritaria, por los motivos que explicamos a continuación.

107. Las razones vertidas por la mayoría del Tribunal Constitucional para justificar la decisión de declarar la improcedencia de un amparo de cumplimiento tendente al pago del justo valor —que de entrada debió ser previo— de un bien inmobiliario expropiado mediante un decreto justificado en la declaración de utilidad pública del bien revelan:

(i) Que el colegiado desconoce la dimensión constitucional de la obligación de pago que le correspondía —y todavía corresponde— cumplir al Estado dominicano en base a ese artículo 51.1 de la Carta Política; pues cuando se expropió el bien debió realizarse el pago del justo valor del inmueble a fin de que el uso de dicha facultad no se tornase —como en efecto ha sido— arbitrario.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ii) Que al no agotarse el debido proceso expropiatorio proclamado por la Constitución dominicana, en la especie se ha configurado una conculcación al derecho de propiedad La Isabelita, S. R. L., que debió ser solventada a través de la acción de amparo de cumplimiento de que se trata, conforme a los artículos 72 de la Constitución dominicana y 104 de la LOTCPC y procurar, en consecuencia, el cumplimiento de la obligación constitucional de pago del justiprecio y las indemnizaciones correspondientes.

108. En efecto, como hemos visto, la efectividad e idoneidad del amparo para solventar estos procesos de expropiación antijurídica —por su dimensión fundamentalmente garantista, de cara a la eficacia en la protección de los derechos fundamentales—, se explica en la medida en que esta herramienta de justicia constitucional cuenta con la gran ventaja de que su surtida clasificación le permite abarcar tanto los escenarios donde se invoque la violación a derechos fundamentales como aquellos en que se denuncie el incumplimiento de algún precepto constitucional, legal o administrativo.

109. Es decir que el amparo, en algunas de sus vertientes, puede —y debe— ser utilizado por los justiciables con el ánimo de dirimir los efectos negativos provocados por la manifiesta desidia del Estado en observar el debido proceso expropiatorio.

110. Lo anterior, por un lado, podemos apreciarlo mediante el amparo tradicional u ordinario a fin de reconocer —como se reconoció en las sentencias TC/0205/13, del 13 de noviembre de 2013, TC/0193/14, del 25 de agosto de 2014, TC/0352/14, del 23 de diciembre de 2014, TC/0211/15, del 13 de agosto de 2015, TC/0442/15, del 2 de noviembre de 2015, TC/0059/16, del 17 de marzo de 2016, TC/0224/19, del 7 de agosto de 2019, entre otras— la violación al derecho fundamental de propiedad impreso en el artículo 51 de la Carta Política. En efecto, aquellos escenarios donde no se aprecie la satisfacción de los requisitos que legitiman el ejercicio de la facultad expropiatoria del Estado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o, como hemos referido en parte anterior: el debido proceso expropiatorio, a saber (i) la declaración de utilidad pública o interés social del bien y (ii) el pago previo de su justo valor, el juez puede —y debe— reconocer la vulneración y disponer las medidas de restauración pertinentes.

111. Por otro lado, como señalábamos anteriormente, el amparo de cumplimiento también es igual de provechoso —y así se ha hecho acorde a los precedentes TC/0053/14, del 24 de marzo de 2014 y TC/0261/14, del 5 de noviembre de 2014, entre otras— ya que no sólo genera un umbral para reclamar que se acate lo previsto en la decisión administrativa a través de la cual la Administración Pública —en los escenarios que lo hace— deja constancia del empleo de su facultad expropiatoria al declarar la utilidad pública o interés social del bien “expropiado” —entre comillas—, sino con el propósito de que sea llevado a cabo el trascendental mandato previsto en el artículo 51 constitucional para legitimar toda expropiación. La finalidad buscada con esta tipología de amparo es, esencialmente, que se ordene el pago del justo valor que debería ser previo.

112. De manera pues, consideramos que el amparo constituye la vía judicial más efectiva y que, por demás, posee las herramientas y poderes necesarios para instruir y solventar, a la brevedad y urgencia requeridas, todos los casos de expropiación en los que el Estado haya obviado el cumplimiento de los requisitos esenciales de legitimación, configurándose en su lugar un atentado al derecho fundamental de propiedad, incluso en aquellos escenarios en los que no hay acuerdo en torno al monto del justo valor del inmueble. Esto, ante todo, porque no existe una normativa específica donde —bajo el criterio mayoritario del Tribunal para estimar la existencia de otra vía, que abiertamente no compartimos— se pueda sostener la existencia de otra vía judicial más efectiva que el amparo; ya que, como vimos, la ley 344 consagra un procedimiento exclusivamente destinado a remediar conflictos ligados a la estimación del justo valor antes de que sea perpetrado el acto expropiatorio; pues toda expoliación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectuada en inobservancia de alguno de los requisitos constitucionalmente exigidos escapa del fuero de la citada ley y, al afectar derechos fundamentales y, en consecuencia, omitir lo preceptuado el texto constitucional, entra en la jurisdicción del amparo.

113. Así las cosas, colocado en ese escenario, tras revocar la sentencia recurrida este Tribunal debió decantarse por reconocer que en la especie operó una expropiación antijurídica; razones por las cuales debió adoptar las medidas correspondientes para determinar el monto del justo precio y ordenar, en consecuencia, su pago como medida de protección del derecho fundamental a la propiedad y del debido proceso expropiatorio consagrados en el artículo 51 de la Carta Política.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. 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 que sea acogido, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, contra la Sentencia núm. 00034-2015, dictada por la Primera Sala



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Tribunal Superior Administrativo de Jurisdicción Nacional, en fecha dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015); y, en consecuencia, sea revocada la decisión recurrida. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este Tribunal Constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia núm. TC/0071/2013 del 7 de mayo de 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada Sentencia núm. TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos *inter partes*.

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

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 5 días consagrado en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal Constitucional, en el sentido de que el recurso de revisión sea acogido y revocada la Sentencia núm. 00034-2015, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario