



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0185/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0061, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Rincón Largo C. por A., contra el Oficio núm. 3795, suscrito por el Administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dos (2) días del mes de julio del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución dominicana, así como 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2013-0061, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Rincón Largo C. por A., contra el Oficio núm. 3795, suscrito por el Administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción del oficio impugnado

1.1. La accionante, sociedad comercial Rincón Largo C. por A., incoó una acción directa de inconstitucionalidad contra el Oficio núm. 3795, suscrito por la Administración de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986), el cual se encuentra concebido en los términos siguientes:

24 de julio de 1986.-

Oficio 3795

Señora

Sofía Sued Vda Candelario

C/Gnal. López No. 36

Santiago, Rep. Dom.

Distinguida señora:

Anexo, le remitimos copia de la comunicación que en fecha 6 de junio del año 1986 dirigiéramos al Dr. Enmanuel Esquea Guerrero, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, en la cual de manera pormenorizada, le ofrecemos una explicación de las razones por las cuales la presente Administración de la Lotería Nacional, se ve legalmente impedida de proceder a ejecutar el pago de los terrenos propiedad de Rincón Largo, C. por A, que a todas luces han sido ocupados por el Estado dominicano, sin que todavía sus legítimos propietarios hayan sido desinteresados mediante el pago correspondiente.

Las dificultades que hasta la fecha han obstaculizado el pago de los terrenos aludidos, bajo ninguna circunstancia, significan el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desconocimiento a los derechos que asisten a Rincón Largo, C. por A., en su calidad de propietarios a recibir el justo pago por los terrenos ocupados, sino que más bien de lo que se trata es de asegurarnos por una parte, de que la Lotería Nacional, fue la institución que efectivamente utilizó dichos terrenos, y por otro lado, que el desembolso de los dineros públicos sean cuidadosamente invertidos, a fin de que en el porvenir, esta Administración de la Lotería Nacional, no pueda ser cuestionado.

Muy atentamente,

Dr. José Martínez Castillo
Administrador de la Lotería Nacional

1.2. El Tribunal Constitucional comunicó la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa al magistrado procurador general de la República (Lic. Francisco Domínguez Brito), al administrador de la Lotería Nacional dominicana (Lic. José Francisco Peña Tavares) y al director general de Bienes Nacionales (Lic. Emerson Soriano Contreras) mediante los oficios núm. PTC-AI-111-2013, PTC-AI-112-2013, PTC-AI-113-2013, respectivamente, del once (11) de septiembre de dos mil trece (2013), solicitándoles sus respectivas opiniones sobre la presente acción, las cuales constan más adelante.

2. Pretensiones de la parte accionante

La sociedad comercial Rincón Largo C. por A., apoderó al Tribunal Constitucional de la presente acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia del seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013). De acuerdo con este documento, solicitan que se declare la inconstitucionalidad del Oficio núm.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3795, suscrito por el Administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986), alegando la violación en su perjuicio de las disposiciones contenidas en los artículos 51.1 (derecho de propiedad) y 110 (seguridad jurídica) de la Constitución de dos mil diez (2010).

3. Infracciones constitucionales alegadas

Tal como se ha indicado, la accionante aduce que el referido oficio núm. 3795 viola los artículos 51.1 y 110 de la actual Constitución, por alterar su derecho de propiedad y su seguridad jurídica, que rezan como sigue:

Artículo 51.- Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa.

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Argumentos de la parte accionante en inconstitucionalidad

La accionante, Rincón Largo C. por A., pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del indicado oficio núm. 3795; y justifica dicha pretensión en lo siguiente:

Que de forma «arbitraria y extraña» la entidad Rincón Largo C. por A. fue despojada de la propiedad de «[...] una porción de 51,581.4 metros cuadrados, equivalentes a 82 tareas, dentro de la Parcela No. 7-C-8-1, Distrito Catastral No. 8, limitada al Norte: con camino de Hato Mayor; Al Este: Con la Avenida Salvador Estrella Sadhalá, tramo denominado Avenida Universidad; Al Sur: Resto de la Parcela o sea porción de terreno donada al Estado Dominicano; Al Oeste: Con cañada de Burgos, amparada en el Certificado de Título número 174 (Anotación No. 3), expedido en fecha 12 de diciembre de 1973, por el Registrador de Títulos de Santiago Dr. Nelson M. Rubio Sosa [...] producto de una apropiación que fuera ejercida por el Estado Dominicano, sin haber intervenido para ello una expropiación de conformidad con la ley 344 de 1943 o una venta de común acuerdo entre el Estado Dominicano y su propietaria la entidad Rincón Largo, C. por A.».

Que, en virtud del Oficio núm. 7635 del catorce (14) de julio de mil novecientos setenta y cinco (1975), el subadministrador general de Bienes Nacionales instruye al encargado de Bienes Nacionales en la ciudad de Santiago de los Caballeros, «[...] colocando como asunto el título “oferta de venta de terrenos”, a realizar las comprobaciones de lugar referentes a la ocupación por parte del Estado dominicano de la totalidad de la parcela 7-C-8-1 [...]».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que dicho informe estableció lo siguiente: «[q]ue real y efectivamente el Estado ocupó la totalidad de parcela 7-C-8-1 [...] propiedad de Rincón Largo, C. por A., para la construcción de las viviendas que semanalmente rifaba la Lotería Nacional»; que la referida parcela fue valorada por el Catastro Nacional en RD\$203,043.11; y, por último, que procedía solicitar al administrador general de Bienes Nacionales los fondos necesarios para pagar el terreno ocupado.

Que el tres (3) de mayo de mil novecientos ochenta y tres (1983), Rincón Largo C. por A. depositó formalmente una reclamación de pago ante el contralor general de la República en relación a los derechos que posee dentro de la referida parcela 7-C-8-1.

Que mediante Oficio núm. 6546, expedido por el secretario administrativo de la Presidencia el doce (12) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985), se recomendó al administrador general de la Lotería Nacional proceder al pago correspondiente al inmueble en conflicto.

Que mediante carta dirigida al entonces presidente de la República doctor Salvador Jorge Blanco, por el entonces Administrador General de la Lotería Nacional licenciado Fulgencio Espinal, el veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y cinco (1985), este comunicó que «[...] el único requisito que faltaba para completar lo relativo al pago de los terrenos apropiados por parte del Estado dominicano, era que este último le concediera un poder a los fines de que la Lotería Nacional se encontrara con capacidad jurídica para adquirir un título de compra los terrenos correspondientes a un área de 51,851.4 metros cuadrados».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que mediante informe del seis (6) de junio de mil novecientos ochenta y seis (1986), el nuevo administrador general de la Lotería Nacional doctor José Martínez Castillo atrasó el proceso de pago y, en consecuencia, el Estado colocó a la accionante «[...] en un proceso de letargo alegando que se encontraba investigando la “legitimidad de la referida reclamación, en interés de determinar el grado de responsabilidad de esta institución [refiriéndose a la Lotería Nacional], en ese asunto, con el propósito de conocer la justeza de la demanda, así como satisfacer las exigencias de pago, planteadas por RINCON LARGO, C. POR A.” [...]», no obstante dicha institución haber reconocido en todo momento su ocupación de los referidos terrenos.

Que en el mencionado informe, la Lotería Nacional «[...] reconoce nueva vez que el Estado Dominicano desde hacía mas de 10 años había ocupado de manera “irregular” [...]» la aludida parcela núm. 7-C-8-1, pero señala que los documentos aportados hasta la fecha no demuestran la intervención directa de la Lotería Nacional en la ocupación del inmueble objeto de litis.

Que mediante el Oficio núm. 3795, objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, las informaciones que habían sido reconocidas por el exadministrador de la Lotería Nacional fueron desconocidas totalmente «[...] retrotrayendo la decisión de pago que había sido dispuesta en total flagrancia del derecho de propiedad constitucional que le asiste en la entidad Rincón Largo, C. por A.».

Que «[...] al momento de interposición de la presente Acción de Inconstitucionalidad, el Estado ha seguido infringiendo el derecho de propiedad cuya violación se denuncia de inconstitucionalidad, sin obtener de parte de las autoridades ninguna respuesta y mantenerse a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha las mismas condiciones de omisión que han transgredido de manera consecutiva el estado de inconstitucionalidad de todos los actos que se han derivado de dicha actuación [...]».

Que se ha vulnerado el derecho de propiedad de la accionante, porque en la especie el Estado nunca efectuó los procedimientos legales correspondientes y, en consecuencia, se apropió arbitrariamente del referido inmueble e impidió a la accionante ejercer su legítimo derecho de titularidad sobre este.

Que «[...] las acciones del Estado en cuestión, amparadas en el oficio impugnado, Oficio No. 3795, han vulnerado directamente la seguridad jurídica de Rincón Largo, C. por A., en la medida en que a través de las actuaciones de hecho (perpetuadas por la ocupación de la parcela) y la disposición administrativa contenido en el Oficio No. 3795, se viola el núcleo esencial del derecho de propiedad garantizado constitucionalmente, toda vez que no permite a la Accionante ejercitar los derechos de uso, usufructo y disposición de la parcela ocupada».

Que «[...] es evidente el dolo de la actuación de la Lotería Nacional, pues habiendo reconocido que la propiedad de los terrenos le pertenecía Rincón Largo, C. por A. y que por tanto la ocupación de la referida parcela era irregular, existiendo un acto administrativo dado por el Poder Ejecutivo ordenando el pago correspondiente, aún así, procedieron a emitir el Oficio No. 3795 que hoy se impugna».

Que «[...] aunque no ha mediado una sentencia definitiva, pues la Accionante no inició un procedimiento legal a fines de no contribuir al descrédito de la Lotería Nacional, sino que intentó por vías amigables el pago real del inmueble del cual fue despojada, sí hay un acto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo dictado por el Poder Ejecutivo (Oficio No. 6546) que ordena el pago correspondiente a la Accionante, considerando que se le había violado el derecho a la propiedad sobre la referida parcela».

Que «[e]sta situación es, en esencia, idéntica a la resuelta por el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0127/13 en virtud de que, el acto dado con posterioridad (Oficio No. 3795) está permeado de una presunción grave de que fue dictado para prolongar la violación del derecho fundamental de propiedad de la Accionante y por tanto, la violación de la Constitución. Máxime, cuando ya había sido reconocido que los terrenos fueron ocupados de manera irregular por el Estado dominicano, sin que mediara un previo pago –de acuerdo a lo que establece la Constitución-; y además, el Poder Ejecutivo ya había ordenado el pago correspondiente por el justo valor de la parcela ocupada».

Que los hechos antes descritos «[...] han lesionado a la entidad Rincón Largo C. por A., por un valor ascendente a Doscientos Seis Millones Trescientos Veinticuatro Mil Pesos Dominicanos (\$206,324,000.00), que constituye el precio y valoración justa y real, que el organismo público llamado a realizar este tipo de evaluación mediante el avalúo número 160-13 expedido en fecha 4 de julio de 2013, por el Licenciado Bolívar Marte, Director General de Catastro Nacional».

5. Intervenciones oficiales

En la especie, el administrador general de la Lotería Nacional **(5.1.)**, el administrador general de Bienes Nacionales **(5.2.)** y el procurador general de la República **(5.3.)** depositaron ante la Secretaría del Tribunal Constitucional sendos escritos en los que exponían sus distintas opiniones sobre el caso que nos ocupa, según se indica a continuación:

Expediente núm. TC-01-2013-0061, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Rincón Largo C. por A., contra el Oficio núm. 3795, suscrito por el Administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1. Opinión del administrador general de la Lotería Nacional

Mediante Comunicación ADM-186/13, de veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013), depositada el veinticinco (25) de octubre de dos mil trece (2013) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, el administrador general de la Lotería Nacional, doctor José Francisco Peña Tavárez, considera que, si bien es cierto que ha sido vulnerado el derecho de propiedad de la accionante Rincón Largo C. por A., incumbe al Tribunal Constitucional decidir si procede o no la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, señalando, en síntesis:

[...] Según documentos que se encuentran en nuestros archivos, donde de manera explícita el oficio No. 6546, d/f 12 de marzo de 1985, dirigido al Administrador General de la Lotería Nacional, por parte del entonces Secretario Administrativo de la Presidencia, reconoce el derecho de propiedad a favor de Rincón Largo, C. por A., y a la vez recomienda el pago oportuno de dicho terreno.

Visto que en igual sentido reposa en nuestros archivos el Oficio, d/f 28 de marzo de 1985, firmado por el Administrador General de la Lotería Nacional, Sr. Fulgencio Espinal, donde manifiesta que procederá al pago, una vez se entregara la documentación requerida.

Habiendo ponderado el asunto en cuestión y pudiendo determinar ciertamente que no existe ningún documento jurídico celebrado entre Rincón Largo, C. por A. y la Lotería Nacional, sobre la posesión de los terrenos ocupados a la primera. Opinamos que si bien es cierto que ha sido vulnerado el derecho de la propiedad privada en detrimento de Rincón Largo, C. por A., debe ser ese Honorable Tribunal que decida si procede o no dicha acción de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Opinión del administrador general de Bienes Nacionales

Por su parte, el administrador general de Bienes Nacionales licenciado Emerson Franklin Soriano C., mediante comunicación depositada el veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, no emite ninguna opinión sobre la acción directa en cuestión. Solo se limita a declarar que para poder hacer una confirmación real de la cantidad de terreno que posee el Estado dominicano dentro de la aludida parcela núm. 7-C-8-1, ha solicitado una certificación de estado jurídico al registrador de títulos correspondiente, lo cual le permitirá ofrecer a este tribunal una información más categórica sobre el particular.

5.3. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República presentó su opinión sobre el caso que nos ocupa mediante el Oficio núm. 003939 del diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013), señalando, en síntesis:

[...] De ahí que tanto en atención a su naturaleza como a su contenido material, el acto administrativo ahora impugnado no es un acto normativo de alcance general, sino de efectos particulares que de manera concreta sólo incide en el interés particular de la accionante quien en esa virtud tiene a su disposición distintas vías procesales para promover la tutela judicial efectiva de cualquier derecho que a juicio haya podido ser afectado por el acto impugnado, ante las que puede promover las acciones que pone a su disposición la normativa sustantiva y procesal, y una vez agotadas las cuales tiene a su disposición los correspondientes recursos de revisión por ante el Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tales motivos, el Ministerio Público ante el Tribunal Constitucional es de opinión: Único: Que procede declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Rincón Largo C. por A. contra el acto administrativo contenido en el Oficio No, 3795 emanado del Administrador de la Lotería Nacional en fecha 24 de julio de 1986.

6. Celebración de audiencia pública

6.1. El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, procedió a celebrar una audiencia pública el diez (10) de febrero de dos mil catorce (2014) para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa; comparecieron todas las partes litigantes, que presentaron sus conclusiones respectivas, por lo cual el expediente quedó en estado de fallo.

6.2. Dicha audiencia fue fijada mediante Auto núm. 75-2013, que expidió por el Tribunal Constitucional el nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013), y que fue debidamente notificado a las siguientes personas: a) los abogados apoderados de la accionante Rincón Largo C. por A., licenciados Keryma Marra Martínez, Wendy Alexandra Francisco Tavárez y Diego Infante Henríquez; b) a la aludida accionante; c) al director general de Bienes Nacionales, licenciado Emerson Soriano Contreras; d) al administrador de la Lotería Nacional Dominicana, licenciado José Francisco Peña Taveras; e) al procurador general de la República, magistrado Francisco Domínguez Brito. Estas notificaciones fueron efectuadas mediante los oficios SGTC-2590-2013, SGTC-2591-2013, SGTC-2592-2013, SGTC-2593-2013, SGTC-2594-2013, SGTC-2595-2013, respectivamente, todos del diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pruebas documentales

Los documentos que constan en el expediente de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, son los siguientes:

1. Oficio núm. 3795, suscrito por el administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).
2. Oficio núm. PTC-AI-111-2013, emitido por el Tribunal Constitucional al magistrado procurador general de la República, Francisco Domínguez Brito, el once (11) de septiembre de dos mil trece (2013).
3. Oficio núm. PTC-AI-112-2013, emitido por el Tribunal Constitucional al administrador de la Lotería Nacional, licenciado José Francisco Peña Tavares, el once (11) de septiembre de dos mil trece (2013).
4. Oficio núm. PTC-AI-113-2013, emitido por el Tribunal Constitucional al director general de Bienes Nacionales, licenciado Emerson Soriano Contreras el once (11) de septiembre de dos mil trece (2013).
5. Certificado de título núm. 174 (anotación núm. 3), expedido por el registrador de títulos de Santiago el doce (12) de diciembre de mil novecientos setenta y tres (1973).
6. Oficio núm. 7635, firmado por el sub-administrador general de Bienes Nacionales, doctor Pedro A. Cambiaso Lluberes, el catorce (14) de julio de mil novecientos setenta y cinco (1975), mediante el cual instruye al encargado de Bienes Nacionales en la ciudad de Santiago de los Caballeros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Correspondencia suscrita por seis (6) propietarios de las casas construidas por la Lotería Nacional y rifadas en los sorteos que esta efectuaba, dirigida al administrador general de la Lotería Nacional, doctor Santos Sena Pérez, del veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y uno (1981).
8. Carta dirigida al contralor general de la República, mediante la cual la compañía Rincón Largo C. por A., realizó una reclamación formal de pago en relación a los derechos que poseía dentro de la parcela 7-C-8-1 el tres (3) de mayo de mil novecientos ochenta y tres (1983).
9. Oficio núm. 6546, suscrito por el secretario administrativo de la Presidencia, licenciado Rafael Flores Estrella, dirigido al administrador general de la Lotería Nacional, licenciado Fulgencio Espinal, el doce (12) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985).
10. Carta suscrita por la Administración de la Lotería Nacional representada por el licenciado Fulgencio Espinal, a la señora Sofía Sued, el veintiocho (28) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985), en la que indica que dicha comunicación era remitida por instrucciones del entonces presidente doctor Salvador Jorge Blanco.
11. Carta dirigida al entonces administrador de la Lotería Nacional, licenciado Fulgencio Espinal, suscrita por el licenciado José S. Reinoso Lora el uno (1) de abril de mil novecientos ochenta y cinco (1985).
12. Carta dirigida al entonces presidente doctor Salvador Jorge Blanco, suscrita por el entonces administrador de la Lotería Nacional, licenciado Fulgencio Espinal, el veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

Expediente núm. TC-01-2013-0061, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Rincón Largo C. por A., contra el Oficio núm. 3795, suscrito por el Administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Informe relativo a la reclamación de pago hecha a la Lotería Nacional por la compañía Rincón Largo C. por A., del seis (6) de junio de mil novecientos ochenta y seis (1986), efectuado por el entonces administrador general de la Lotería Nacional, doctor José Martínez Castilla.

14. Notificación de avalúo núm. 160-13, expedido por el director general de Catastro Nacional, licenciado Bolívar Marte, el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).

15. Certificación del estado jurídico del inmueble descrito como parcela 7-C-8-1, expedido por el Registro de Títulos de Santiago el cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013).

16. Reporte de levantamiento topográfico a la propiedad de la compañía Rincón Largo C. por A., relativo a la parcela núm. 7-C-8-1, realizado por el agrimensor Adolfo Enrique Herrand Aguiló.

17. Plano correspondiente a la parcela núm. 7-C-8-1 (realizado a escala 6,500).

18. Original del plano del inmueble (realizado a escala 1,500), correspondiente a la parcela núm. 7-C-8-1.

19. Acto núm. 39/2014, instrumentado por el ministerial José Ramón Núñez García (alguacil ordinario de la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional) el trece (13) de enero de dos mil catorce (2014), mediante el que notificó al magistrado procurador general de la República, al administrador general de la Lotería Nacional y al administrador general de Bienes Nacionales sendas copias del inventario



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adicional de documentos (y los documentos anexos al mismo) depositado ante el Tribunal Constitucional el nueve (9) de enero de dos mil catorce (2014).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución y los arts. 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

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

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

9.2. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución de veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante este tribunal constitucional los mandatos de la Carta Sustantiva, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto

Expediente núm. TC-01-2013-0061, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Rincón Largo C. por A., contra el Oficio núm. 3795, suscrito por el Administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de autoridades u órganos estatales que, por su posición institucional, también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero sin condicionamiento alguno, a fin de que este expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Sobre esta legitimación o calidad, el artículo 185, numeral 1) de la Constitución dispone: «**Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido». En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece: «**Calidad para Accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido».

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

9.5. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directa de inconstitucionalidad. Esta verificación tiene por objeto permitirle al pueblo soberano tener mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

9.6. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, de tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona constitucionalidad de la norma le causa perjuicios¹. Expresado de otro modo, como fue dictaminado en TC/0057/18, de veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), «[...] una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio».²

9.7. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así como la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.³

¹ TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), p. 5.

² TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), p. 9.

³ TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.8. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando para acreditar su calidad o legitimación procesal se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos o colectivos.⁴ También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial⁵ o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.⁶ Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante⁷.

9.9. La misma política de moderación respecto al grado del interés jurídico de exigencia del interés legítimo y jurídicamente ha sido adoptada cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada.⁸ Del mismo modo, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;⁹ cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (vg. alguaciles o contadores públicos) y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;¹⁰ cuando la acción concierna a una asociación sin fines de

⁴ TC/0048/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18; y TC/0009/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

⁵ TC/0148/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.

⁶ TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

⁷ TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

⁸ TC/0184/14, del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.

⁹ TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

¹⁰ TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8; y TC/0535/15, del uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano¹¹ o actúe en representación de la sociedad;¹² o cuando el accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano.¹³

9.10. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado) en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado puedan alcanzarle;¹⁴ al igual que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado.¹⁵

9.11. Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este

¹¹ TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.

¹² TC/0207/15, del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.

¹³ TC/0224/17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.

¹⁴ TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16; y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.

¹⁵ TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11; y TC/0221/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

9.12. En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandir **aún más** el enfoque de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11.

9.13. Resulta, por tanto, imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los arts. 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

9.14. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*¹⁶ para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional¹⁷ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.15. Con base en esta argumentación, este tribunal constitucional estima que, en la especie, la razón social Rincón Largo, C. por A., como entidad moral (creada conforme a las normas de la República) cuenta con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución y la ley.

10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. Tal como hemos previamente expresado, la acción directa de inconstitucionalidad se encuentra reservada, como proceso constitucional, para

¹⁶ Sentencia TC/0028/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

¹⁷ Sentencia TC/0535/15, del uno (1) de diciembre dos mil quince (2015) párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17, del diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17, del uno (1) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la referida ley núm. 137-11; es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. En la especie, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad es un *oficio*, emitido por la Lotería Nacional, mediante el cual se comunica que dicha entidad *se ve legalmente impedida de proceder a ejecutar el pago de los terrenos propiedad de Rincón Largo, C. por A, que a todas luces han sido ocupados por el Estado dominicano, sin que todavía sus legítimos propietarios hayan sido desinteresados mediante el pago correspondiente*. Rincón Largo C. por A., impugna esencialmente dicho *oficio* por alegada violación en su perjuicio de los artículos 51.1 (derecho de propiedad) y 110 (seguridad jurídica) de la Constitución.

10.2. De la precedente argumentación resulta que el acto cuya inconstitucionalidad procura Rincón Largo C. por A., es un *oficio*, categoría de acto que no se encuentra contemplada expresamente en la enumeración taxativa de los supuestos previstos por los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la referida ley núm. 137-11. Al respecto, conviene recordar que este tribunal, a partir de la Sentencia TC/0051/12, sentó el criterio de que la acción directa de inconstitucionalidad concierne únicamente a la impugnación de los actos estrictamente señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11. Esta posición se fundamenta en que la acción directa de inconstitucionalidad se encuentra enfocada al ejercicio de un control *in abstracto* de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan, por acción u omisión, alguna normativa sustantiva, que implica la exclusión de dicho proceso a los demás actos, entre los cuales se encuentra el *oficio* de la especie.

10.3. En consecuencia, en vista de la presente acción directa de inconstitucionalidad tener por objeto un *oficio* expedido por el administrador de la Lotería Nacional, se impone concluir que dicho *oficio* no resulta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

susceptible de control concentrado de constitucionalidad (según los arts. 185.1 constitucional y 36 de la Ley núm. 137-11, así como de la jurisprudencia de este colegiado), motivo en cuya virtud deviene inadmisibile.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: INADMITIR la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Rincón Largo C. por A., contra el Oficio núm. 3795, suscrito por el administrador de la Lotería Nacional el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986), en virtud de las motivaciones que constan en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Rincón Largo, C. por A., así como a la Procuraduría General de la República y la Lotería Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario