



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0172/20**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2015-0149, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales contra la Sentencia núm. 00034-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015).

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 Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 00034-2015, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015), en ocasión de la acción constitucional de amparo de cumplimiento interpuesta por Luz María Duquela Canó contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Hacienda. La parte dispositiva de dicho fallo, copiada textualmente, es la siguiente:

*PRIMERO: RECHAZA los MEDIOS DE INADMISIÓN planteados tanto por la parte accionada Ministerio de Hacienda, como por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Procuraduría General Administrativa, por los motivos expuestos*

*SEGUNDO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción de Amparo interpuesta en fecha 11 de diciembre del año 2014, por la Licda. LUZ MARÍA DUQUELA CANÓ, contra el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por haber sido incoado de conformidad con la ley.*

*TERCERO: ACOGE en cuanto al fondo la presente Acción de Amparo interpuesta por la Licda. LUZ MARÍA DUQUELA CANÓ, contra el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con las modificaciones que se han hecho constar en la presente acción, por haberse demostrado la violación al debido proceso de Ley y el Derecho de Propiedad, en consecuencia, ORDENA al Ministerio de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Hacienda inscribir como deuda pública la suma de Dieciséis Millones Doscientos Ochenta y Siete Mil Cuatrocientos Setenta y Cuatro Pesos Dominicanos (RD\$16,287,474.00), a favor de la accionante Licda. LUZ MARÍA DUQUELA CANÓ, con cargo al presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales correspondiente al año 2016.*

*CUARTO: FIJA al Ministerio de Hacienda, un ASTREINTE PROVISIONAL conminatorio de MIL PESOS DOMINICANOS (RD\$1,000.00) diarios por cada día que transcurra sin ejecutar lo establecido en esta sentencia, a favor de la Asociación Dominicana de Síndrome de Down, a fin de asegurar la eficacia de lo decidido.*

*QUINTO: DECLARA libre de costas el presente proceso en razón a la materia.*

*SEXTO: ORDENA que la presente Sentencia sea comunicada vía secretaría del Tribunal a la parte accionante, Licda. LUZ MARÍA DUQUELA CANÓ, a la parte accionada Ministerio de Hacienda, así como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al Procurador General Administrativo.*

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

Esta decisión fue notificada al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales mediante el Acto núm. 917/15, instrumentado por el ministerial Jonathan del Rosario Franco, alguacil ordinario de la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, el diez (10) de abril de dos mil quince (2015).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, vía Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, interpuso el presente recurso el dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). El depósito de dicho recurso se comunicó a las partes mediante el Auto núm. 1762-2015, emitido por la entonces jueza presidenta del Tribunal Superior Administrativo el veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015). Este último —el Auto— fue retirado por la Procuraduría General Administrativa el veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015), a los fines de tomar conocimiento del recurso de revisión. Por otro lado, la recurrida, Luz María Duquela Canó, retiró el citado auto ante la secretaria general del tribunal *a-quo*, el cinco (5) de junio de dos mil quince (2015).

Luego de tomar conocimiento del recurso, el once (11) de mayo de dos mil quince (2015), la parte recurrida depositó un escrito de defensa exponiendo sus pretensiones respecto al caso, las cuales serán detalladas más adelante. Por su parte, la Procuraduría General Administrativa depositó su escrito de defensa el veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015), el cual también será abordado ulteriormente.

El recurso que nos ocupa fue recibido ante la Secretaría General de este tribunal constitucional el catorce (14) de julio de dos mil quince (2015).

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

Las razones expuestas en la decisión impugnada, y en virtud de las que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de cumplimiento incoada por Luz María Duquela Canó, en suma, son las siguientes:

a. Previo a conocer el fondo, el tribunal *a-quo* rechazó los medios de inadmisión que le fueron planteados en los términos siguientes:

(i) *“que en cuanto al medio de inadmisión planteado por las partes accionadas y la Procuraduría General Administrativa, fundado en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11, en cuanto a que existe otra vía judicial mediante la cual es posible tutelar de manera efectiva el derecho fundamental supuestamente conculcado, esto es, la Contenciosa Administrativa, hemos constatado a partir de las cuestiones de hecho establecidas anteriormente, que no existe otra vía que garantice la tutela judicial efectiva de los derechos de la accionante que no sea el amparo, pues resulta ser la más idónea al tenor de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de la República Dominicana, y 75 de la Ley No. 137-11, ya que el Estado Dominicano a través del Ministerio de Medio Ambiente, declaró como área protegida un inmueble propiedad de la accionante, el cual fue valorado en RD\$16,287,474.00, cuyo monto no ha sido pagado a favor de la señora Luz María Duquela Canó, por lo cual la accionante manifiesta que es una actuación arbitraria, razón por la que se rechaza el medio de inadmisión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia”*; y

(ii) *“Que respecto al petitorio de la notoria improcedencia, este tribunal reitera su criterio de que la única forma de analizar si existe o no la procedencia es conociendo e instruyendo el mismo por lo que tal cuestión no se enmarca como inadmisibilidad sino como una cuestión de fondo, que será analizada al decidir el fondo de la cuestión, por cuanto permitir al juez evaluar como notoriamente improcedente un asunto sin entrar en su estudio sería permitir al juez cerrar la vía de derecho a una respuesta de los órganos*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*llamados a ejercer la tutela judicial efectiva, y en consecuencia continúa con el conocimiento del fondo del presente recurso de amparo.”*

b. Sobre el fondo del asunto, el tribunal de amparo estableció:

*[q]ue en tal sentido, de la valoración conjunta y armónica de los elementos probatorios que reposan en el expediente advertimos como ciertos, los siguientes hechos y eventos procesales: a) que la Licda. Luz María Duquela Canó, prueba su derecho de propiedad del referido inmueble con el certificado de título de Baní expedido en fecha 15 de julio del año 2011, expropiado mediante Ley No. 202-04; b) que como consecuencia de dicha actuación administrativa, la Dirección General de Bienes Nacionales remitió la tasación del referido inmueble, indicando que el mismo estaba valorado en dieciséis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos dominicanos (RD\$16,287,474.00), los cuales deberían ser pagados a favor de la señora Luz María Duquela Canó, en su calidad de propietaria; c) que el indicado inmueble fue objeto de expropiación por parte del Estado Dominicano, sin previo desinterés en cuanto al pago del justo precio; d) que mediante el acto No. 1184/2014 de fecha 18 de noviembre de 2014, contentivo de intimación de pago de terrenos expropiados, la Licda. Luz María Duquela Canó intimó al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a los fines de que en el improrrogable plazo de quince (15) días francos obtemperaran al pago de la suma de dieciséis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos dominicanos (RD\$16,287,474.00), que le adeuda al Estado Dominicano por concepto de expropiación de terrenos.”*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

c. *“Que la cuestión controvertida en la especie radica en que la accionante argumenta que se le ha vulnerado su derecho fundamental a la propiedad consagrado en el artículo 51 de nuestra Carta Magna, debido a que el Estado Dominicano le expropió el inmueble, con una extensión superficial de 162,876.92 metros cuadrados, ubicado en Baní, Peravia, dado el interés público que revestía el mismo; sin embargo, el Estado Dominicano no ha obtemperado a pagar el justo precio que asciende al monto de dieciséis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos dominicanos (RD\$16,287,474.00) identificado como 304133754017... cuyo derecho tiene su origen en el deslinde según consta en el Certificado de Título de Baní expedido en fecha 15 de julio de 2011.”*

d. *“Que al ser el aspecto medular de la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento el que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales satisfagan lo establecido en el artículo 51 de la Carta Sustantiva y lo establecido en la Ley No. 202-04, en lo relativo al pago del justo precio o indemnización que le corresponde a la Licda. Luz María Duquela Canó, dada la expropiación del inmueble de su propiedad efectuada por el Estado Dominicano, es oportuno que el Tribunal se apreste a verificar si en la especie se encuentran conjugados los requisitos exigidos por el legislador en el cuerpo normativo que regula la materia para un amparo de esta naturaleza.”*

e. *“Que en tal sentido, a partir del contenido del acto No. 1184/2014 de fecha 18 de noviembre de 2014, contentivo de intimación de pago de terrenos expropiados, mediante el cual se intimó a la parte accionada a cumplir con lo indicado en el referido Acto Administrativo, hemos podido advertir que en la especie concurren los elementos exigidos en el artículo 107 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, para ordenar el cumplimiento de lo plasmado en el artículo*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*51 de la Constitución Dominicana, pues la accionante ha intimado previamente el cumplimiento del referido acto, por lo que habiéndose constatado que el inmueble identificado como: 304133754017, con una extensión superficial de 162,876.92 metros cuadrados, matrícula No. 0500011132, ubicado en Bani, Peravia, cuyo derecho tiene su origen en el deslinde según consta en el Certificado de Título de Bani expedido en fecha 15 de julio del año 2011, objeto de la expropiación antedicha fue tasado por la Dirección General de Mensuras Catastrales en la suma de dieciséis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos dominicanos (RD\$16,287,474.00), a favor de la accionante Licda. Luz María Duquela Canó, con cargo al presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales correspondiente al año 2016, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión.”*

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

La parte recurrente, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el escrito introductorio del presente recurso de revisión solicita que se declare nula la sentencia recurrida y que, en consecuencia, sea declarada inadmisibles la acción de amparo por las causales previstas en el artículo 70, núms. 1 y 3. Ante la hipótesis de que su medio de inadmisión sea rechazado, también solicita la desestimación de la acción en vista de que la Ley núm. 202-04 no reviste una declaratoria de expropiación y, por vía de consecuencia, no vulnera el artículo 51.1 de la Constitución dominicana. Pretensiones que fundamenta, entre otras cosas, en las siguientes irregularidades:

*a.* Que la sentencia recurrida en revisión carece de ponderación, valoración y pronunciamiento acerca de los medios de prueba que aportó el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el discurrir del proceso, específicamente, en relación con la Sentencia núm. 00332-2014, dictada por la





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de septiembre de dos mil catorce (2014). Mediante esta última fue declarada inadmisibles la acción de amparo de cumplimiento elevada por Luz María Duquela Canó, por esta *no haber demostrado la existencia de un deber legal o administrativo omitido cuya exigencia de cumplimiento se faculta a través del juez de amparo.*

b. *Que la parte hoy recurrida no podía sin aportar algún elemento nuevo que justificara la variación de la anterior decisión del Tribunal Superior Administrativo, interponer un nuevo recurso de amparo sustentado en los mismos medios, causa y objeto; de manera que, al no ponderar y darle el valor probatorio a dicha sentencia, los honorables jueces de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, violaron el artículo 69, numeral 5, de la Constitución de la República...*

c. La sentencia recurrida se contradice en sus motivos, pues

*...para acoger dicha acción de amparo, en sus motivaciones contenidas en el numeral 7, acápites I y VII, de las páginas Nos. 9 y 11, fundamenta la misma en virtud del artículo 104 de la Ley No. 137-11, como si se tratara de una acción de amparo de cumplimiento, y para rechazar los medios de inadmisibilidad presentados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el numeral 8, acápites V y VII, lo fundamenta el primero en el artículo 75 de la descrita Ley 137-11, que refiere la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo (que al efecto no aplica en el presente caso, puesto que el tribunal no estaba constituido como tal), y en el segundo, se avoca a conocer el fondo sobre el criterio de una acción de amparo de cumplimiento. Violando de esta manera el artículo 88 de la Ley No. 137-11.”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. *Que la contradicción de motivos, ha creado también, una ambigüedad procesal, al atribuirse competencia in rem, obviando el debido proceso de ley, y violando el derecho de defensa del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ya que los medios y argumentos invocados fueron sobre una acción de amparo no sobre un recurso contencioso administrativo, ni mucho menos amparo de cumplimiento, como ha fallado dicho tribunal, fallando ultra petita, y violando los artículos 65, 75 y 104 de la Ley No. 137-11, y el artículo 1 y su párrafo de la Ley 13-07, que creó el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.*

e. *Asimismo, sustenta que hubo una errónea interpretación del contenido de la ley número 202-04, sectorial de Áreas Protegidas, al establecerse que se violentó el artículo 51.1 de la Constitución al reconocer que a la parte recurrida se le ha expropiado su propiedad, resaltando que *la propiedad reclamada infundadamente en pago, fue adquirida siete (7) años posteriores a la promulgación y vigencia de la Ley No. 202-04, o sea, el Monumento Natural Dunas de las Calderas, ya existía.**

f. *Que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales físicamente no ha intervenido la parcela objeto del presente recurso, limitándose exclusivamente a cumplir con el mandato de definir políticas, administración, reglamentación, orientación, programación de desarrollo y manejo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, otorgada por el párrafo I, del artículo 6 de la Ley No. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas; por lo que carece de asidero jurídico la expropiación, sustentada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.*

g. *La afectación de un inmueble por estar incluida dentro de un área protegida no implica en modo alguno la declaratoria de expropiación, y en ese sentido, contrario a lo argumentado por el recurrente, el Párrafo Único del*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*artículo 9 de la descrita Ley No. 202-04, reconoce el derecho de propiedad privado de los inmuebles inscritos legalmente.*

*h. Que ese honorable tribunal mediante Sentencia No. 0053-14, de fecha 24 de marzo del año 2014, en la página 16, letra q, estableció que: ‘en la eventualidad de que fuere necesaria la declaratoria de utilidad pública o interés social, prevista en el artículo 51, numeral 1, de la Constitución, siempre será indispensable la emisión de un decreto del Poder Ejecutivo’. En el caso de la especie el Estado dominicano no ha emitido ningún decreto al respecto.*

*i. Que por otra parte, la decisión atacada por el presente recurso de revisión, pretende obligar al Estado Dominicano a comprar un inmueble, sin que se haya manifestado el interés público de adquisición, sin que haya una ocupación material que impida al propietario el uso, usufructo y disposición de su derecho, bajo los límites que establece la ley; y sobre todo sin existir ninguna disposición legal o mandato expreso de la ley que en el caso de la especie obligue al Estado a comprar cuantos inmuebles le sean ofertados en venta, por cuya razón dicha decisión viola el Artículo 40, Ordinal 15 de la Constitución de la República.*

*j. El alcance de la interpretación dada por el tribunal a quo, causa un agravio sin precedente, dejando al Estado dominicano en una responsabilidad de asumir el pago de todas las propiedades privadas ubicadas dentro de las áreas protegidas, cuando las propias Leyes Nos. 64-00, General de Medio Ambiente, y 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, no disponen su expropiación, si le otorga la facultad discrecional de poder adquirirla para cumplir con los fines de las mismas, esto en virtud del artículo 31 de la Ley No. 202-04.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Continúa argumentando la parte recurrente, que la mala aplicación e interpretación del criterio de eficacia de la vía administrativa se debe a que

*...la actuación de la Dirección General de Bienes Nacionales de remitir la tasación hecha por la Dirección del Catastro Nacional, al Ministerio de Hacienda, no implica en modo alguno validación y reconocimiento de que el Estado dominicano a través de la Ley No. 202-04, haya expropiado la parcela objeto del presente recurso de revisión, ni mucho menos la ponderación de una solicitud de pago compromete la responsabilidad del Estado ya que el trámite no implica aceptación de las pretensiones que contiene; también mal aplicó e interpretó el tribunal a quo la misma, por el hecho de que el fundamento de la reclamación carece de sustento legal, puesto que el Estado a través del Poder Ejecutivo mediante Decreto presidencial no ha expresado su interés de adquirir dicho inmueble.*

### **5. Posición de la Procuraduría General Administrativa**

El procurador general administrativo depositó, el veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015), un escrito solicitando que se acoja, en cuanto a la forma y en cuanto al fondo, el presente recurso; en su argumentación específica que, para no ser redundante, se acoge a los argumentos y tesis desarrolladas por la parte recurrente.

### **6. Hechos y argumentos de la parte recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La recurrida, Luz María Duquela Canó, mediante escrito de defensa depositado el once (11) de mayo de dos mil quince (2015) solicita que sea confirmada la sentencia recurrida, fundamentándose, en síntesis, en lo siguiente:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

a. Que respondiendo el primer medio planteado por el recurrente, en cuanto a que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo había conocido con anterioridad de la acción de amparo, sostiene que *no hay posibilidad de establecer duplicidad de acciones ya que en la primera acción de amparo no fue conocido el fondo del asunto, sino que fue declarado inadmisibles por entender el juez de amparo que la intimación realizada a la autoridad administrativa no contaba con el plazo establecido en el Art. 107 de la Ley 137-11.*

b. *Que consecuentemente, la Licda. Luz María Duquela procedió a reiterar la intimación de ejecución de la obligación mediante acto No. 1184/2014, de fecha 18 de noviembre del año 2014..., otorgando nueva vez el plazo de ley para iniciar la acción de amparo nueva vez, tomando en consideración que el medio de inadmisión acogido no tocó el fondo del asunto, por lo que no es posible abordar la cuestión de cosa juzgada.*

c. *La jurisprudencia en materia civil ha sido constante en proponer que cuando los medios que dieron lugar a la inadmisibilidad han sido suplidos o regularizados, como lo es el caso de la especie, en el que se le otorgó el plazo de los quince (15) días a la parte accionada, hoy recurrente, de conformidad con la Ley 137/11 entonces es posible intentar nueva vez la demanda, toda vez que la inadmisión no toca el fondo de la demanda.*

d. Sobre la alegada contradicción de los motivos de la sentencia, plantea: *El Ministerio de Medio Ambiente alega en su segundo medio que la sentencia recurrida fundamenta el fondo del recurso bajo el alcance legal de una acción en cumplimiento de conformidad con los Arts. 104 y siguientes, sin embargo al rechazar los medios de inadmisión se fundamenta en el artículo 75 de la Ley No. 137-11, que no aplica para casos de amparo de cumplimiento.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*e. Decididamente el recurso de amparo que interpuso la licenciada Luz María Duquela Canó, está concebido como una acción de amparo de cumplimiento, figura prevista en el artículo 104 de la Ley No. 137-11, cuyo objeto es ‘hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo’. Esto se comprueba al ponderar el objeto de la demanda y sus conclusiones, cuyo pedimento se circunscribe a que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales realice el pago de la suma de RD\$16,287,474.00 adeudados por concepto de la declaratoria de utilidad pública del inmueble declarado área protegida por ley.*

*f. Es decir, que la acción de amparo en cuestión ‘es de cumplimiento’, en tanto que se evidencia el incumplimiento de la obligación constitucional/legal de pago como parte de la obligación que se genera ante la declaración de área protegida de terrenos que devienen en propiedad del Estado dominicano: la vulneración al derecho de propiedad consagrado en el Art. 51 de la Constitución, violación al Art. 16 de la Constitución dominicana, Art. 31 de la Ley No. 202-04.*

*g. Es un hecho no controvertido que los terrenos propiedad de Luz María Duquela, le fueron despojados de su patrimonio mediante Ley que los declaró parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y fueron puestos a disposición del Estado Dominicano, cercando el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales su paso, su utilización y el mero disfrute de los mismos por su propietaria; De modo que al día de hoy, Luz María Duquela no dispone del inmueble.*

*h. Sin embargo, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, justifica su negativa del pago aduciendo que aunque el inmueble forma parte del Monumento Natural Dunas de las Calderas, creado por la Ley 202-04, el*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*mismo tiene carácter privado y el Estado conserva una facultad 'discrecional' para adquirir o no el inmueble.*

*i. Que el inmueble de la recurrida —accionante en amparo— entra dentro del renglón de áreas protegidas de carácter público y en consecuencia se consagra la vulneración del derecho de propiedad al establecer tanto la Ley 202-04 como la propia Constitución Dominicana que los terrenos públicos que componen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son patrimonio inherente del Estado Dominicano. El derecho de propiedad queda totalmente lesionado, al establecer la Ley y la Constitución que los inmuebles declarados por la Ley 202-04 son de carácter público y por tanto patrimonio del Estado Dominicano.*

*j. En cuanto a la supuesta facultad discrecional de adquirir o no bienes inmuebles por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, aduce que la ley no expresa en ningún artículo que esta facultad sea antojadiza, ni se adapte al capricho del Ministerio. La facultad de adquisición de los inmuebles declarados áreas protegidas no tiene un carácter discrecional, sino que a partir de la ley se otorga competencia al Ministerio para proceder a la adquisición de los mismos mediante el procedimiento de expropiación, a partir de un decreto presidencial y en caso de no existir acuerdo con los propietarios, iniciar el procedimiento por ante el Administrador de Bienes Nacionales.*

### **7. Pruebas documentales**

En el trámite del presente recurso en revisión de que se trata las pruebas documentales que obran en el expediente son, entre otras, las siguientes:

1. Constancia anotada en el Certificado de Título núm. 15168, expedido por el Registro de Títulos de Baní el diez (10) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2. Decisión núm. 88, dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Peravia, Baní el dieciséis (16) de noviembre de dos mil uno (2001).
3. Oficio núm. 184-09, emitido por la Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General del Catastro Nacional, el diecinueve (19) de febrero de dos mil nueve (2009).
4. Decreto núm. 726-10, emitido por el presidente de la República el veintinueve (29) de diciembre de dos mil diez (2010),
5. Sentencia núm. 2011-0066, dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Peravia, Bani el veintitrés (23) de febrero de dos mil once (2011).
6. Certificado de Título matrícula número 0500011132 emitido, el quince (15) de junio de dos mil once (2011), por el Registro de Títulos de Baní.
7. Certificación emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales el cinco (5) de agosto de dos mil once (2011).
8. Certificación emitida por la Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda el veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013).
9. Sentencia núm. 00332-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de septiembre de dos mil catorce (2014).
10. Acto núm. 1184/2014, instrumentado el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), por el ministerial Lenin Ramón Alcántara Montero,



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

alguacil de estrados de la Segunda Sala del Juzgado de Paz Especial de Tránsito del Distrito Nacional; contentivo de intimación a cumplimiento so advertencia de interposición de acción de amparo de cumplimiento.

11. Sentencia núm. 00034-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015).

12. Oficio núm. 001182, emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales el veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015).

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8. Síntesis del conflicto**

Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos invocados por las partes constatamos que la disputa está relacionada con una porción de terreno, propiedad de Luz María Duquela Canó, que fue declarada monumento natural<sup>1</sup> mediante la Ley núm. 202-04, sectorial de Áreas Protegidas. A la fecha, el Estado dominicano no ha adquirido el inmueble mediante los mecanismos constitucional y legalmente habilitados, ni ha obtemperado a pagar el justo valor al que asciende el referido inmueble conforme a tasación elaborada por la Dirección General de Catastro Nacional.

En tal virtud, Luz María Duquela Canó interpuso una acción de amparo de cumplimiento que fue declarada inadmisibles por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la Sentencia núm. 00332-2014, del treinta

---

<sup>1</sup> Áreas que contengan uno o más rasgos naturales-específicos o naturales-culturales que posean un valor sobresaliente o único debido a su rareza intrínseca, a sus cualidades estéticas representativas o su significación natural-cultural. Esto incluye cavernas y cuevas, o áreas con monumentos o ruinas de interés histórico. (Artículo 2 de la ley número 202-04, sectorial de Áreas Protegidas).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(30) de septiembre de dos mil catorce (2014). Tiempo después —y tras satisfacer el requisito formal que motivó la inadmisibilidad de su acción primigenia—, dicha ciudadana volvió a interponer su acción de amparo de cumplimiento. En esta ocasión, la citada acción fue acogida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la Sentencia núm. 00034-2015, esta última objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo.

### **9. Competencia**

Este Tribunal se declara competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y los artículos 9, 94 y 95 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).

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

El Tribunal Constitucional ha estimado que el presente recurso de revisión resulta admisible, en atención a las siguientes razones:

- a. Conforme a las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo sólo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en tercería.
  
- b. Es necesario recordar que de acuerdo con los términos del artículo 95 del referido texto, el recurso de revisión será interpuesto *en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*. Sobre dicho particular se ha



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referido este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), indicando que

*[e]l plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia.*

Plazo que conforme a las precisiones realizadas más adelante, en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), se computa los días que son hábiles.

c. Así, considerando que el objetivo del recurso de revisión de que se trata es impugnar el contenido de los motivos que fundamentan la sentencia rendida en ocasión de un amparo de cumplimiento, es posible inferir que el cómputo del plazo para recurrirla debe iniciar con el conocimiento o notificación de la decisión íntegra a la parte recurrente.

d. En el presente caso, la Sentencia núm. 00034-2015 fue notificada —de acuerdo con la documentación que reposa en el expediente— al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el diez (10) de abril de dos mil quince (2015); mientras que el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de que se trata fue interpuesto el dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). En efecto, lo anterior revela que el recurso se produjo durante la vigencia del plazo de cinco (5) días hábiles y francos previsto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, pues para ejercer el recitado recurso de revisión, medió entre una diligencia procesal y otra un intervalo de tres (3) días hábiles y francos.

e. Ahora examinemos, brevemente, el requisito previsto en el artículo 100 de la referida ley núm. 137-11; este dispone los criterios para la admisibilidad de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los recursos de revisión de amparo, sujetándola a que la cuestión de que se trate entrañe una especial trascendencia o relevancia constitucional. Así, se faculta al Tribunal Constitucional para apreciar dicha trascendencia o relevancia, atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional o a fin de determinar el contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

f. Este tribunal fijó su posición en relación a la aplicación del referido artículo 100 en la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), estableciendo que la mencionada condición de admisibilidad sólo se encuentra configurada, entre otros supuestos, en aquellos *que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales*.

g. El Tribunal Constitucional considera que el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo que nos ocupa tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, pues se evidencia un conflicto que permitirá continuar expandiendo el desarrollo interpretativo los presupuestos de procedencia del amparo de cumplimiento y sobre el derecho a la propiedad de bienes inmuebles de dominio privado que han sido declarados área protegida en virtud de una ley y no han sido expropiados en los términos previstos en la Constitución dominicana.

### **11. Sobre el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

Verificada la admisibilidad del recurso, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

a. La recurrida, Luz María Duquela Canó, adquirió los derechos de propiedad sobre una porción de la parcela número 6-A —designación temporal núm. 304133754017— del D. C. núm. 5, Camino a la Playa, Sabana Buey, municipio Baní, provincia Peravia, en el año mil novecientos noventa y ocho (1998), en virtud de la decisión de adjudicación pronunciada a su favor en ocasión de un procedimiento de embargo inmobiliario<sup>2</sup>. Tiempo después, dicho bien fue objeto de un proceso de deslinde<sup>3</sup> en el cual se determinó que la porción propiedad de dicha ciudadana alcanzaba una extensión superficial de ciento sesenta y dos mil ochocientos setenta y cuatro con setenta y cuatro (162,874.74) metros cuadrados<sup>4</sup>.

b. Con la promulgación de la Ley núm. 202-04, sectorial de Áreas Protegidas, el inmueble antedicho, por estar comprendido en las inmediaciones de Las Dunas de las Calderas, fue declarado monumento natural<sup>5</sup>, conforme se desprende del artículo 30, numeral 37, del citado cuerpo normativo.

c. Tras la constitución en área protegida<sup>6</sup> de dicho bien su propietaria, Luz María Duquela Canó, solicitó a la Administración General de Bienes Nacionales el pago del valor de la indicada propiedad inmobiliaria. Esta fue valorada por la Dirección General del Catastro Nacional, en la suma de dieciséis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos

---

<sup>2</sup> Cfr. Constancia anotada en el Certificado de Títulos número 15168, expedida por el Registro de Títulos de Baní el diez (10) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

<sup>3</sup> Es el acto de levantamiento parcelario realizado para constituir el estado parcelario de una parte determinada de un terreno registrado y sustentado en una Constancia Anotada, a fin de que su titular pueda separar su propiedad del resto de la parcela originaria. (Artículo 163 del Reglamento General de Mensuras y Catastro).

<sup>4</sup> Certificado de Título matrícula número 0500011132, expedido por el Registro de Títulos de Baní el quince (15) de julio de dos mil once (2011).

<sup>5</sup> Certificación emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales el cinco (5) de agosto de dos mil once (2011).

<sup>6</sup> Las áreas protegidas, conforme al artículo 16 de la Constitución dominicana, son: “La vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.”



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicanos con 00/100 (\$16,287,474.00)<sup>7</sup>. La solicitud de pago fue declinada ante la Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda<sup>8</sup>.

d. Ante la negativa de pago, la recurrida, Luz María Duquela Canó, interpuso una acción de amparo de cumplimiento procurando el pago del justo valor de su inmueble ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Este órgano jurisdiccional dictó la Sentencia núm. 00332-2014, del treinta (30) de septiembre de dos mil catorce (2014), inadmitiendo la acción por no haberse exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo supuestamente omitido, al tenor de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11.

e. Sin embargo, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), Luz María Duquela Canó notificó el Acto núm. 1184/2014, contentivo de intimación a cumplimiento de la obligación de pago de los valores en que fue tasado el inmueble de su propiedad, bajo advertencia de interposición de una acción de amparo de cumplimiento.

f. La señora Luz María Duquela Canó, al no obtemperarse con el requerimiento anterior, interpuso nueva vez su acción de amparo de cumplimiento. En esta ocasión el proceso fue conocido por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y, al verificarse tanto la violación al derecho de propiedad como el acatamiento de los presupuestos procesales exigidos para la prosperidad de un amparo de cumplimiento, la acción fue acogida mediante la sentencia ahora recurrida; a tales efectos, en consecuencia, se ordenó al Ministerio de Hacienda que incluyera en la partida presupuestaria del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, correspondiente al año dos mil

---

<sup>7</sup> Oficio número 184-09, emitido por la Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General del Catastro Nacional, el diez y nueve (19) de febrero de dos mil nueve (2009).

<sup>8</sup> Certificación emitida por el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Crédito Público, el veinte y nueve (29) de mayo de dos mil trece (2013).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

dieciséis (2016), la deuda pública equivalente al valor asignado al inmueble para ser pagada a favor de la accionante.

g. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, inconforme con la Sentencia núm. 00034-2015 interpuso el presente recurso de revisión constitucional argumentando que el tribunal de amparo erró en la fundamentación de su sentencia. Para esto considera que la acción debió declararse inadmisibles por cosa juzgada, toda vez que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo ya había inadmitido, mediante su Sentencia núm. 00332-2014, una acción de amparo entre las mismas partes, con la misma causa y objeto.

h. Afirma la recurrida, Luz María Duquela Canó, en sus medios de defensa, que no es posible hablar de cosa juzgada en el presente caso, porque la inadmisibilidad pronunciada no tocó el fondo del asunto, además de que la causa que generó la inadmisión de su acción primaria fue subsanada.

i. Durante el conocimiento de la acción de amparo, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no planteó el medio de inadmisión por cosa juzgada que hoy invoca. Sin embargo, conviene recordar, en aras de solucionar la presente disputa, el contenido del artículo 69.5 de la Constitución dominicana, que establece:

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

*(...),*

*5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*

*(...).*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Como es bien sabido, los medios de inadmisión son aquellos medios de defensa que se encuentran ligados a la pretensión de impedir que el juez estatuya sobre el fondo del asunto por faltar alguna de las condiciones para actuar en justicia. En el caso concreto del medio de inadmisión por cosa juzgada, su fin radica en impedir el conocimiento de un nuevo proceso en ocasión del cual se procure decidir acerca de una cuestión ya resuelta.

k. Al tenor del artículo 1351 del Código Civil dominicano<sup>9</sup>, para verificar la existencia de cosa juzgada, se exige la identidad de tres (3) elementos, que son: las partes, el objeto y la causa.

l. Al hilo de lo anterior, conviene aclarar que la declaratoria de inadmisibilidad de una acción no genera cosa juzgada respecto del fondo del asunto, sino sobre el incidente que ha dado lugar a la inadmisibilidad. En efecto, cuando se trata de una cuestión subsanable o temporal —tal es el caso de la falta de calidad o interés—, no irreparable ni definitiva —como sucede con la prescripción o la misma cosa juzgada—, se apertura un escenario en el cual, de enmendarse la irregularidad, cabría la posibilidad de reintroducir la acción.

m. En esa misma sintonía conviene aclarar que a la especie no le aplica la previsión consagrada en el artículo 103 de la Ley núm. 137-11, en cuanto a que: *cuando la acción de amparo ha sido desestimada por el juez apoderado, no podrá llevarse nuevamente ante otro juez*, pues no estamos frente a una desestimación de las pretensiones de la parte que accionó en amparo, sino ante la inadmisibilidad de estas por no satisfacerse un requisito previo para la impulsión de toda acción de amparo de cumplimiento como es, por ejemplo, el

---

<sup>9</sup>Artículo 1351: “La autoridad de cosa juzgada no tiene lugar sino respecto de lo que ha sido objeto de fallo. Es preciso que la cosa demandada sea la misma; que la demanda se funde sobre la misma causa; que sea entre las mismas partes y formulada por ellas y contra ellas, con la misma cualidad.”



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requerimiento de cumplimiento del deber legal o administrativo incumplido contenido en el artículo 107 de la normativa procesal constitucional.

n. Al abordar este aspecto vemos como en la especie, al haberse declarado inadmisibles las acciones de amparo de cumplimiento primigenias, por la no satisfacción del requisito de intimación exigido por el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, nos encontramos ante una irregularidad subsanable —que, en efecto, quedó subsanada— que obedece a una cuestión meramente formal. De ahí que con la reintroducción de la acción no se configura la irregularidad procesal denunciada por el recurrente en su recurso de revisión. A tales efectos, ha lugar a desestimar dicho argumento como una causal para revocar la sentencia impugnada.

o. Otro argumento presentado por el recurrente es que el tribunal de amparo se contradice en las motivaciones de su decisión, toda vez que se sirve del régimen legal instituido para el amparo ordinario al momento de deliberar y fallar los medios de inadmisión que le fueron planteados y, para resolver el fondo del asunto, utiliza el régimen legal correspondiente al amparo de cumplimiento.

p. Este tribunal constitucional ha afirmado, en ocasiones anteriores, que la acción constitucional de amparo de cumplimiento responde a un régimen procesal distinto al establecido para el amparo ordinario. En tal sentido, hemos indicado que:

*c. El amparo ordinario, establecido en el artículo 65 de la Ley núm. 137-11, es una acción que tiene por finalidad principal la protección de los derechos fundamentales frente a todo tipo de acto u omisión que emane de una autoridad pública o de cualquier particular, que de forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta tiendan a*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*lesionar, restringir, alterar u amenazar los derechos fundamentales que están contenidos en la Constitución.*

*d. El amparo de cumplimiento tiene como fundamento, según el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, obtener del juez de amparo una decisión mediante la cual se ordene a un funcionario o autoridad pública renuente, el cumplimiento de una norma legal, la ejecución o firma de un acto administrativo, dictar una resolución o un reglamento.*

*e. En ese sentido, debemos indicar que en el contexto del ordenamiento jurídico procesal 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. (...) <sup>10</sup>.*

q. Precisado lo anterior, debe resaltarse que el juez de amparo al que en ocasión de una acción de amparo de cumplimiento le sean planteadas o invocadas las causales de inadmisión previstas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, reservadas para el amparo ordinario, deberá rechazar las mismas en atención a que el amparo de cumplimiento, por obedecer a un régimen procesal distinto, se encuentra revestido de otras causales —de procedencia— que impiden su conocimiento conforme a lo esbozado en el artículo 108 del citado texto legal.

r. Una vez descrito lo que ha establecido la jurisprudencia en cuanto a los distintos regímenes procesales en materia de amparo, amén de que su fin último, conforme a la letra del artículo 72 de la Carta Magna, sea *la protección inmediata de derechos fundamentales*, entendemos que en el presente caso se

---

<sup>10</sup> Sentencia TC/0205/14, del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014).





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impone revocar, como al efecto se revoca, la Sentencia núm. 00034-2015. Lo antedicho es en virtud de que el tribunal de amparo, con su proceder, incurrió en un error procesal que desnaturaliza la esencia del procedimiento instituido para el amparo de cumplimiento que amerita la sanción procesal antedicha.

s. Revocada la sentencia recurrida y en consonancia con lo indicado en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), es menester del Tribunal Constitucional —aplicando los principios rectores del proceso de amparo— verificar la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento de que se trata y, de serlo, evaluar sus méritos en cuanto al fondo.

t. A fin de evaluar la procedencia del amparo de cumplimiento que nos ocupa, en primer orden, se precisa auscultar lo establecido en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11. Al respecto, dicho texto señala:

*Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, esta 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.*

u. En efecto, tras verificar el núcleo de las pretensiones de la accionante en amparo, Luz María Duquela Canó, constatamos que si bien esta alude el incumplimiento del precepto constitucional que protege el derecho de propiedad y las disposiciones legales que dan lugar a la adquisición por parte del Estado dominicano de aquellos bienes inmuebles de dominio privado declarados ulteriormente como áreas protegidas, no menos cierto es que el potencial incumplimiento de estas prerrogativas se encuentra condicionado a que el Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Recursos Naturales, haga uso de su facultad discrecional para gestionar la adquisición del inmueble mediante su compra directa o permuta con el titular del derecho de propiedad.

v. Así lo prevé el artículo 31 de la Ley núm. 202-04, sectorial de Áreas Protegidas al establecer que:

*La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales queda facultada para efectuar, a nombre del Estado y previa autorización del Poder Ejecutivo la compra directa o permuta de terrenos a particulares para cumplir con los fines de la presente ley. En el caso de permuta por otros terrenos o bienes del Estado se requerirá la aprobación del Poder Legislativo.*

*Párrafo I.- En el caso de no llegarse a un acuerdo amigable con los propietarios de los inmuebles que podrán ser afectados con las declaraciones de las áreas naturales a ser protegidas, el Administrador Nacional de Bienes Nacionales procederá a poner en acción los actos y recursos legales, tanto ordinarios como extraordinarios, para obtener la expropiación de los mismos.*

*Párrafo II.- Todos aquellos terrenos rurales y urbanos pertenecientes al Estado, a sus instituciones autónomas o semiautónomas o a los municipios que mediante la presente ley queden afectados por el establecimiento de un área natural protegida, deberán ser traspasados para su administración y manejo a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*

w. Y, en ese mismo orden, el párrafo II del artículo 36 del mismo cuerpo normativo establece:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Artículo 36.- Las áreas protegidas son patrimonio del Estado, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación, basándose en planes de manejo aprobados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación de su comunidad y sus organizaciones, en la gestión y manejo de las mismas.*

*(...),*

*Párrafo II.- Cuando por el interés nacional o la categoría de manejo así lo exija, se declare bajo el sistema nacional de áreas protegidas un área perteneciente a una persona o entidad privada, el Estado Dominicano podrá declararla de utilidad pública 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.*

x. En efecto, tras analizar la documentación que reposa en el expediente y las disposiciones normativas señaladas *ut supra*, comprobamos que no existe la intención, ni mucho menos concreción, de acuerdo alguno en relación con la compra o adquisición del inmueble por parte del Estado dominicano. De hecho, conforme al Oficio núm. 001182 emitido, el veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015), por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se evidencia que *...en estos momentos no es de interés del Estado dominicano adquirir por compra el inmueble identificado con el No.304133754017, matrícula No. 0500011132, con una extensión superficial de 162,876.92, metros cuadrados, ubicado en Baní; esto en virtud de la facultad discrecional otorgada por el artículo 31 de la Ley No. 202-04.*

y. En efecto, teniendo en cuenta que la pretensión principal de esta acción de amparo de cumplimiento radica en la obtención del pago del justo valor del



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inmueble de dominio privado declarado área protegida y el Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ha externado que en ejercicio de la facultad discrecional que se desprende del artículo 31 de la Ley núm. 202-04, antes citado, no tiene interés alguno en adquirir mediante compra o permuta el susodicho inmueble; este tribunal constitucional considera que estamos frente a pretensiones improcedentes puesto que no se satisfacen las previsiones del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, toda vez que se trata de un asunto que implica la ejecución de una supuesta obligación de compra o adquisición que en realidad no es tal, pues no consigna una orden que se esté incumpliendo y que, en tal sentido, amerite la intervención del juez de amparo para ordenar su cumplimiento.

z. En consecuencia, ha lugar a declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento incoada, el once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014), por la señora Luz María Duquela Canó contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Hacienda.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez y el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

### **DECIDE:**



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales contra la Sentencia núm. 00034-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, en consecuencia, **REVOCAR** la referida sentencia núm. 00034-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015).

**TERCERO: DECLARAR** improcedente la acción constitucional de amparo de cumplimiento incoada por Luz María Duquela Canó, el once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014), contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Hacienda.

**CUARTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución dominicana, y 7 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**QUINTO: COMUNICAR** la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a: la parte recurrente, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la parte recurrida, Luz María Duquela Canó, y al Ministerio de Hacienda.

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







## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2. Los honorables jueces de este Tribunal, concurrieron con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia y conocer la acción de amparo, tras considerar que el tribunal de amparo incurrió en un error procesal que desnaturalizó la esencia del procedimiento instituido para el amparo de cumplimiento, en efecto, el juez de amparo, en ocasión de una acción de amparo de cumplimiento resolvió los medios de inadmisión planteados con base a las causales de inadmisión previstas en el artículo 70 de la ley número 137-11, reservadas para el amparo ordinario, en vez de rechazarlas, en atención a que el amparo de cumplimiento, por obedecer a un régimen procesal distinto, está instituido de otras causales — de procedencia o improcedencia— conforme las previsiones del artículo 108 del citado texto legal, argumento que comparto.

3. Al examinar el fondo de la acción, esta corporación la declaró improcedente, porque a su juicio, no satisface lo prescripto en el artículo 104 de la citada ley, en tanto, el objeto de la acción no consigna una orden que el Ministerio de Medio Ambiente esté incumpliendo y que amerite la intervención del juez de amparo para su cumplimiento, argumento que también comparto.

4. Sin embargo, como ha sostenido el tribunal en supuesto fácticos análogos, en su imperativo deber de protección de los derechos fundamentales, lo que procedía era, una vez resuelta la cuestión atinente al régimen especial del amparo de cumplimiento, con base al principio de oficiosidad previsto en el artículo 7.11 de la citada ley 137-11, reenfocar la acción de amparo de cumplimiento en una acción de amparo ordinario, examinando los bienes jurídicos en conflictos, particularmente el derecho fundamental a la propiedad, previsto en el artículo 51 de la Constitución y su contenido esencial de uso, disfrute y disposición, como resumidamente expongo a continuación.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA PROCEDÍA ACOGER EL RECURSO DE REVISIÓN, REVOCAR LA SENTENCIA RECURRIDA, Y CONOCER EL FONDO DE LA ACCION DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO, REENFOCANDOLA EN UNA ACCION DE AMPARO ORDINARIO Y PROTEGER EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LA ACCIONANTE.**

5. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, esta corporación acogió el recurso de revisión de decisión de amparo, revocó la sentencia recurrida, y declaró su improcedencia, tras considerar que la amparista no cumplió el requisito de procedencia exigido en el citado artículo 104 de la citada Ley 137-11. Los argumentos expuestos para arribar esta decisión son los siguientes:

*“[...] s) Revocada la sentencia recurrida y en consonancia con lo indicado en la sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), es menester del Tribunal Constitucional —aplicando los principios rectores del proceso de amparo— verificar la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento de que se trata y, de serlo, evaluar sus méritos en cuanto al fondo.*

*t) A fin de evaluar la procedencia del amparo de cumplimiento que nos ocupa, en primer orden, se precisa auscultar lo establecido en el artículo 104 de la ley número 137-11. Al respecto, dicho texto señala:*

*Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, esta 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

*u) En efecto, tras verificar el núcleo de las pretensiones de la accionante en amparo, Luz María Duquela Canó, constatamos que si bien esta alude el incumplimiento del precepto constitucional que protege el derecho de propiedad y las disposiciones legales que dan lugar a la adquisición por parte del Estado dominicano de aquellos bienes inmuebles de dominio privado declarados ulteriormente como áreas protegidas, no menos cierto es el potencial incumplimiento de estas prerrogativas se encuentra condicionado a que el Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, haga uso de su facultad discrecional para gestionar la adquisición del inmueble mediante su compra directa o permuta con el titular del derecho de propiedad.*

*v) Así lo prevé el artículo 31 de la ley número 202-04, sectorial de Áreas Protegidas al establecer que:*

*La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales queda facultada para efectuar, a nombre del Estado y previa autorización del Poder Ejecutivo la compra directa o permuta de terrenos a particulares para cumplir con los fines de la presente ley. En el caso de permuta por otros terrenos o bienes del Estado se requerirá la aprobación del Poder Legislativo.*

***Párrafo I.-*** *En el caso de no llegarse a un acuerdo amigable con los propietarios de los inmuebles que podrán ser afectados con las declaraciones de las áreas naturales a ser protegidas, el Administrador Nacional de Bienes Nacionales procederá a poner en acción los actos y recursos legales, tanto ordinarios como extraordinarios, para obtener la expropiación de los mismos.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

***Párrafo II.-** Todos aquellos terrenos rurales y urbanos pertenecientes al Estado, a sus instituciones autónomas o semiautónomas o a los municipios que mediante la presente ley queden afectados por el establecimiento de un área natural protegida, deberán ser traspasados para su administración y manejo a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*

*w) Y, en ese mismo orden, el párrafo II del artículo 36 del mismo cuerpo normativo establece:*

***Artículo 36.-** Las áreas protegidas son patrimonio del Estado, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación, basándose en planes de manejo aprobados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación de su comunidad y sus organizaciones, en la gestión y manejo de las mismas.*

*(...),*

***Párrafo II.-** Cuando por el interés nacional o la categoría de manejo así lo exija, se declare bajo el sistema nacional de áreas protegidas un área perteneciente a una persona o entidad privada, el Estado Dominicano podrá declararla de utilidad pública 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.*

*x) En efecto, tras analizar la documentación que reposa en el expediente y las disposiciones normativas señaladas ut supra, comprobamos que no existe la intención, ni mucho menos concreción, de acuerdo alguno con relación a la compra o adquisición del inmueble por parte del Estado dominicano. De hecho, conforme al oficio número 001182*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*emitido, el veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015), por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se evidencia que “...en estos momentos no es de interés del Estado dominicano adquirir por compra el inmueble identificado con el No.304133754017, matrícula No. 0500011132, con una extensión superficial de 162,876.92, metros cuadrados, ubicado en Baní; esto en virtud de la facultad discrecional otorgada por el artículo 31 de la Ley No. 202-04”.*

*y) En efecto, teniendo en cuenta que la pretensión principal de esta acción de amparo de cumplimiento radica en la obtención del pago del justo valor del inmueble de dominio privado declarado área protegida y el Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ha externado que en ejercicio de la facultad discrecional que se desprende del artículo 31 de la ley número 202-04, antes citado, no tiene interés alguno en adquirir mediante compra o permuta el susodicho inmueble; este Tribunal Constitucional considera que estamos frente a pretensiones improcedentes puesto que no se satisfacen las previsiones del artículo 104 de la ley número 137-11, toda vez que se trata de un asunto que implica la ejecución de una supuesta obligación de compra o adquisición que en realidad no es tal pues no consigna una orden que se esté incumpliendo y que, en tal sentido, amerite la intervención del juez de amparo para ordenar su cumplimiento.*

*z) En consecuencia, ha lugar a declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento incoada, el once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014), por la señora Luz María Duquela Canó contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Hacienda. [...].”*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6. Sin embargo, para quien disiente, este tribunal debió valorar algunas particularidades del proceso, como son: 1) que la accionante, señora Luz María Duquela Canó, adquirió su derecho de propiedad sobre una porción de la parcela número 6-A —designación temporal No. 304133754017— del D. C. No. 5, Camino a la Playa, Sabana Buey, municipio Baní, provincia Peravia, en el año mil novecientos noventa y ocho (1998), en virtud de la decisión de adjudicación pronunciada a su favor en ocasión de un procedimiento de embargo inmobiliario; 2) que el derecho de propiedad de la accionante esta abalado por el Certificado de Título matrícula número 0500011132 emitido, el quince (15) de junio de dos mil once (2011), por el Registro de Títulos de Baní; 3) que con la promulgación de la Ley núm. 202-04, sectorial de Áreas Protegidas, el inmueble fue declarado monumento natural, conforme se desprende del artículo 30, numeral 37, del citado cuerpo normativo; 4) que la Dirección General del Catastro Nacional, valoró en la suma de dieciséis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos dominicanos con 00/100 (RD\$16,287,474.00) el referido inmueble ; 5) que la indicada restricción al derecho de propiedad se derivó de una actuación evidentemente antijurídica de parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales que, mediante una expropiación irregular por vía de hecho administrativa fue ejecutada por el Estado dominicano a través del referido ministerio (sin intervenir decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad y sin pago previo del justo precio) despojando de su derecho a la accionante<sup>11</sup>; 6) que la accionante, en su calidad de propietaria está imposibilitada de su derecho a goce, disfrute y disposición, por tanto, procura con su acción el pago del justo valor de su inmueble, conforme la valoración de la Dirección del Catastro Nacional, ya indicada.

7. Además, esta corporación debió tomar en cuenta, que no fueron puestas en causa como entidades del Estado corresponsables el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, dirigiéndose la acción de amparo solo en contra del

---

<sup>11</sup> Ver precedentes TC/0059/16, literal f) y TC/0224/19, epígrafe 10, literales g), h) y i).





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Ministerio de Medio Ambiente y Recurso Naturales<sup>12</sup>, por consiguiente, mediante las herramientas que le ofrece el principio de efectividad<sup>13</sup> debió encausarlos como medida de instrucción del proceso, para garantizarle su derecho de defensa.

8. Del examen anterior advertimos, que, aunque la amparista identificó erróneamente la acción como “amparo de cumplimiento”, los contenidos de la misma, así como sus pedimentos, se corresponden con la acción de amparo ordinario, razón por la cual este colegiado, con base en el principio de oficiosidad<sup>14</sup>, debió a darle la verdadera fisonomía jurídica, de amparo ordinario conforme el procedimiento instituido que le correspondía<sup>15</sup>.

9. De todo lo anterior se desprende, que existe una manifiesta arbitrariedad en perjuicio de la accionante, señora Luz María Duquela Canó, porque han transcurrido más de cinco (5) años de la interposición de la acción de amparo, sin que todavía el Estado, representado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Poder ejecutivo y el Ministerio de Hacienda (los dos últimos no puesto en causa)<sup>16</sup>, hayan atendido el justo reclamo de quien demanda tutela judicial efectiva en su condición de propietaria de un inmueble al amparo del derecho fundamental previsto en el artículo 51 de la Constitución y su contenido esencial de goce, disfrute y libre disposición.

10. Por otro lado, si bien, en virtud de lo establecido en los artículos 30, Párrafo I, de la 202-04<sup>17</sup> y 36, Párrafo II, de la Ley 64-00<sup>18</sup>, es atribución del Estado comprar o no un bien declarado área protegida, para proteger el derecho

---

<sup>12</sup> Ver precedente TC/0724/18.

<sup>13</sup> Ver artículo 7, numeral 4 de la Ley 137-11.

<sup>14</sup> Ver artículo 7, numeral 11 de la Ley 137-11.

<sup>15</sup> Ver precedente TC/0005/16, epígrafe 11, literal g).

<sup>16</sup> Ver precedente TC/0724/18.

<sup>17</sup> Ley sectorial de áreas protegidas.

<sup>18</sup> [Ley General sobre Medio Ambiente de República Dominicana.](#)





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de propiedad de los ciudadanos debe interpretarse, que después que el Ministerio de Medio Ambiente y Recurso Naturales, el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, como entes estatales materializan la expropiación irregular por vía de hecho administrativa de un bien inmueble con esta característica, una vez tasado su valor por parte de la administración pública que la ley le atribuye esa competencia, se han creado las condiciones materiales, para que el Estado, ya sea por causa justificada de utilidad pública, el contrato de compraventa o permuta, pague su justo valor; no hacerlo, implica desbordar el mandato imperativo del artículo 51.1 de la Constitución que dispone: ***“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”***

11. En ese mismo orden, otro elemento que debió valorar esta corporación para determinar si se ha vulnerado el derecho fundamental alegado, y con base a las herramientas procesales, de los principios rectores previsto en la citada ley 137-11, de constitucionalidad, efectividad, favorabilidad y oficiosidad<sup>19</sup>, solicitar a esa administración pública, los planes de manejo y operativos o documentos que expresen estas intenciones, conforme lo dispone la Ley 202-04, del 30 de julio de 2004.

12. Cabe destacar, que los referidos artículos 36, Párrafo II, de la Ley 64-00 y 31, Párrafo I, de la Ley 202-2, a pesar de ser preconstitucionales, no le otorgan atribución al Estado para adquirir de manera arbitraria un bien inmueble propiedad privada que se encuentre afectada por el plan de las mencionadas leyes, al contrario, para proteger el derecho de propiedad, establece la

---

<sup>19</sup> Artículos 7, numerales 3), 4), 5) y 11 de la Ley 137-11.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

declaratoria de utilidad pública y la compra o permuta, definido el precio y las condiciones establecidos en ambos casos por las leyes que rigen esta materia o por acuerdo mutuo; y solo, si hay discrepancia para llegar a un acuerdo amigable, es que el Estado puede incursionar en el instituto de declaración de área natural a ser protegida, y su posterior expropiación.

13. Dentro de las piezas que conforman el expediente, no existe prueba alguna con la que se pueda establecer que en la especie hubo discrepancia entre las partes que motivara que el Estado incursionara en el citado instituto de declaración de área natural o protegida y posterior expropiación, la única evidencia palpable es que con la ejecución de la acción de amparo de cumplimiento lo que persiguió la accionante fue que se le pague el justo precio por el bien que le fue expropiado, vale destacar, como ya hemos señalado, el precio que estableció el mismo Estado.

14. De lo anterior se colige que, para poder disponer del inmueble, el Estado debe seguir el procedimiento de expropiación legalmente previsto. Y es que decantarse por lo contrario sería facultar al Estado a apropiarse de un inmueble de propiedad privada, sin previo pago del justo precio.

15. Por otro lado, la Ley 64-00 en sus artículos 10, 12 y 33, dispone que las áreas protegidas pueden ser públicas o privadas, por igual, el Párrafo II del artículo 36 de la Ley 202-04, en contraste con estas disposiciones normativas, de las actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente, el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, se advierte una práctica arbitraria que colide con la garantía fundamental de la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

16. Respecto del Derecho Propiedad, el Tribunal Constitucional desde sus inicios ha venido, construyendo una doctrina de protección en armonía con la dimensión de su contenido esencial, en ese sentido, en la sentencia núm.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

TC/0088/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012) este Tribunal Constitucional estableció que:

*“[...] La concesión del derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos. En ese sentido, la Constitución dispone en su artículo 51 que: “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”. [...].*

17. Por igual, en la sentencia TC/0205/13, para afectar el contenido del derecho de propiedad, es necesario,

*“[...] La afectación a su derecho fundamental sea mínima, es preciso que se garantice: 1) la legalidad de la actuación; 2) el debido proceso y la tutela judicial efectiva; y 3) el pago previo del justo valor del bien, es decir una previa indemnización, salvo que interviniera una declaratoria de estado de emergencia o de defensa, caso en que dicho pago podría ser posterior, lo que, por cierto, no ocurre en la especie. Resulta entonces que uno de los elementos esenciales en la declaratoria de utilidad pública de una bien inmueble propiedad de una persona es el pago del justo valor, el cual se comporta como una indemnización que se reconoce al propietario que ha sido despojado de su derecho, con la finalidad de compensarle, transformando ese derecho de propiedad en un derecho a un crédito en contra del Estado. En este sentido, la doctrina sostiene que, frente a la potestad expropiatoria de*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*es el documento oficial emitido y garantizado por el Estado Dominicano, que acredita la existencia de un derecho real y la titularidad del mismo” (sic). [...].*

20. En otro orden de ideas, conviene enfatizar, la sabia preocupación del Tribunal Constitucional por la protección del medio ambiente, y en el entendido de que en el inmueble propiedad de la recurrente, se encuentra ubicado en el Monumento Natural Dunas de Baní, era dable que se ordenara una medida de instrucción de traslado o descenso al lugar de conflicto, con la participación del pleno o de una comisión de jueces designada al efecto, con el objetivo de aclarar todas las interrogantes y dudas posible sobre este conflicto, de manera principal, el procedimiento agotado por el Estado previo a la declaratoria de Monumento Natural, si hubo algún diferencia entre las partes que imposibilitara la adquisición del bien por el Estado, y en caso negativo, porqué el Estado no agotó el procedimiento de declaratoria de utilidad pública, compraventa o permuta para adquirir el inmueble y como causa de ello, cumplir con pagar el justo precio a la accionante.

21. Al respecto, este Tribunal para decidir el recurso de revisión de amparo decidido en la Sentencia TC/0402/16, del veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), tomó como medida preparatoria nombrar una comisión de jueces para que realizara un descenso al lugar de litigio, que en la decisión de referencia consta de la manera siguiente:

*“[...] i) Es preciso indicar que en el Pleno del día dieciocho (18) de enero de dos mil seis (2016), fue creada una comisión para inspeccionar la mina de Jacagua, a los fines de comprobar si la extracción de materiales en dicha mina ha ocasionado daños ecológicos en la localidad, por la erosión del terreno. Además, si el tamaño de la mina se ha reducido a un paso alarmante.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*j) Al realizar la inspección del lugar, el viernes veintinueve (29) de enero de dos mil seis (2016), la comisión comprobó que no se ha puesto en marcha el plan de recuperación ambiental, como lo establece el numeral tercero de la Sentencia núm. 514-15-00478, sino que solamente se ha efectuado la reforestación de una pequeña porción de la mina; por consiguiente, se incurre en violación del artículo 67 de la Constitución y de la Ley núm. 64-00, sobre el Medio Ambiente y Recursos Naturales. [...].”*

22. En esta materia, la urgencia que impera en el caso concreto, por el tiempo que ha perdurado la presunta violación al derecho fundamental de la propiedad, y conforme igualmente a los principios de celeridad, economía procesal, efectividad, favorabilidad, informalidad y oficiosidad, que deben aplicarse en la administración de la justicia constitucional en procura de garantizar las soluciones procesales que en la práctica resulten menos onerosas en la utilización del tiempo, recursos judiciales y económicos, el suscribiente, es del criterio que al transcurrir más de cinco (5) años de la interposición de la acción de amparo, sin que el Estado haya resarcido el daño causado, la improcedencia del amparo de cumplimiento solo ha prolongado la solución de este proceso por más tiempo, no hacer lo propio en este caso, implica que el Tribunal Constitucional se aparta de su tarea esencial de garantizar la protección de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución.

23. Por consiguiente, todo lo anterior supone que el propio Tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a desligarse de los precedentes, en cuyo caso debe exponer los fundamentos de hecho y de derecho que le conducen a modificar su criterio, tal como dispone el párrafo I del artículo 31 de la citada Ley núm. 137-11.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

24. Tal como he sostenido en otros votos particulares, el apego a los precedentes se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de fuentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (autoprecedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

25. El autoprecedente, según afirma GASCÓN<sup>20</sup>,

*“[...] procede de las decisiones previas adoptadas por el mismo juez o tribunal que ahora tiene que decidir y lo concibe como un instrumento contra la arbitrariedad o, lo que es lo mismo, una garantía de racionalidad, y por consiguiente es consustancial a la tarea judicial, independientemente de las particularidades del sistema jurídico en que dicha actividad se desarrolla. [...]”*

26. A su juicio,

*“[...] la doctrina del autoprecedente debe ser entendida como una traslación del principio Kantiano de universalidad al discurso jurídico de los jueces y tribunales, pues lo que dicho principio expresa es la exigencia de que exista una única solución correcta para los mismos supuestos y eso precisamente – aunque formulado con otros términos– es lo que representa la regla del autoprecedente. [...]”*

27. La fuerza normativa del precedente viene dada por el vínculo en virtud del cual el juez se ve inducido a aplicar al nuevo caso el principio mismo de

---

<sup>20</sup> GASCÓN, MARINA. (2011). Racionalidad y (auto) precedente. Breves consideraciones sobre el fundamento e implicaciones de la regla del autoprecedente. Recuperado de <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//DRA.%20MARINA%20GASCON.pdf>





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Derecho que fue objeto de aplicación anterior; esto así porque *prima facie* los efectos de los precedentes se asemejan a los de la ley, en el sentido de que, al ser concebido como regla general, puede ser invocado por cualquier persona ante cualquier órgano, debido al efecto vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional.

28. La importancia del precedente ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de precedentes judiciales que hubieren resuelto casos similares al suyo<sup>21</sup>. Así que, la incorporación de esta institución en su legislación positiva constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

29. En lo adelante, sería conveniente que este Colegiado retornara a los precedentes antes mencionados, para que con decisiones coherentes garantice la efectiva protección del derecho de propiedad, tomando para ello cuantas medidas preparatorias sean necesaria para proteger éste y cualquier otro derecho alegado como conculcado.

### III. POSIBLE SOLUCIÓN

La cuestión planteada, conducía a que este Tribunal con base en los principios rectores del sistema de justicia constitucional, de accesibilidad, celeridad, efectividad, oficiosidad, informalidad y efectividad, revocara la sentencia recurrida y reenforcara la acción de amparo de cumpliendo en acción de amparo

---

<sup>21</sup> Ver artículo 10 de la Ley 1437 de 2011. El nuevo código de procedimiento y de lo contencioso administrativo propuso a través de los artículos 10, 102, 269, 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011, un sistema que convierte a la jurisprudencia del Consejo de Estado en una guía para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinario, poniendo en causa las administraciones públicas que correspondan ,concediendo una tutela judicial diferenciada, y ordenando el pago del justo precio del inmueble a su legítima propietaria.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto.

### **VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO JUTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

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 la porción de terreno identificada como *“una porción de la parcela 6-A —designación temporal núm. 304133754017— del Distrito Catastral núm. 5, Camino a la Playa, Sabana Buey, municipio Baní, provincia Peravia”*, propiedad de Luz María Duquela Canó desde el 10 de julio de 1998 en virtud de lo dispuesto en la constancia anotada del certificado de título núm. 15168, forma parte del monumento natural *“Dunas de Las Calderas”* instituido en el artículo 30, numeral 37, de la ley número 202-04, sectorial de áreas protegidas.
2. Luego de que el citado bien inmueble fuese declarado área protegida, Luz María Duquela Canó solicitó a la Administración General de Bienes Nacionales el pago del justo valor de esta propiedad; dicho inmueble, tras ser tasado por la Dirección General de Catastro Nacional, fue valorado en la suma de RD\$16,287,474.00 conforme se desprende del oficio núm. 184-09, del 19 de febrero de 2009.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Así las cosas, Luz María Duquela Canó solicitó el pago de tales valores al Ministerio de Hacienda. Esta moción, posteriormente, el 29 de mayo de 2013, le fue rechazada por la Dirección General de Crédito Público adscrita al indicado Ministerio.

4. Dada su inconformidad con lo anterior, Luz María Duquela Canó interpuso una acción constitucional de amparo de cumplimiento ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Esta acción fue declarada inadmisibile por haberse inobservado el requisito de procedimiento establecido en el artículo 107 de la ley núm. 137-11, referente a la reclamación previa de cumplimiento del deber legal u administrativo omitido. Tal decisión consta en la sentencia núm. 00332-2014, del 30 de septiembre de 2014.

5. La accionante en amparo, Luz María Duquela Canó, el 18 de noviembre de 2014, notificó el acto núm. 1184/2014 en aras de intimar a las autoridades estatales ligadas al cumplimiento de la obligación de pago de los valores en que fue tasado el inmueble de su propiedad que ahora comprende parte de un monumento natural, bajo la advertencia de incoar un amparo de cumplimiento.

6. En vista de que las autoridades no obtemperaron al requerimiento anterior, Luz María Duquela Canó, accionó —nueva vez— en amparo de cumplimiento. El caso, tras constatarse las violaciones al derecho de propiedad como la concurrencia de los requisitos esenciales de procedencia del amparo de cumplimiento, fue acogido por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y, en consecuencia, se ordenó al Ministerio de Hacienda que incluyera en la partida presupuestaria del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA), correspondiente al año 2016, la deuda pública equivalente al valor asignado al susodicho inmueble. Todo esto mediante la sentencia número 00034-2015, del 16 de febrero de 2015, que es la decisión objeto del recurso de revisión que nos convoca.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. 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.

8. 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 y a la adquisición del inmueble de dominio privado en los términos previstos en la ley núm. 202-04, específicamente en sus artículos 31 y 36, determinó su improcedencia atendiendo a que

*la pretensión principal de esta acción de amparo de cumplimiento radica en la obtención del pago del justo valor del inmueble de dominio privado declarado área protegida y el Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ha externado que en ejercicio de la facultad discrecional que se desprende del artículo 31 de la ley número 202-04, antes citado, no tiene interés alguno en adquirir mediante compra o permuta el susodicho inmueble; este Tribunal Constitucional considera que estamos frente a pretensiones improcedentes puesto que no se satisfacen las previsiones del artículo 104 de la ley número 137-11, toda vez que se trata de un asunto que implica la ejecución de una supuesta obligación de compra o adquisición*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que en realidad no es tal pues no consigna una orden que se esté incumpliendo y que, en tal sentido, amerite la intervención del juez de amparo para ordenar su cumplimiento.*

9. No compartimos la conclusión a la que arribó la mayoría del Tribunal Constitucional pues, más allá de lo previsto en la ley núm. 202-04 sobre la adquisición de bienes inmuebles de dominio privado reconocidos como áreas protegidas por parte del Estado dominicano, nuestra Carta Política recoge un debido proceso para la expropiación del derecho de propiedad privada que en la especie no fue observado y, en consecuencia, es menester del juez de amparo protegerlo.

10. 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**

11. 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:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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;*

*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.<sup>22</sup>*

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

---

<sup>22</sup> 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**

- 12.1 El derecho de propiedad es reconocido y garantizado por el Estado;
- 12.2 La propiedad tiene una función social que conlleva obligaciones;
- 12.3 El derecho de propiedad incluye los elementos que, por definición, conforman este derecho: el goce, el disfrute y la disposición de la propiedad;
- 12.4 El derecho de propiedad es inviolable y, excepcionalmente, sólo puede ser afectado de forma legítima por la potestad expropiatoria que se reconoce al Estado;
- 12.5 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 – 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.
- 12.6 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);
- 12.7 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.
13. 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.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

14. Conviene recordar que, en el momento de aprobación de esta ley, estaba vigente la Constitución del 10 de enero de 1942<sup>23</sup> que es, como revela Amiama, la que introduce el “*interés social como justificante de esta enajenación forzosa*”<sup>24</sup>, o bien de la expropiación. Esta ley es importante, si bien, a nuestro juicio, es mal entendida y peor aplicada. Veámosla sucintamente.

15. 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.*

16. A partir de ese pronunciamiento, pareciera —como en efecto, muchos tienden a pensar<sup>25</sup>— 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

---

<sup>23</sup> Ella establecía, en su artículo 6: “*Se consagran como inherentes a la personalidad humana: (...)*

<sup>7°</sup> *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*”.

<sup>24</sup> AMIAMA, Manuel A.. *Notas de Derecho Constitucional*. Colección Clásicos de Derecho Constitucional, volumen 2, Santo Domingo: Editora Búho, primera edición, 2016, pp. 92-93.

<sup>25</sup> 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expropiatorios”<sup>26</sup> 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

---

<sup>26</sup> 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**

20. La ley 344 fue modificada por la 108-05, del 23 de marzo de 2005, sobre registro inmobiliario<sup>27</sup>, 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 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.*

---

<sup>27</sup> 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

21. 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.

22. 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 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.

23. 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.

24. 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<sup>28</sup> consagra la posibilidad, a cargo del propietario, de

---

<sup>28</sup> 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”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nombramiento de un perito y, asimismo, conforme su artículo 7, la posibilidad, a cargo del Estado, de designar “un segundo perito”<sup>29</sup>.

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

26. 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.*

27. 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”.

28. 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

---

<sup>29</sup> 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**

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 Republicana 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.”**<sup>30</sup>

29. 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 urgencia<sup>31</sup>, 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.

30. Se podría decir, entonces, de acuerdo al referido artículo 13, que la urgencia se erige como una excepción legislativa al requisito del previo pago

---

<sup>30</sup> 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 del Distrito Nacional correspondiente. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados”.

<sup>31</sup> 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Constitución<sup>32</sup> en las que la expropiación puede realizarse sin el previo pago: los casos de Estado de Emergencia o Estado de Defensa<sup>33</sup>, los cuales requieren, además de la declaración del presidente de la República, de la autorización del Congreso Nacional, conforme al artículo 262<sup>34</sup>.

31. 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.

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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

32. 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**

33. 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”.

34. 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”.

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

37. 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 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

38. 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

39. 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.

40. 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.

41. En efecto, Manuel Amiama, por ejemplo, es categórico cuando dice que *“la indemnización debe preceder a la enajenación y debe ser justa”*<sup>35</sup>. En días más cercanos Eduardo Jorge Prats es aún más terminante cuando indica que

---

<sup>35</sup> AMIAMA, Manuel, Ob. Cit. p. 93.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.*<sup>36</sup>

42. 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 consumir 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.*<sup>37</sup>

43. 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*

---

<sup>36</sup> JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*, volumen II, Santo Domingo: Ius Novum, Amigo del Hogar, segunda edición, 2012, p. 214.

<sup>37</sup> 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.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*transmitir el dominio del bien*<sup>38</sup>. 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”**<sup>39</sup> 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.”**<sup>40</sup>

44. 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 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.

45. 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*

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-153 de 1994, del 24 de marzo de 1994.

<sup>39</sup> Tribunal Constitucional de Perú. Segunda Sala, Sentencia del 20 de marzo de 2009, fundamento 10. Expediente 05614-2007-PA/TC.

<sup>40</sup> Tribunal Constitucional de Perú. Primera Sala, Sentencia del 28 de agosto de 2009, fundamento 11. Expediente 0864-2009-PA/TC.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

47. 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.

48. 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.

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

### **A. Sobre el fundamento de la esencialidad del previo pago**



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

50. 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**

51. 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.

52. Como señala Perdomo Cordero, *“la previa indemnización es importante porque excluye la posibilidad de que la expropiación disminuya el patrimonio del expropiado”*<sup>41</sup>. 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 constitucional<sup>42</sup> y 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.

---

<sup>41</sup> PERDOMO CORDERO, Nassef. *Constitución Comentada 2015*. Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar, cuarta edición, 2015, p. 147.

<sup>42</sup> 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

53. 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**

54. 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.

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### iii. Sociales

56. 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.

57. 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.

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afectación del derecho de propiedad y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas<sup>43</sup>.

59. 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**

60. 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.

61. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho que “[l]a indemnización debe ser justa”<sup>44</sup> 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*<sup>45</sup>.

62. 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

---

<sup>43</sup> 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>.

<sup>44</sup> 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>.

<sup>45</sup> 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

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.

63. 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.<sup>46</sup>*

64. 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

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-1074/02, del 4 de diciembre de 2008.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 148<sup>47</sup> 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 expropiar sea un bien de familia o que su titular goce de una protección constitucional reforzada —menor de edad, envejeciente o con una 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

---

<sup>47</sup> 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

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.

65. 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**

66. 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.

67. 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.

68. 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

69. 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.*<sup>48</sup>

70. 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 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.

---

<sup>48</sup> 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

71. 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.

72. 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.

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

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

75. 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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

debe y puede hacer?, ¿cómo deshace esa imbricación, sin afectar la integridad de los dos elementos imbricados?, ¿cómo y por qué razones 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**

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

77. 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.

78. 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, 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.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

80. 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.

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

82. 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.

83. 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 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.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

84. 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/0205/13<sup>49</sup>, 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.

85. Esa misma declaración formuló en las sentencias TC/0261/14<sup>50</sup>, del 5 de noviembre de 2014 y TC/0724/18<sup>51</sup>, del 10 de diciembre de 2018, fundado, según declaró, en los principios rectores de la justicia constitucional consagrados en el artículo 7<sup>52</sup> de la LOTCPC, especialmente los de celeridad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, oficiosidad y supletoriedad.

<sup>49</sup> Reiterado en la sentencia TC/0193/14, del 25 de agosto de 2017.

<sup>50</sup> 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”.

<sup>51</sup> 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”.

<sup>52</sup> 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;



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

86. 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/0017/16<sup>53</sup>, del 28 de enero de 2016, TC/0401/16<sup>54</sup>, del 25 de agosto de 2016, y TC/0255/17<sup>55</sup>, del 19 de mayo de 2017<sup>56</sup>, 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

---

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; (...).”

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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.”

<sup>56</sup> Interesa destacar que no participé en las deliberaciones ni en la votación de estas sentencias, por causas previstas en la ley.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

87. 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**

88. 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”<sup>57</sup>. Por tanto, ante la violación del derecho de propiedad, configurada por un ejercicio expropiatorio realizado sin el previo pago del justo valor, el amparo constituye la vía pertinente para solventarla efectivamente, incluso si no hay acuerdo sobre el valor del inmueble.

89. 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

---

<sup>57</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0059/16.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

90. 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.

91. 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**

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





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

93. 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-administrativo<sup>58</sup>.

94. 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

---

<sup>58</sup> 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

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.

95. 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**

96. 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.

97. 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.

98. 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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.*

99. 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 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*al Tribunal Constitucional la posibilidad de sustanciar mejor el caso mediante el llamamiento a una audiencia pública; y, de otra, dicha ley no proscribiera expresamente conocer del fondo de la acción en la revisión de sentencias de amparo.<sup>59</sup>*

100. 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.

101. 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 Nacional<sup>60</sup>, o bien, si fuera posible, determinar el precio en base al índice de precios sobre los inmuebles y mejoras<sup>61</sup> que realiza la referida Dirección General de Catastro Nacional, conforme al mandato de la ley número 150-14 sobre el Catastro Nacional.

---

<sup>59</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0071/13, del 7 de mayo de 2013.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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 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>.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

102. 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.

103. 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.

104. 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.

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

### **IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR**

106. 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 adquirido



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

por su propietaria antes de que fuera declarado, por la ley número 202-04 sobre áreas protegidas, como parte del monumento natural *Las Dunas de Las Calderas*.

107. Esta decisión se encuentra fundamentada en que el Estado dominicano, al no externar que en ejercicio de la facultad discrecional de adquirir mediante comprar o permuta los bienes inmuebles declarados áreas protegidas contemplada en el artículo 31 de la ley número 202-04<sup>62</sup>, se encuentra ante un escenario en donde no existe una orden que deba ser cumplida y, por ende, reclamable a través del proceso de amparo de cumplimiento previsto por el artículo 104 de la LOTCPC; razón por la que se concluye que no se precisa la intervención del juez de amparo para ordenar el cumplimiento de tal disposición.

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

109. 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 de dominio privado declarado área protegida sobre el cual su titular, tras este encontrarse cercado, no tiene el uso, goce ni disfrute —elementos cardinales que materializan el derecho de propiedad—, revelan:

---

<sup>62</sup> Este dice: “*La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales queda facultada para efectuar, a nombre del Estado y previa autorización del Poder Ejecutivo la compra directa o permuta de terrenos a particulares para cumplir con los fines de la presente ley. En el caso de permuta por otros terrenos o bienes del Estado se requerirá la aprobación del Poder Legislativo. PÁRRAFO I.- En el caso de no llegarse a un acuerdo amigable con los propietarios de los inmuebles que podrán ser afectados con las declaraciones de las áreas naturales a ser protegidas, el Administrador General de Bienes Nacionales procederá a poner en acción los actos y recursos legales, tanto ordinarios como extraordinarios, para obtener la expropiación de los mismos. PÁRRAFO II.- Todos aquellos terrenos rurales y urbanos pertenecientes al Estado, a sus instituciones autónomas o semiautónomas o a los municipios que mediante la presente ley queden afectados por el establecimiento de un área natural protegida, deberán ser traspasados para su administración y manejo a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales*”.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(i) Que el colegiado desconoce la dimensión legal y constitucional de la obligación de pago que le correspondía —y todavía corresponde— cumplir al Estado dominicano en base a ese artículo 31 de la ley número 202-04, al artículo 36 de la ley número 64-00, general de medio ambiente y recursos naturales<sup>63</sup> y, sin lugar a dudas, al artículo 51.1 de la Carta Política; pues aun cuando se externó la inexistencia de un supuesto interés en comprar o permutar para obtener la titularidad del bien, su declaratoria como monumento natural le impide a la titular usar, gozar y disfrutar su derecho de propiedad, ya que tal condición fue determinada a perpetuidad, no por un tiempo en concreto. Además, de que la propietaria tampoco puede llevar a cabo los usos permitidos por el párrafo III del artículo 14 de la ley número 202-04<sup>64</sup>, al encontrarse cercada la propiedad.

(ii) Que las manifiestas limitaciones al disfrute del derecho de propiedad, sin la adquisición del bien inmueble de dominio privado mediante su compra, permuta o expropiación en los términos previstos en la Constitución dominicana y en la ley número 202-04, ni el cumplimiento de los requisitos esenciales para el despojo excepcional de la propiedad privada permiten calificar la actuación

---

<sup>63</sup> Este dice: “Las áreas protegidas son patrimonio del Estado, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación, basándose en planes de manejo aprobados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación de su comunidad y sus organizaciones, en la gestión y manejo de las mismas. Párrafo I.- El Estado Dominicano podrá establecer acuerdos para la cogestión y/o la gestión de áreas protegidas con entidades interesadas, siempre que prime el interés de conservación sobre cualquier otro.

**Párrafo II.- Cuando por el interés nacional o la categoría de manejo así lo exija, se declare bajo el sistema nacional de áreas protegidas un área perteneciente a una persona o entidad privada, el Estado Dominicano podrá declararla de utilidad pública 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”.**

<sup>64</sup> Este dice: “Los objetivos de manejo y usos permitidos de las categorías indicadas anteriormente son los siguientes: (...) Categoría III. Área de Protección Especial: sus objetivos de manejo son preservar y proteger elementos naturales específicos de importancia por sus componentes bióticos, estéticos y culturales, por su función como hábitats para la reproducción de especies, y por el potencial de los beneficios económicos que puedan derivarse de las actividades turísticas en estas áreas. Los usos permitidos en esta categoría incluyen: investigación científica, educación, recreación, turismo de naturaleza o ecoturismo, infraestructuras de recreo, protección e investigación, infraestructuras para uso público y ecoturismo con las características específicas definidas por su plan de manejo y autorizadas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como los usos y actividades tradicionales, de acuerdo al plan de manejo y la zonificación”.





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

del Estado dominicano, vía el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como antijurídica.

(iii) Que al no agotarse el debido proceso expropiatorio proclamado por la Constitución dominicana aunado, en este caso, a las disposiciones de las leyes número 64-00 y 202-04, en la especie se ha configurado una conculcación al derecho de propiedad de Luz María Duquela Canó 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.

110. La especie nos coloca ante un escenario jurídico-fáctico que no se corresponde con la concepción tradicional de la expropiación forzosa directa; pues esta última reviste un acto deliberado, voluntario e intencional del Estado —decreto de expropiación— que afecta un título legal —o derecho— de propiedad con un carácter definitivo y, efectivamente, el bien se transfiere de los dominios de la persona al Estado. Esta privación forzosa, como hemos insistido ya, se hace en virtud de un proceso descrito en el artículo 51 de la Constitución que conlleva, esencialmente, la declaración de utilidad pública o interés social del bien y el pago de una indemnización o compensación justa previo a la transferencia de la propiedad, la cual ha de ser justipreciada y única.

111. En efecto, al no encontrarnos ante un escenario tradicional de expropiación, advertimos que estamos ante irrupciones a la propiedad privada que se traducen en una expropiación indirecta. Esto queda materializado cuando se produce —total o parcialmente— el despojo del control o del uso de la propiedad o del goce de sus beneficios, en virtud de un fundamento legítimo, sin que exista un traspaso de título formal; es decir, que cuando opera una expropiación indirecta, aún tenga un sustento válido, los componentes del



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

derecho de propiedad quedan limitados de forma tal que aparentaría que su titular no detenta el derecho, ya que este se torna inservible e ineficaz.

112. Sobre lo anterior se ha pronunciado el Tribunal Constitucional del Perú, en las sentencias de los expedientes números 01753-2008-PA/TC del 20 de mayo de 2008 y 00239-2010-PA/TC del 5 de noviembre de 2012, señalando que:

*[L]a noción de expropiación indirecta o expropiación regulatoria se aplica tanto en derecho internacional como en derecho interno. Siguiendo múltiples pronunciamientos a través de resoluciones expedidas por tribunales internacionales se ha clasificado a las expropiaciones en dos tipos: directas, es decir, aquellos actos legislativos o administrativos que transfieren el título y la posición física de un bien, e indirectas, es decir, aquellos actos estatales que en la práctica producen una pérdida de la administración, el uso o el control de un recurso, o una significativa depreciación en el valor de los bienes. A su vez, se reconoce que las expropiaciones indirectas se subdividen en expropiación progresiva, que son aquellas donde se produce una lenta y paulatina privación de facultades del derecho de propiedad del inversionista titular, lo que disminuye el valor del activo; y las expropiaciones regulatorias que son aquellas donde la amenaza de vulneración al derecho de propiedad se produce a través de regulación estatal.*

*A nivel interno, entendemos por expropiación indirecta o expropiación regulatoria aquellas en donde la Administración Pública a través de una sobrerregulación priva (total o parcialmente) al propietario de un bien de uno o todos los atributos del derecho de propiedad (ya sea del uso, del disfrute o de la disposición). **El derecho de propiedad sobre bienes***



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**tiene sentido en tanto permiten extraerle un mayor provecho a los bienes. Si no se puede disponer, usar o disfrutar los bienes, gozar de su titularidad carece de relevancia.**

*A pesar que no encontramos una mención expresa en la Constitución relativa a la proscripción de las expropiaciones indirectas, ello no significa que la Constitución las tolere. Una interpretación constitucional válida nos lleva a que toda vez que la Constitución reconoce, respeta y protege el derecho de propiedad de los privados como parte del modelo de economía social de mercado al que se adscribe y al establecer la exigencia de un adecuado procedimiento expropiatorio que incluya un pago en efectivo de indemnización justipreciada para intervenir sobre la propiedad de privados, las expropiaciones indirectas se encuentran proscritas. Encontramos que las bases constitucionales que fundamentan la protección contra las expropiaciones regulatorias o indirectas se encuentran en el artículo 70, el artículo 2, inciso 2, el artículo 63, el artículo 71 y el artículo 61 de la Constitución.*

113. De lo visto anteriormente advertimos que los elementos del derecho de propiedad privada, en materia inmobiliaria, pueden ser objeto de limitaciones que no vayan en detrimento del mismo; es decir, que el Estado puede disponer medidas que tengan por objeto salvaguardar el interés público aún estas afecten la propiedad privada, sin que ello comporte una expropiación indirecta.

114. Ahora bien, la expropiación indirecta se genera en el momento que esta medida de preservación rebasa los límites que permiten un efectivo y eficaz disfrute del derecho de propiedad. En otras palabras, esta se configura cuando la afectación alcanza niveles excesivos que no permiten la concurrencia de los elementos básicos del derecho de propiedad: goce, disfrute y disposición.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

115. En efecto, aun el Estado tome medidas tendentes a garantizar el bien común, para que su injerencia o afectación al derecho de propiedad privada no adquiriera el matiz de expropiación indirecta —en principio— legítima, la misma debe permitir, aun mínimamente, la presencia de los elementos citados anteriormente (goce, disfrute y disposición). A tales efectos, en un panorama similar —aunque de una expropiación forzosa directa—, el Tribunal Constitucional indicó en su sentencia TC/0205/13, del 13 de noviembre de 2013, que:

*el derecho a la propiedad privada no es absoluto al permitirse, por ejemplo, su restricción por razones de utilidad pública o de interés social, siempre y cuando se practique dicha limitación según los casos y las formas establecidas por la ley y de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, afirmando dicha corte que, en tales casos, el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad, y supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible.*

116. Y más adelante señalamos en la sentencia TC/0010/14, del 14 de enero de 2014, que

*[e]n ese tenor, el Estado se encuentra en la obligación de garantizar dicho derecho fundamental y es por ello que le otorga la facultad a las autoridades competentes para realizar las medidas necesarias a los fines de salvaguardar ese derecho.*

117. En la misma sintonía se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, diciendo que



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.<sup>65</sup>*

118. Con fundamento en lo anterior, es oportuno, pues, indicar que el eje nuclear del derecho a la propiedad privada supone un grado mínimo de goce y disfrute que le permita a su titular la libertad de obtener los beneficios que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad, aun cuando no los ejerza. Esto, en el caso particular, pudiera quedar mínimamente materializado si la señora Luz María Duquela Canó tuviera la oportunidad de agotar los usos permitidos dentro de un monumento natural conforme al artículo 14 de la ley número 202-04.

119. Así, para catalogar dicha irrupción a la propiedad privada por parte del Estado como una expropiación indirecta es necesario constatar que la misma suponga afectaciones excesivas a los elementos del derecho de propiedad, de dimensiones tales, que ostentar su titularidad sea manifiestamente ineficaz. En ese tenor, ante un contexto en que la Administración Pública expropie indirectamente, con un fundamento legítimo —en aras de garantizar el bien común e interés general— la propiedad de un particular, se precisa el previo y justo pago de una justa compensación o indemnización a favor del propietario y el agotamiento de un debido proceso de adquisición del bien por parte del Estado en los términos que precisan la Constitución y las leyes número 64-00 y 202-04.

---

<sup>65</sup> Sentencia T-427/98, del diez y ocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

120. Así las cosas, ante la eventualidad de que para la conjugación de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho se haga necesario que el Estado Dominicano declare como área protegida un bien de dominio privado, por las implicaciones que esta declaratoria genera sobre el derecho del propietario, la mayoría debería considerar aplicables a dicho trámite las prerrogativas inherentes a la expropiación indirecta, en la medida en que con ella —la declaración de área protegida— se vea limitado el núcleo esencial del derecho de propiedad, esto es, su uso, disfrute y disposición.

121. Ahora, muy sucintamente, presentamos algunas razones por las que entendemos que estamos ante una expropiación indirecta:

(i) El inmueble expropiado a Luz María Duquela Canó se encuentra dentro de la delimitación geográfica que fue declarada *Monumento Nacional Las Dunas de Las Calderas* por la ley número 202-04, sectorial de áreas protegidas. En ese sentido, la medida que limita el derecho de propiedad privada goza de legitimidad, ya que su finalidad es salvaguardar un espacio medioambiental con características específicas con un valor sobresaliente para la biodiversidad dominicana; de ahí la justificación del interés social del bien;

(ii) Con la declaratoria de monumento natural del área donde se encuentra comprendida la propiedad de Luz María Duquela Canó, se le impide desarrollar en términos prácticos los elementos del derecho del cual es titular —uso, goce y disfrute—; pues tomando como referencia tal declaración el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales cercó el inmueble e impidió su acceso. Esto último supone, a todas luces, la pérdida de los beneficios del derecho de propiedad privada sin que haya operado su transmisión o confiscación por autoridad judicial competente; es decir, estamos frente a una medida



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verdaderamente excesiva cuyos efectos se asemejan a una expropiación indirecta;

(iii) El hecho de que el inmueble se encuentre cercado, y las autoridades le impidan a Luz María Duquela Canó usarlo, revela claramente la ineficacia material que para la especie tienen las disposiciones del artículo 14 de la recitada ley número 202-04; y

(iv) Que la declaratoria de monumento natural del área donde se encuentra el inmueble ha sido por un tiempo indefinido, lo cual denota que no hay un momento exacto —si es que acaso sucede— para que opere el cese de tal afectación al derecho de propiedad.

122. El hecho de que el Estado dominicano, a partir de lo preceptuado en el artículo 16 de la Carta Política<sup>66</sup>, tenga interés en preservar las áreas protegidas, por su importancia para el sostenimiento del equilibrio ecológico, implica a su vez la responsabilidad de adquisición —por compra, permuta o expropiación— de los inmuebles que comportan propiedad privada y subyacen dentro de estas áreas protegidas a fin de que la titularidad pase a sus dominios sin afectar el derecho de propiedad de los particulares. Esto puede, solamente, lograrse si la Administración Pública lleva a cabo el debido proceso expropiatorio establecido, para este caso, en el artículo 51.1 de la Constitución dominicana y los artículos 31 de la ley número 202-04 y 36 de la ley número 64-00.

123. En efecto, como hemos visto, la efectividad e idoneidad del amparo para solventar estos procesos de expropiación antijurídica —por su dimensión

---

<sup>66</sup> Este dice: “Áreas protegidas. La vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.”





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

124. 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; no solo en aquellos escenarios donde opera una expropiación tradicional, sino también aquellos donde interviene una expropiación indirecta sobre un inmueble de dominio privado declarado área protegida sin la debida protección de los derechos de su legítimo propietario.

125. 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 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.



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

126. 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.

127. 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 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.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

128. 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 indirecta, ordenar que el Estado dominicano adquiriera el inmueble en los términos que precisan la Constitución, la ley número 64-00, general de medio ambiente y recursos naturales y la ley número 202-04, sectorial de áreas protegidas y, en consecuencia, que se proceda con el pago del justo valor —que debió ser previo—, estimado por la Dirección General de Catastro Nacional, conforme a lo previsto en el oficio número 184-09 del 19 de febrero de 2009, con cargo a la partida presupuestaria del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales correspondiente al año 2021.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, 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 del Tribunal Superior Administrativo de Jurisdicción Nacional, en fecha dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015); y, en consecuencia, sea



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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**