



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0021/20

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los seis (6) días del mes de febrero del año dos mil veinte (2020).

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

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 00298-15 fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015). Este fallo concierne a la acción de amparo de cumplimiento promovida por el señor Pedro Antonio Suárez el siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) contra el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuyo dispositivo reza como sigue:

PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por el señor PEDRO ANTONIO SUÁREZ ABREU, en fecha 7 de mayo de 2015, en contra del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por existir otras vías judiciales efectivas para la protección del derecho fundamental invocado, como lo es la litis ante la Jurisdicción Inmobiliaria.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

Esta decisión fue notificada al recurrente en revisión de amparo, señor Pedro Antonio Suárez, mediante entrega de una copia certificada de la indicada sentencia el trece (13) de octubre dos mil quince (2015). Dicha actuación figura en la certificación emitida por la señora Evelin Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo, en la misma fecha aludida.

2. Presentación del recurso de revisión de amparo de cumplimiento

El presente recurso de revisión de amparo promovido contra la Sentencia núm. 030-15-00689 fue interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez Abreu, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de octubre de dos mil quince (2015). Dicho recurso fue notificado a las recurridas, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Hacienda, así como a la Procuraduría General Administrativa mediante el Auto núm. 5525-2015, de veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015), emitido por el juez presidente en funciones del Tribunal Superior Administrativo, Lic. Federico E. Fernández de la Cruz.

En su recurso, el señor Pedro Antonio Suárez Abreu sustenta que en la Sentencia núm. 030-15-00689 el juez de amparo incurrió en una errónea interpretación del artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, así como en el vicio de incongruencia que supuestamente afecta sus motivaciones y que, por tanto, vulnera su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva y debido proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Fundamentos de la sentencia objeto del recurso de revisión de amparo de cumplimiento

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo fundó esencialmente la Sentencia núm. 030-15-00689 en los argumentos siguientes:

II.3.16. Que a partir de la glosa procesal y el relato fáctico presentado en la especie, amén de que el accionante expone del derecho fundamental que en apariencia le ha sido violentado, tal como el derecho de propiedad, a exigir el cumplimiento del pago por expropiación; en ese tenor, se observa que la aludida decisión supone –en principio– una omisión administrativa que envuelve derechos de índole administrativo relativos a los recursos ordinarios y establecido por la ley, como lo es el Recurso Contencioso Administrativo, cuyo control ha sido confiado por el constituyente a la justicia contencioso-administrativa conforme al contenido de la Ley No. 1494, Ley 13-07 y contundente del artículo 165 de nuestra Carta Magna, no así a la impartida por los jueces de amparo ante esta jurisdicción de excepción, quienes velan por la tutela de los derechos de naturaleza fundamental que se vean afectados en ocasión de la actuación de la administración y no puedan ser protegidos por otra vía efectiva.

II.3.17. Que el legislador ha diseñado sendos procedimientos especiales para proteger los derechos de los administrados que se vean lacerados por las actuaciones y omisiones de las instituciones del Estado, de los que no se encuentran exentas el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALEZ y el MINISTERIO DE HACIENDA, tales como el ejercicio de las vías de recurso tanto en sede administrativa, como el recurso contencioso administrativo; mecanismos mediante los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuales, las partes se encontraran en mejores condiciones de hacer valer sus derechos, por lo que constituyen la vía idónea y efectiva para brindar la protección demandada, pues son instancias alternativas que gozan de prerrogativa suficiente para verificar la legalidad o no, y razonabilidad con que fue se ha conducido la indicada institución pública para negarse a reconocer el pago de las indemnizaciones por expropiación de terrenos al accionante PEDRO ANTONIO SUÁREZ ABREU; tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0034/14, de fecha 24 de febrero de 2014, en el sentido de que: “El recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar”.

II.3.18. Que, en consecuencia, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que esta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie.

II.3.19. Que habiéndose comprobado la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por los accionantes, una sana administración de justicia sugiere, acoger el medio de inadmisión planteado por los accionados, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y MINISTERIO DE HACIENDA, así como también refrendado por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA; en consecuencia, declara inadmisibles la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor PEDRO ANTONIO SUÁREZ ABREU, en virtud de lo establecido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el artículo 70, numeral 1), de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.

II.3.20. Que una vez el Tribunal ha declarado la inadmisión de la acción constitucional de amparo que le ocupa, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes en ocasión de la misma.

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional

El recurrente en revisión, señor Pedro Antonio Suárez, solicita en su instancia la admisión de su recurso y la revocación de la Sentencia núm. 00298-15, en virtud de los siguientes argumentos:

a. *La sentencia recurrida plantea en sus consideraciones la posibilidad de iniciar un recurso contencioso administrativo ordinario de conformidad con el Art. 1 de la Ley 1494 como la vía de recurso en sede administrativa para dirimir el presente conflicto. Sin embargo, se olvida que la presente acción versa sobre la conculcación o vulneración de un derecho fundamental consagrado en la constitución como lo es el derecho de propiedad. De manera que se limitó a declarar la inadmisibilidad sin ponderar si existió o no vulneración al derecho de propiedad.*

b. *Bajo el entendido que nuestro recurso de amparo se soslaya en la vulneración de un derecho fundamental: derecho de propiedad, corresponde al Juez de Amparo decidir al respecto.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. [...] *es importante acotar que en el caso de la especie el expediente el SR. PEDRO ANTONIO SUÁREZ se encuentra ante el Ministerio de Hacienda, con una valoración y pendiente de pago y que el Ministerio de Hacienda no ha cumplido con el previo pago del justo precio a la parte recurrente, ni ha realizado las gestiones necesarias establecidas por la ley para la obtención del mismo, queda configurada la vulneración al derecho de propiedad consagrado en nuestra Carta Magna.*

d. [...] *la sentencia recurrida establece que existen dos vías o procedimientos especiales para accionar en el caso de la especie que son: el Recurso contencioso por ante la sede administrativa y el recurso contencioso administrativo, la sentencia en contradicción a sus motivaciones remite en su decisión a la Jurisdicción Inmobiliaria en el contexto de una litis sobre derechos registrados. Este envío a la Jurisdicción Inmobiliaria carece de fundamentación en la referida sentencia lo que constituye una contradicción entre la motivación de la sentencia y el fallo.*

e. *Resulta un desliz de la sentencia remitir al accionante a unas determinadas vías de acción y en su fallo hacer alusión a otro tribunal y otra jurisdicción.*

5. Argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión de amparo

Los recurridos en revisión, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (A) y el Ministerio de Hacienda (B), depositaron sus escritos de defensa ante el Tribunal Constitucional, con relación al recurso de revisión interpuesto por el recurrente, señor Pedro Antonio Suárez Abreu.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Argumentos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

a. *El accionante en su primer medio de fundamento alega que en el año 1998, adquirió una porción de terreno de 1,078.27 tareas, dentro de la parcela No. 6-A, del D.C. No. 5, del municipio de Bani, provincia Peravia, amparado por la Constancia Anotada del Certificado de Título No. 15168; sin embargo, es preciso destacar que en el año mil novecientos noventa y seis (1996), mediante el Decreto Presidencial No. 233-96, el artículo 15, fue creado el Monumento Natural La Bahía de Las Calderas, y sus alrededores; a saber; “ARTICULO 15: Se crea el Monumento Natural (CATEGORIA III/UICN) La Bahía de Las Calderas y sus alrededores, destinado a proteger el ecosistema de Dunas y Medanos más grande de Las Antillas y la rara vegetación propia de ese lugar, independientemente de la impresionante belleza de esa Bahía y sus áreas aledañas”. Evidenciándose de esta manera, que, aunque el derecho de propiedad nació primero que la creación del área protegida, su anterior propietario transfirió libremente sus derechos y sin ningún obstáculo como pretende alegar la parte recurrente.*

b. *[...] sigue alegando el recurrente que el Estado dominicano declaró área protegida el inmueble, mediante la Ley No. 202-04, por encontrarse dentro del Monumento Natural Las Dunas, Las Calderas; al efecto, precisamos que conforme lo establece el artículo 1 de la referida ley sectorial de áreas protegidas, el objetivo principal es: “Garantizar la conservación y preservación de muestras representativas de los diferentes ecosistemas y del patrimonio natural y cultural de la República Dominicana para asegurar la permanencia y optimización de los servicios ambientales y económicos que estos ecosistemas ofrecen y puedan ofrecer a la sociedad dominicana en la presente y futuras*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generaciones”; en consecuencia, la afectación legal por la creación del Monumento Natural no implica en modo alguno una violación legal al derecho de propiedad.

c. También expone el recurrente, que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales certifico que una porción de 847,244 metros cuadrados, dentro de la parcela No. 6-A, del Distrito Catastral No. 6, del municipio de Baní, sección Fundación, lugar Sabana Buey, provincia Peravia, está completamente incluida dentro del ámbito del Monumento Natural Bahía de las Calderas (dunas de las calderas); evidentemente que esta información constituye una de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley No. 64-00, al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cumpliendo con los principios de oficiosidad y efectividad ante la solicitud que previamente solicitó el recurrente, por tanto no constituye una vía de hecho sobre la supuesta expropiación que se alega.

d. Expresa el recurrente, que, con motivo de la solicitud de pago ante la Dirección General de Bienes Naturales, en fecha 20 de mayo del año 2009, el expediente fue remitido al Ministerio de Hacienda a fines de que le realizaran el pago del referido inmueble, valorado por la Dirección General de Bienes de Catastro en la suma de RD\$66,549,941.00. Sobre este aspecto, es necesario establecer que la eficacia de la actuación de la Dirección General de Bienes Nacionales, al remitir el expediente 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, ni mucho menos compromete la responsabilidad del Estado de cumplir con la reclamación de pago, como infundadamente alega el recurrente, más



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aún, por el hecho de que el sustento de la reclamación carece de base legal, puesto que el Estado a través del Poder Ejecutivo mediante Decreto Presidencial no ha expresado su interés de adquirir dicho inmueble.

e. [...] *el accionante, hoy recurrente, que el Tribunal de Jurisdicción Original de Peravia aprobó el deslinde de una porción de terreno de 665,499.41 metros cuadrados, cuyo título de propiedad está identificado con la Matrícula No. 05000111131, Designación Catastral No. 304133169397, cuyo proceso fue realizado por requerimiento del Ministerio de Hacienda; evidentemente que de ese proceso se desprende que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no ha intervenido físicamente a dicho terreno, muy por el contrario, reconoció el derecho de propiedad dentro del área protegida, conforme lo dispone el Párrafo del artículo 9 de la Ley No. 202-04.*

f. *Precisa el recurrente que los terrenos al ser conformado como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por aplicación de la Ley 202-04, son inalienables, imprescriptible e inembargable del Patrimonio Estatal, causales de expropiación forzosa o privación del derecho de propiedad conforme a la constitución y las leyes; esto constituye una errada interpretación en razón de que esta aplicación recae de forma categórica sobre los terrenos propiedad del Estado dominicano localizado dentro de las áreas protegidas.*

g. *También alega el recurrente, que mediante Acto No. 916-15, de fecha 10 de abril del año 2015, del Ministerial Jonathan del Rosario Franco, intimaron a los Ministerio de Hacienda y Medio Ambiente y Recursos Naturales, el pago en un plazo de 15 días; al respecto,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme a la potestad otorgada por el artículo 31 de la Ley No. 202-04, al Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales le fue notificado al recurrente mediante acto de alguacil marcado con el No. 96/15, de fecha treinta (30) del mes de abril del año 2015, del ministerial Hipólito Girón Reyes, alguacil estrados del 4to tribunal colegiado del Distrito Nacional, que a propósito de la referida intimación de puesta en mora de pago, por el momento no es de interés del Estado dominicano adquirir por compra el inmueble identificado con el No. 304133169397, matrícula No. 050001131, objeto del presente recurso.

B. Argumentos del Ministerio de Hacienda

a. *[...] el Tribunal Superior Administrativo, para basar la transcrita decisión lo hizo, bajo la premisa de que en la especie acontece un conflicto de aplicación de la ley a un hecho o situación jurídica surgida entre la Administración y un particular, es decir, la aplicación de la ley 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, a la pretensión del señor Pedro Antonio Suárez de que se le paguen los terrenos que fueron declarados en protección por dicha ley.*

b. *Para determinar la cantidad de terreno fuera y dentro de los límites de dicho Monumento el interesado deberá contratar los servicios de un agrimensor, a fin de realizar un levantamiento topográfico, bajo la estricta supervisión de los técnicos de este Ministerio.*

c. *[...] aún más que lo antes dicho; en otras decisiones de igual o mayor trascendencia que las señaladas, el Tribunal Constitucional ha ido ampliando los conceptos respecto de la enarbolación de las reglas a*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la cual acudir cuando se pretenda encausar o elegir la vía más idónea entre la acción de amparo y otra que el ordenamiento jurídico ofrezca concomitante con aquella.

d. *Todo esto nos revela que los terrenos deben ser sometidos a un levantamiento topográfico, ya que está por definirse una serie de situaciones de hecho y de derecho que acusan una complejidad técnico jurídico de difícil solución mediante la estrechez de instrucción que ofrece el procedimiento o acción de ampro de cumplimiento.*

e. *[...] en el caso que nos ocupa, en donde hay cuestiones de fondo a discutir, como lo sería la cuestión de los terrenos que estén fuera del área protegida y de amortiguamiento, que no estarán dentro de los privilegios de la ley 202-04 y de Decreto No. 571-09, del 7 de agosto el año 2009, ya que no podrán reclamar en crédito, a menos que haya un entendimiento entre las partes.*

f. *[...] por la complejidad técnica que presenta el conflicto, es que la acción de amparo no ofrece el cuadro procesal adecuado para subsanar las dificultades que caracterizan el presente proceso. Pues se suscitan aquí, como hemos dicho, cuestión de fondo que no es posible dirimirse bajo la instrucción de un proceso de amparo, que por su sumariedad no sería posible dilucidar efectivamente los derechos concernidos.*

6. Hechos y argumentos jurídicos del procurador general administrativo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como consecuencia de la notificación del recurso de revisión que nos ocupa a las partes recurridas, la Procuraduría General Administrativa (actuando en representación del Estado dominicano) produjo su escrito de defensa correspondiente. Mediante este documento, dicho órgano solicita, de manera principal, la inadmisibilidad del recurso de revisión y, de manera subsidiaria, su rechazo total. La indicada procuraduría sostiene sus pretensiones en los siguientes argumentos:

- a. *[...] en su instancia la parte recurrente no hace constar de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada, debiendo ser su recurso inadmisibile por violación del artículo 96 de la Ley 137-11.*
- b. *[...] la parte recurrente plantea como fundamento de la especial relevancia y trascendencia de su recurso de revisión porque su recurso supuestamente permitirá continuar desarrollando de la causal de inadmisibilidad por la notoria improcedencia, sin embargo es obvio que la causal por la que el tribunal a quo declaró la inadmisión de la acción de amparo en la especie fue la existencia de otra vía judicial efectiva, artículo 70.1 de la Ley 137-11, por consiguiente el recurrente no cumple con el artículo 100 de esa misma ley.*
- c. *[...] que también aduce la parte recurrente que en cuanto al fondo se discuten importantísimos principios o mandato constitucional como el derecho de propiedad y la obligación del pago previo en supuesto de expropiación, debiendo ser desestimada esa causa para la admisión del presente recurso porque como bien ha quedado expuesto, en la especie no ha habido declaratoria de utilidad pública ni de interés social conducente al procedimiento de expropiación, no existiendo por*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consiguiente la obligación del pago previo prescrita por el artículo 51.1 de la Constitución Dominicana, por tratarse de una declaratoria de área protegida que coexiste con el derecho de propiedad privada en los términos de la Ley 202-04 sobre la materia, por lo cual carece de fundamento la alegada trascendencia o relevancia constitucional invocada por la parte recurrente, debiendo en consecuencia ser declarado inadmisibile el presente recurso, por no ajustarse a los términos del artículo 100 de la Ley 137-11.

d. [...] *la parte recurrente aduce que adquirió el derecho de propiedad sobre 1078.27 tareas dentro de la parcela No. 6-A del Distrito Catastral No. 5, del Municipio de Baní, y que este inmueble posteriormente habría sido incluido dentro del Monumento Natural Las Dunas, Las Calderas, del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por la Ley 202-04 de 30 de julio de 2004, lo cual fue certificado por el Ministerio de Medio Ambiente el 22 de diciembre de 2003.*

e. [...] *en el presente caso no ha habido expropiación por parte del Estado Dominicano, ni declaratoria de utilidad pública o de interés social, en los términos establecidos por la Ley 344 del 29 de Julio de 1943 y sus modificaciones.*

f. [...] *en ese sentido la instauración de un área protegida mediante la Ley 200-04 no constituye una expropiación, razón por la cual no procede en la especie que la pretensión de la parte accionante sea tratada como tal, sobre todo porque en virtud del artículo 9 de esta ley el Estado solo tiene un dominio eminente sobre los bienes de dominio privado, que le otorga un derecho de preferencia frente a terceros, razón por la cual es evidente que no hay en el presente caso un supuesto*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expropiatorio ni que de ningún modo vulnero el derecho de propiedad del accionante.

7. Pruebas documentales

Las pruebas documentales relevantes que obran en el expediente del presente recurso de revisión son las siguientes:

1. Sentencia núm. 2011-66, emitida por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Peravia el veintitrés (23) de febrero de dos mil once (2011).
2. Certificado de título de propiedad identificado con la matrícula núm. 05000111131, emitido por el Registro de Títulos de Peravia, a través del cual se comprueba la titularidad del señor Pedro Antonio Suárez Abreu sobre el inmueble objeto del presente proceso.
3. Oficio núm. 184-09, emitido por la Dirección General de Catastro Nacional el nueve (9) de febrero de dos mil nueve (2009).
4. Fotocopia del Decreto núm. 571-09, emitido por el Poder Ejecutivo el siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009).
5. Fotocopia del Decreto núm. 726-10, emitido por el Poder Ejecutivo el veintinueve (29) de diciembre de dos mil diez (2010).
6. Acto núm. 916, de diez (10) de abril de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Lenin Ramón Alcántara Montero, alguacil de estrados de la Segunda Sala del Juzgado de Paz Especial de Tránsito.

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).
8. Auto núm. 5525-2015, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) emitido por el juez presidente en funciones del Tribunal Superior Administrativo, Federico E. Fernández de la Cruz.
9. Fotocopia de la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, de veintidós (22) de julio de dos mil cuatro (2004).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

El conflicto se origina como consecuencia de la emisión del Decreto núm. 233-96 ,emitido por el Poder Ejecutivo¹ el tres (3) de julio de dos mil nueve (2009),

¹ Decreto núm. 233-96, «*que aplica las categorías establecidas a las normas de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), a las reservas científicas, parques nacionales, monumentos naturales, refugios de fauna silvestre y vías panorámicas, así como los monumentos arquitectónicos, los yacimientos arqueológicos, las zonas submarinas de interés histórico y cultural y las áreas recreativas, educativas y culturales, reservadas anteriormente en todo el territorio nacional por diferentes leyes, decretos y disposiciones administrativas. Crea los parques nacionales, “Lago Enriquillo”, “Juan Bautista Pérez Rancier”, “Cabo Cabrón”, “Sierra Martín García”, “Juan Ulises García Bonelly”, y “La Humeadora”. Establece los límites definitivos del Parque Nacional “Los Haitises”. Amplía los límites del Parque Nacional “Sierra de Bahoruco”. Funda las reservas científicas “Erick Leonard Ekman” y “Dr. Miguel Canela Lázaro”, las reservas biológicas, “Padre Miguel Domingo Fuertes”, “Las Neblinas”, “Dr. José de Jesús de Jesús Jiménez Almonte” y “Humadales del Bajo Yuna”. Le asigna la categoría de Monumento Natural a la montaña “Isabel de Torres” y a “Bahía de Luperón” y “Cascada del Limón”. Denomina reserva antropológica “La Cueva de las Maravillas” y amplía los límites de la Reserva antropológica “Cuevas del Bobón”. Crea el refugio de fauna silvestre “Río Higuamo” y le asigna igual categoría a la “Laguna Cabral”. Amplía los límites del “Santuario de Mamíferos Marinos de la República Dominicana”. Crea las vías panorámicas, “Mirador del Atlántico”, “Ríos Comate y Comatillo”, “Mirador de Paraíso”, “Del Río Mao”, “Costa Azul”, “Del Río Bao”, y “Mirador del Valle de La Vega Real”. Crea las áreas nacionales de recreo. “El Puerto-Guaigui”, ecológicos, “Autopista Duarte”, “Tenares-Faspar Hernández”, “El Seibo-Miches”, “El Abanico-Constanza” y “Cabral-Polo”. Autoriza al Comité Nacional “El Hombre las propuestas para la creación de las reservas de biosfera, “Hoya del*»



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a través del cual se declaró como área protegida los terrenos ubicados dentro del monumento natural «Las Dunas y Médanos de Punta Salinas y la Bahía de las Calderas». Posteriormente, el ocho (8) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), el señor Pedro Antonio Suárez Abreu (actual recurrente en revisión) adquirió el derecho de propiedad de mil setenta y ocho tareas punto veintisiete (1078.27) dentro de la parcela núm. 6-A del Distrito Catastral núm. 5, ubicadas dentro de los terrenos pertenecientes a la referida área protegida.

Como consecuencia de la promulgación de la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, el treinta (30) de julio de dos mil cuatro 2004 (en cuyo art. artículo 37, epígrafe 30, se establecen la descripción y límites del área protegida «Las Dunas de las Calderas»), el señor Pedro Antonio Suárez Abreu procedió a solicitar el avalúo de sus terrenos ante la Dirección General de Bienes Nacionales. En respuesta a dicha petición, el director general de Bienes Nacionales procedió a remitir, mediante el Oficio núm. 001531, de veinte (20) de mayo de dos mil nueve (2009), el expediente del indicado señor Suárez Abreu, acompañado del informe del Departamento Técnico de Medio Ambiente y la certificación emitida por la Secretaría de Áreas Protegidas, a través de la cual se fijó el valor de sesenta y seis millones quinientos cuarenta y uno pesos con 00/100 (\$66,549.941.00=, como pago compensatorio por la adquisición del inmueble en cuestión.

Según alega la parte recurrente, para recibir el indicado pago, el Ministerio de Hacienda le requirió que realizara el proceso de deslinde con el fin de obtener el certificado de título definitivo. Por este motivo, procedió a someter los trabajos de deslinde ante el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Peravia, jurisdicción que mediante Sentencia núm. 2011-0065, de 23 de febrero

Lago Enriquillo con sus sistemas montañosos aledaños” y “La Bahía de Samaná y su entorno” y dicta otras disposiciones para la protección del patrimonio natural, histórico y cultural de la República Dominicana».

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 2011, canceló la constancia anotada en el Certificado de título núm. 15168 y ordenó al Registro de Títulos de Bani a expedir en su favor el certificado de título definitivo identificado con la matrícula núm. 05000111131.² A raíz de la solicitud de deslinde del inmueble realizada a requerimiento del Estado dominicano para realizar el pago compensatorio, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales volvió a ratificar que el inmueble perteneciente al señor Pedro Antonio Suárez Abreu constituye parte integral del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El 29 de mayo de 2013, el Ministerio de Hacienda expidió la Certificación núm. 420 en favor del señor Pedro Antonio Suárez Abreu, a través del cual se hace constar que el expediente sometido por la Administración de Bienes Nacionales (con el fin de que se ejecute el pago compensatorio de su inmueble) se encuentra en estado de revisión. Luego de haber transcurrido un (1) año y ocho (8) meses sin haber obtenido el pago compensatorio de su inmueble, el señor Suárez Abreu procedió a notificar el Acto núm. 916-15, instrumentado por el ministerial Jhonathan del Rosario Franco, alguacil de la Cuarta Sala Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, a través del cual intimó al Ministerio de Hacienda, así como al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que, en cumplimiento con la Ley núm. 202-04 y el artículo 16 de la Constitución dominicana, procedieran a efectuar el pago adeudado.

En vista de que las referidas instituciones no obtemperaron a dicha solicitud, el señor Pedro Suárez Abreu sometió una acción de amparo de cumplimiento ante el Tribunal Superior Administrativo, jurisdicción que mediante Sentencia núm. 00298-15, de cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015), dictaminó su inadmisibilidad con base en el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11. Inconforme con

² Certificado de título identificado con la matrícula núm. 05000111131, Designación Catastral núm. 304133169397, con una extensión superficial de 665,499.41 metros cuadrados, del municipio Bani, Peravia, inscrito en el libro 0206, folio 130.

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esta decisión, el referido amparista interpuso el recurso de revisión de amparo que ocupa actualmente nuestra atención.

9. Competencia

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

10. Admisibilidad del presente recurso de revisión de amparo de cumplimiento

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión resulta admisible, en atención a los siguientes razonamientos:

a. La parte *in fine* del art. 95 de la Ley núm. 137-11 dispone, so pena de inadmisibilidad, que «[e]l recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la Secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación». Este colegiado ha estimado este plazo como hábil y franco (TC/0080/12, TC/0071/13, TC/0224/16, TC/0122/15, TC/0109/17), por lo cual se descartan para su cómputo los días no laborables y los correspondientes a la notificación y a su vencimiento.

b. En la especie se comprueba que la sentencia impugnada fue notificada mediante entrega de copia certificada al recurrente, señor Pedro Suárez Abreu, el trece (13) de octubre dos mil quince (2015). Asimismo, la ponderación de las piezas del expediente evidencia que la parte recurrente depositó su recurso de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revisión constitucional de amparo el veinte (20) de diciembre de dos mil quince (2015), motivo por el cual este colegiado estima que fue interpuesto dentro del plazo hábil previsto por la ley.

c. Precisado el cumplimiento de la norma dispuesta por el aludido artículo 95, corresponde analizar los planteamientos formulados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como por la Procuraduría General Administrativa, en el sentido de que se inadmita el recurso que nos ocupa, con base en el incumplimiento del art. 96 de la Ley núm. 137-11. Y también por la supuesta carencia de especial trascendencia o relevancia constitucional de dicho recurso, según el art. 100 de la indicada ley.

d. El art. 96 de la Ley núm. 137-11 exige que «el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo» y que en esta se harán «constar además de manera clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada». Este colegiado desestima este primer medio de inadmisión del recurso sometido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la Procuraduría General Administrativa, luego de comprobar el cumplimiento de ambos requerimientos en la especie, dado que, por una parte, las menciones relativas al sometimiento de recurso figuran en la página 9 de la instancia en revisión; y, de otra parte, el recurrente manifiesta los vicios en lo que supuestamente incurrió el juez de amparo en las páginas 15 y 16, en las cuales, el referido recurrente expone que

[...] aun cuando la sentencia recurrida establece que existen dos vías o procedimientos especiales para accionar en el caso de la especial que son: el Recurso contencioso por ante la sede administrativa y el recurso contencioso administrativo, la sentencia en contradicción a sus motivaciones remite en su decisión a la Jurisdicción Inmobiliaria bajo el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contexto de una litis sobre derechos registrados. Este envío a la Jurisdicción Inmobiliaria carece de fundamentación en la referida sentencia lo que constituye una contradicción entre la motivación de la sentencia y el fallo.³

e. En lo concerniente al requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional previsto en el art. 100 de la Ley núm.137-11,⁴ concepto precisado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012),⁵ el Tribunal Constitucional estima que, contrario a lo planteado por el procurador general administrativo, el presente recurso de revisión de amparo de cumplimiento sí satisface igualmente el indicado requisito atinente a la especial trascendencia o relevancia constitucional del recurso. Este colegiado estima, en efecto, que el conocimiento y fallo del expediente que nos ocupa le permitirá seguir desarrollando su jurisprudencia respecto a la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento en aquellos casos en que los que se procura la ejecución de una obligación presuntamente pactada por medio de un acuerdo entre partes.

11. El fondo del recurso de revisión de sentencia de amparo de cumplimiento

³ Instancia relativa al recurso de revisión de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Suarez Abreu (p. 15, *in fine*).

⁴ Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: «La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales».

⁵ En esa decisión, el Tribunal expresó que «[...] tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional».

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional procederá a exponer los argumentos en cuya virtud admitirá, en cuanto al fondo, el recurso de revisión de sentencia de amparo de cumplimiento que nos ocupa (A). Posteriormente, establecerá las razones que justifican la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento promovida por el señor Pedro Suárez Abreu(B).

A. Admisión del fondo del recurso de revisión de amparo de cumplimiento

En relación con el fondo del recurso de revisión de amparo que nos ocupa, el Tribunal Constitucional tiene a bien exponer los siguientes argumentos:

a. Por medio de la Sentencia núm. 00298-15, cuya revisión constitucional hoy nos ocupa, el Tribunal Superior Administrativo declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento sometida por el señor Pedro Suárez Abreu, alegando la existencia de otra vía judicial efectiva. Para motivar este fallo, la indicada jurisdicción sostuvo que existen otras vías judiciales efectivas para la protección del derecho fundamental invocado por el accionante, como es la vía administrativa ante el Ministerio de Hacienda, la vía judicial contencioso administrativa ante el Tribunal Superior Administrativo y la litis sobre terrenos registrados ante la Jurisdicción Inmobiliaria.

Luego de ponderar la indicada sentencia, esta sede constitucional se ha percatado de que, al dictar su fallo, el tribunal *a quo* incurrió en una violación al principio de congruencia procesal, el cual, según el test de la debida motivación desarrollado por este colegiado, impone al juez «correlacionar las premisas lógicas y base normativa de cada fallo con los principios, reglas, normas y jurisprudencia pertinentes, de forma que las motivaciones resulten



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresas, claras y completas» (TC/0009/13). O como más recientemente dictaminó esta sede constitucional, «que impone al juez el deber de sustentar su decisión, no sólo refiriéndose a los hechos que las partes invocaron y a las pruebas producidas, sino también aplicando las normas jurídicas pertinentes» (TC/0542/15).

b. Obsérvese, en efecto que, en la especie, el sustento en que reposa la inadmisión del amparo de cumplimiento corresponde a la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, la cual solo es aplicable a la acción de amparo ordinario. De manera que, el juez de amparo, al haber declarado inadmisibile la acción de amparo de cumplimiento en lugar de dictaminar su improcedencia con base en una de las causales previstas en el art. 108 de la Ley núm. 137-11 –disposiciones que rigen la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento–, incurrió en una falta de coherencia en sus motivaciones, las cuales se evidencian, con particular claridad en los siguientes razonamientos:

[...] 11.3.17, Que el legislador ha diseñado sendos procedimientos especiales para proteger los derechos de los administrados que se vean lacerados por las actuaciones y omisiones de las instituciones del Estado, de los que no se encuentran exentas el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSO y el MINISTERIO DE HACIENDA, tales como el ejercicio de las vías de recurso tanto en sede administrativa, como el recurso contencioso administrativo; mecanismos mediante los cuales, las partes se encontraran en mejores condiciones de hacer valer sus derechos, por lo que constituyen la vía idónea y efectiva para brindar la protección demandada⁶, pues son instancias alternativas que gozan de

⁶ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prerrogativa suficiente para verificar la legalidad o no, y razonabilidad con que fue se ha conducido la indicada institución pública para negarse a reconocer el pago de las indemnizaciones por expropiación de terrenos al accionante PEDRO ANTONIO SUÁREZ ABREU; tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0034/14, de fecha 24 de febrero de 2014, en el sentido de que: "El recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar.

[...]11.3.19. Que habiéndose comprobado la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por los accionantes, una sana administración de justicia sugiere, acoger el medio de inadmisión planteado por los accionados, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y MINISTERIO DE HACIENDA, así como también refrendado por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA; en consecuencia, declara inadmisibles la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor PEDRO ANTONIO SUÁREZ ABREU, en virtud de lo establecido en el artículo 70, numeral 1), de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.⁷

c. En relación con las diferencias que comportan el amparo ordinario y el amparo de cumplimiento, esta sede constitucional se ha pronunciado mediante la Sentencia TC/205/14, en la cual establece que

⁷ Subrayado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] 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.⁸

Asimismo, mediante la Sentencia TC/0029/18, que es un caso análogo al que nos ocupa, este colegiado reiteró el criterio jurisprudencial previamente expuesto, revocando un fallo de amparo que fundó la inadmisibilidad de una acción de amparo de cumplimiento en una causal aplicable a la acción de amparo ordinario estableciendo lo siguiente:

En la especie, al decidir el tribunal de amparo que la acción es inadmisibile por la existencia de otra vía judicial efectiva, pese a que se trata de un amparo de cumplimiento, no sólo aplicó inadecuadamente las causales que determinan la improcedencia de esta tipología de amparo, sino también que ha desconocido los citados precedentes de este colegiado sobre la materia abordada, por lo que procede acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y decidir la acción.

d. En este contexto, se verifica una incongruencia de motivos respecto a la causal de inadmisibilidad aplicada a la especie. Por otro lado, también se observa que la sentencia recurrida incurre en el vicio contradicción de motivos, debido a que, de un lado, establece que la vía judicial efectiva para la resolución del caso que nos ocupa es el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal

⁸ Sentencia TC/205/14, p. 12, párrafo e.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superior Administrativo y la instancia administrativa ante el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, no obstante haber establecido dichos razonamientos, en el ordinal primero del dispositivo de su decisión establece que la vía judicial más efectiva es la litis sobre terrenos registrados ante la Jurisdicción Inmobiliaria, de lo que se deduce que la sustentación del fallo recurrido entra en contradicción con lo ordenado en su dispositivo.

En relación con esta última situación, resulta oportuno señalar que en una especie análoga (TC/0029/14), en la cual la sentencia recurrida presentaba contradicciones entre sus motivaciones y el dispositivo, esta sede constitucional sentó precedente revocando dicha decisión luego de haber determinado que «[...] dada la contradicción entre los motivos y el dispositivo de la sentencia recurrida, el Tribunal Constitucional procede a admitir el presente recurso de revisión, revocar la sentencia objeto del mismo y conocer la acción de amparo». Posteriormente, este criterio fue reiterado mediante la Sentencia TC/0197/17 en los siguientes términos:

De un análisis de la decisión impugnada se comprueba que existe una contradicción entre el fundamento argumentativo del fallo y su dispositivo, pues en el cuerpo de dicha sentencia el juez a-quo admite que ponderó el conjunto de las documentaciones suministradas por las partes y pudo apreciar y valorar la veracidad de la instancia en cuestión, a los fines de determinar si se verificaba alguna violación a los derechos fundamentales de la parte accionante. No obstante, ello, en el dispositivo de su fallo declaró su inadmisibilidad por ser notoriamente improcedente, con lo cual incurrió en un error de procedimiento, pues no podía tocar o conocer aspectos de fondo y luego fallar declarando que el asunto era inadmisibile, pues una sentencia se hace anulable



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando la contradicción existente entre sus motivaciones y el dispositivo la hacen irreconciliable.

e. En este contexto, luego de comprobar la falta de congruencia de las motivaciones de la sentencia recurrida, así como la contradicción existente entre lo sustentado en el cuerpo de la decisión y lo fallado en su dispositivo, se estima que la Sentencia núm. 00298-15, vulneró los derechos del accionante a la tutela judicial efectiva y al debido proceso consagrados en el art. 69 de la Constitución. En consecuencia, esta sede constitucional revocará el fallo impugnado y ponderará la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento, en virtud del procedimiento establecido en los arts. 104 y siguientes de la Ley núm. 137-11.

C. Improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento

Respecto de la acción de amparo de cumplimiento promovida por el señor Pedro Suárez Abreu, esta sede constitucional efectúa las observaciones que siguen:

a. Como se ha expuesto previamente, la especie trata de la acción de amparo de cumplimiento sometida por el señor Pedro Suárez Abreu contra el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que, en virtud de lo establecido en la Ley núm. 202-04 y el Decreto núm. 571-09, procedan a efectuar en su favor el pago compensatorio de sesenta y seis millones, quinientos cuarenta y nueve mil novecientos cuarenta y un pesos dominicanos con 00/100 (\$66,549,941.00). Dicho pago se debe al supuesto interés por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de adquirir mediante compra el inmueble ubicado en la parcela núm. 6-A, dentro del D.C. núm. 5 en el municipio Baní, provincia Peravia, amparado en el certificado de título identificado con la matrícula núm. 0500011113, en virtud



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del procedimiento previsto en el art. 31 de la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas.

b. En este contexto, conviene indicar que el art. 104 de la Ley núm. 137-11 exige para la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento que la misma

[...] 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 de cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o sea pronuncia expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

En la especie no se verifica el cumplimiento del indicado requisito, toda vez que, a pesar de que el amparista alega incumplimiento de las normas anteriormente descritas, no menos cierto es que las obligaciones legales contenidas en dichas disposiciones se encuentran condicionadas a la existencia de un acuerdo previo suscrito con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

c. En este orden, este colegiado no ha podido verificar en el expediente que nos ocupa un acuerdo de compra entre las partes en conflicto, sino todo lo contrario. En efecto, por medio del Acto núm. 916/2015, instrumentado por el ministerial Jonathan del Rosario Franco, el accionante, Pedro Antonio Suárez Abreu, puso en mora al Ministerio de Hacienda, así como al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que, en virtud de la Ley núm. 202-04 y el Decreto núm. 571-09, procedan con el pago compensatorio de sus terrenos. Sin embargo, en respuesta a dicho requerimiento, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales procedió a notificarle al mencionado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparista el Acto núm. 96/15, de treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Hipólito Girón Reyes,⁹ por medio del cual manifestó que «[...] no es de interés del Estado dominicano adquirir por compra el inmueble identificado con el No. 304133169397, matrícula No. 050001131, objeto del presente recurso».

d. A partir de las consideraciones anteriores, el Tribunal Constitucional estima que, como bien señalamos anteriormente, lo procurado por el amparista es el pago del valor de su inmueble, en virtud de un supuesto consenso llevado a cabo con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, institución que, como hemos visto, ahora alega desinterés sobre el inmueble objeto de la presente litis. Por tanto, en la especie se observa que, si bien ambas partes reconocen que el inmueble perteneciente al amparista se encuentra dentro del área protegida Monumento Natural de Las Dunas de Las Calderas y del área de amortiguamiento de la misma, discrepan en lo concerniente al interés del Estado de adquirir dicha propiedad mediante compra. Esta situación, por su naturaleza, no puede ser dilucidada por el juez de amparo sino por el juez ordinario, en atribuciones contencioso-administrativas.

Por tales motivos, el Tribunal Constitucional considera que la acción de amparo de cumplimiento deviene improcedente, en razón de que se comprobó que las pretensiones del accionante tienen como objeto la ejecución de una supuesta obligación de compra asumida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en virtud de un acuerdo con el amparista. Sin embargo, dicha pretensión no se corresponde con la naturaleza de la acción de amparo de cumplimiento, la cual, de acuerdo con el art. 104 de la Ley núm. 137-11, tiene

⁹ Alguacil de estrados del Cuarto Tribunal Colegiado del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por objeto el cumplimiento de un acto administrativo, de una ley o de una resolución.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta el voto salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos y el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez Abreu contra la Sentencia núm. 030-15-00689, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el indicado recurso de revisión de sentencia de amparo, con base en la motivación que figura anteriormente expuesta, y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-15-00689.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento promovida por el señor Pedro Antonio Suárez Abreu, por no satisfacer el requisito previsto en el art. 104 de la Ley núm. 137-11.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al recurrente, señor Pedro Antonio Suárez Abreu, y las recurridas, Ministerio de Hacienda y Ministerio Medio Ambiente y Recursos Naturales.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución y los artículos 7.6 y 66 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).

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

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

VOTO SALVDO DEL MAGISTRADO
JUSTO 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,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 “*parcela núm. 6-A, dentro del D.C. núm. 5 en el municipio Baní, provincia Peravia, amparado en el certificado de título identificado con la matrícula núm. 0500011113*”, dentro de la cual el señor Pedro Suárez Abreu detenta la propiedad de 1,078.27 tareas desde el 8 de mayo de 1998, las cuales se encuentran ubicadas dentro 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, Pedro Antonio Suárez Abreu 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\$66,549,941.00 conforme se desprende del oficio núm. 001531, del 20 de mayo de 2009 y una certificación emitida por la Secretaría de Áreas Protegidas.

3. Así las cosas, Pedro Antonio Suárez Abreu solicitó el pago de tales valores al Ministerio de Hacienda. Dicho órgano estatal exigió al señor Pedro Antonio Suárez Abreu que realizara el deslinde del inmueble a los fines de obtener el certificado de título definitivo; agotado ese procedimiento, el Registro de Títulos de Baní expidió el certificado de título definitivo matrícula número 05000111131, a favor del señor Pedro Antonio Suárez Abreu.

4. En fecha 29 de mayo de 2013, el Ministerio de Hacienda expidió la certificación número 420 indicando que el expediente relativo al pago del justo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor del inmueble propiedad del señor Pedro Antonio Suárez Abreu se encuentra en estado de revisión; transcurrido 1 año y 8 meses sin haber obtenido el pago de la indemnización correspondiente, el señor Pedro Antonio Suárez Abreu notificó el acto número 916-15 intimando al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que procedan con el pago del justo valor.

5. Dada su inconformidad con lo anterior, Pedro Antonio Suárez Abreu incoó una acción constitucional de amparo de cumplimiento ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Esta acción fue declarada inadmisibile por la existencia de otra vía judicial efectiva conforme a los términos del artículo 70.1 de la ley número 137-11.

6. No estando de acuerdo con dicho fallo, el señor Pedro Antonio Suárez Abreu presentó un recurso de revisión constitucional ante el Tribunal Constitucional. Esta corporación, resolviendo este recurso, constató una incongruencia capital en el fallo impugnado —alusiva al manejo inadecuado del régimen procesal del amparo de cumplimiento por parte del tribunal *a quo*—, y, en efecto, revocó la sentencia recurrida.

7. 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

lo procurado por el amparista es el pago del valor de su inmueble, en virtud de un supuesto consenso llevado a cabo con el Ministerio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Medio Ambiente y Recursos Naturales, institución que, como hemos visto, ahora alega desinterés sobre el inmueble objeto de la presente litis. Por tanto, en la especie se observa que, si bien ambas partes reconocen que el inmueble perteneciente al amparista se encuentra dentro del área protegida Monumento Natural de Las Dunas de Las Calderas y del área de amortiguamiento de la misma, discrepan en lo concerniente al interés del Estado de adquirir dicha propiedad mediante compra. Esta situación, por su naturaleza, no puede ser dilucidada por el juez de amparo sino por el juez ordinario, en atribuciones contencioso-administrativas.

8. 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.

9. 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

(...)

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

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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹⁰

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

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

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

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

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

11.5. 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.

¹⁰ 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.

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.6. 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);

11.7. 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.

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

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

13. Conviene recordar que, en el momento de aprobación de esta ley, estaba vigente la Constitución del 10 de enero de 1942¹¹ que es, como revela Amiama, la que introduce el “*interés social como justificante de esta enajenación forzosa*”¹², o bien de la expropiación. Esta ley es importante, si bien, a nuestro juicio, es mal entendida y peor aplicada. Veámosla sucintamente.

14. Su artículo 1 define su objeto:

¹¹ Ella establecía, en su artículo 6: “*Se consagran como inherentes a la personalidad humana: (...) 7° El derecho de propiedad. Esta sin embargo podrá ser tomada por causa de utilidad pública, o interés social, y previa justa indemnización. En caso de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. Queda prohibida la confiscación general de bienes, salvo como pena a las personas culpables de traición o espionaje en favor del enemigo en tiempo de guerra con nación extranjera*”.

¹² AMIAMA, Manuel A.. *Notas de Derecho Constitucional*. Colección Clásicos de Derecho Constitucional, volumen 2, Santo Domingo: Editora Búho, primera edición, 2016, pp. 92-93.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[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.

15. A partir de ese pronunciamiento, pareciera —como en efecto, muchos tienden a pensar¹³— que ella regula todos los asuntos relativos a expropiación, que dicha ley es una “normativa legal que regula los procesos expropiatorios”, cuando en realidad no existe tal normativa. Esta ley regula el procedimiento para resolver, en la eventualidad de que se presentaren, los conflictos respecto del precio de los inmuebles a expropiar. Nada más. No existe en el ordenamiento nacional algo como una “normativa legal que regula los procesos expropiatorios”¹⁴ 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.

16. 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

¹³ 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.

¹⁴ 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

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.

17. 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.

18. 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.

19. La ley 344 fue modificada por la 108-05, del 23 de marzo de 2005, sobre registro inmobiliario¹⁵, 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:

¹⁵ 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

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.

20. 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.

21. 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

22. 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.

23. 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 6¹⁶ consagra la posibilidad, a cargo del propietario, de nombramiento de un perito y, asimismo, conforme su artículo 7, la posibilidad, a cargo del Estado, de designar “un segundo perito”¹⁷.

24. 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

¹⁶ 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”.

¹⁷ Dicho artículo establece que ello se hará “en la misma forma establecida en el artículo anterior, estando también obligado dicho perito a comparecer a la audiencia para el cumplimiento de su misión.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

25. 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.

26. 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”.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.”¹⁸

28. 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 urgencia¹⁹, 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.

29. Se podría decir, entonces, de acuerdo al referido artículo 13, que la urgencia se erige como una excepción legislativa al requisito del previo pago del justo valor. Pero no. No se trata de eso. Baste recordar, en este sentido, que el previo pago es una exigencia constitucional, mientras que esta declaratoria de urgencia lo es de procedencia legal, lo que debería ser suficiente para evidenciar la preminencia de la primera sobre la segunda. Más aun, esa declaratoria de urgencia es sustancialmente diferente de las situaciones excepcionales previstas por la Constitución²⁰ en las que la expropiación puede

¹⁸ 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”.

¹⁹ 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.

²⁰ 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizarse sin el previo pago: los casos de Estado de Emergencia o Estado de Defensa²¹, los cuales requieren, además de la declaración del presidente de la República, de la autorización del Congreso Nacional, conforme al artículo 262²².

30. 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.

31. 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

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.

²¹ 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.

²² 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.”

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

32. 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”.

33. 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”.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

36.1. 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;

36.2. 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.

36.3 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(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.

37. 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

38. 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 —equívocos, injusticias— que se han producido en esta materia.

39. 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.

40. En efecto, Manuel Amiama, por ejemplo, es categórico cuando dice que “*la indemnización debe preceder a la enajenación y debe ser justa*”²³. En días más cercanos Eduardo Jorge Prats es aún más terminante cuando indica que

la expropiación no es constitucionalmente legítima a menos que haya indemnización y que esta indemnización sea previa. La fórmula

²³ AMIAMA, Manuel, Ob. Cit. p. 93.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.²⁴

41. 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.*²⁵

42. 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

²⁴ JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*, volumen II, Santo Domingo: Ius Novum, Amigo del Hogar, segunda edición, 2012, p. 214.

²⁵ 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*²⁶. 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**”²⁷ 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.**”²⁸

43. 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.

44. 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*

²⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-153 de 1994, del 24 de marzo de 1994.

²⁷ Tribunal Constitucional de Perú. Segunda Sala, Sentencia del 20 de marzo de 2009, fundamento 10. Expediente 05614-2007-PA/TC.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

46. 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.

47. 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.

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

A. Sobre el fundamento de la esencialidad del previo pago

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. 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

50. 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.

51. Como señala Perdomo Cordero, *“la previa indemnización es importante porque excluye la posibilidad de que la expropiación disminuya el patrimonio del expropiado”*²⁹. 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 constitucional³⁰ 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.

²⁹ PERDOMO CORDERO, Nassef. *Constitución Comentada 2015*. Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar, cuarta edición, 2015, p. 147.

³⁰ 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

52. 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

53. 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.

54. 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

55. 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.

56. 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.

57. 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 públicas³¹.

58. 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

59. 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.

60. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho que “[l]a indemnización debe ser justa”³² 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*³³.

³¹ 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>.

³² 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>.

³³ 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

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

62. 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.³⁴

³⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-1074/02, del 4 de diciembre de 2008.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

- (ii) Cuando el pago no es previo y, pues, se incumple el requisito previsto en el artículo 51.1 constitucional. La indemnización a intervenir en este supuesto no sólo debe ser compensatoria, sino que también debe incluir la reparación de los daños y perjuicios, materiales —daño emergente y lucro cesante— y morales, provocados al propietario por el despojo del inmueble de forma ilegítima; esto, sin perjuicio de que una actuación antijurídica de este tipo activa el régimen de responsabilidad patrimonial consignado en el artículo 148³⁵ 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

³⁵ 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

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

64. 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. Precisado 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

65. Para dejar por sentados los motivos de esta posición particular, también es muy importante la conceptualización sobre la naturaleza de la obligación del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previo y justo pago, o bien sobre el carácter de la deuda a cargo del Estado, generada por el ejercicio de la facultad expropiatoria.

66. 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.

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

68. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*distorsionada para convertirse en contra en el arma más efectiva para someterlo a un estado eterno de indefensión.*³⁶

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

70. 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.

71. 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.

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

73. Lo que puede ocurrir —y ocurre— si ella queda pendiente después de la expropiación, es que se complejiza —incrementando, con ello, la dificultad para

³⁶ 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

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.

74. En este punto, algunas preguntas no se hacen esperar. Un juez de amparo, colocado ante una deuda como la recién señalada —deuda y violación—: ¿qué debe y puede hacer?, ¿cómo deshace esa imbricación, sin afectar la integridad de los dos elementos imbricados?, ¿cómo y por qué 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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

76. 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.

77. 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.

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

79. 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.

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

81. 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,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

82. 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.

83. 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/0205/13³⁷, 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,

³⁷ Reiterado en la sentencia TC/0193/14, del 25 de agosto de 2017.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

84. Esa misma declaración formuló en las sentencias TC/0261/14³⁸, del 5 de noviembre de 2014 y TC/0724/18³⁹, del 10 de diciembre de 2018, fundado, según declaró, en los principios rectores de la justicia constitucional consagrados en el artículo 7⁴⁰ de la LOTCPC, especialmente los de celeridad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, oficiosidad y supletoriedad.

³⁸ 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”.

³⁹ 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”.

⁴⁰ El artículo 7 dice:

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85. 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/0017/16⁴¹, del 28 de enero de 2016, TC/0401/16⁴², del 25 de agosto de 2016, y TC/0255/17⁴³, del 19 de mayo de 2017⁴⁴, entre otras, en el entendido de que en un escenario caracterizado por la existencia de un decreto de expropiación, la ocupación de la propiedad por el Estado sin haber cumplido con el previo pago del justo valor, en relación con el cual existe controversia; en ese escenario, repetimos, el juez de amparo no puede resolver la cuestión, sino el Tribunal Superior Administrativo, en el marco de un recurso contencioso-administrativo.

86. 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

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; (...)."*

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ 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*."

⁴⁴ 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

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

87. 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”⁴⁵. 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.

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

89. 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.

⁴⁵ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0059/16.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

90. 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

91. 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.

92. 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la realidad procesal a la que se abocaría el propietario que, colocado en esa situación, se sumerja en el proceso contencioso-administrativo⁴⁶.

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

⁴⁶ 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.

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una decisión con carácter definitivo e irrevocable y profundizando la conculcación de su derecho de propiedad.

94. 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

95. 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.

96. 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.

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

Artículo 87- Poderes del Juez. El juez de amparo gozará de los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, así como para recabar por sí mismo los datos, informaciones y documentos que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

98. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 101 permite al Tribunal Constitucional la posibilidad de sustanciar mejor el caso mediante el llamamiento a una audiencia pública; y, de otra, dicha ley no proscribiera expresamente conocer del fondo de la acción en la revisión de sentencias de amparo.⁴⁷

99. 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.

100. 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 Nacional⁴⁸, o bien, si fuera posible, determinar el precio en base al índice de precios sobre los inmuebles y mejoras⁴⁹ que realiza la referida Dirección General de Catastro Nacional, conforme al mandato de la ley número 150-14 sobre el Catastro Nacional.

⁴⁷ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0071/13, del 7 de mayo de 2013.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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

101. 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.

102. 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.

103. 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.

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

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

105. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de pago del previo y justo valor de un inmueble de dominio privado adquirido por su propietario antes de que fuera declarado, por la ley número 202-04 sobre áreas protegidas, como parte del monumento natural *Las Dunas de Las Calderas*.

106. 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 202-04⁵⁰, 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.

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

108. 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

⁵⁰ 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

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:

(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 naturales⁵¹ y, sin lugar a dudas, al artículo 51.1 de la Carta Política; pues la declaratoria del bien 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 el propietario tampoco puede llevar a cabo los usos permitidos por el párrafo III del artículo 14 de la ley número 202-04⁵², al encontrarse cercada la propiedad.

⁵¹ 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”.

⁵² 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

(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 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 Pedro Antonio Suárez Abreu 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.

109. 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

110. 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 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.

111. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

112. De lo visto anteriormente advertimos que los elementos del derecho de propiedad privada, en materia inmobiliaria, pueden ser objeto de limitaciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

113. 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.

114. 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 adquiera 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

115. 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.

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

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.⁵³

117. Con fundamento en lo anterior, es oportuno, pues, indicar que el eje 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 Pedro Antonio Suárez Abreu tuviera la oportunidad de agotar los usos permitidos dentro de un monumento natural conforme al artículo 14 de la ley número 202-04.

⁵³ Sentencia T-427/98, del diez y ocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

118. 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.

119. 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.

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

- (i) El inmueble expropiado a Pedro Antonio Suárez Abreu 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Pedro Antonio Suárez Abreu, 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 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 Pedro Antonio Suárez Abreu 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.

121. El hecho de que el Estado dominicano, a partir de lo preceptuado en el artículo 16 de la Carta Política⁵⁴, tenga interés en preservar las áreas protegidas,

⁵⁴ 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

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

123. 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.

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.”

Expediente núm. TC-05-2016-0349, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Pedro Antonio Suárez contra la Sentencia núm. 00298-15, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

124. 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.

125. 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.

126. De manera pues, consideramos que el amparo constituye la vía judicial más efectiva y que, por demás, posee las herramientas y poderes necesarios para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

127. 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 001531 del 20 de mayo de 2009 y la certificación emitida por la Secretaría de Áreas Protegidas, con cargo a la partida presupuestaria del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales correspondiente al año 2021.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 la sentencia núm. . 00298-15 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto de dos mil quince (2015), sea revocada, y de que sea declarada improcedente la acción de amparo. 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 TC/0071/2013 del 7 de mayo del 2013, al discontinuar la aplicación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

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

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

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada improcedente, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario