



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1039/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2020-0014, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L. contra la Sentencia núm. 20190746 dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, Sala III el veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 02271800393, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, Sala III, el veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Dicho fallo declaró inadmisibles la acción constitucional de amparo interpuesta por la Sociedad Emilio Cordero Sucesores, S.R.L., en contra del Ministerio de Cultura, la Procuraduría General de la República y el Estado dominicano. En su parte dispositiva se transcribe a continuación:

PRIMERO: Declara inadmisibles la Acción Constitucional de Amparo, interpuesta por la Sociedad Emilio Cordero Sucesores, S.R.L., por conducto de sus abogados Dr. Abel Rodríguez del Orbe y los licenciados Rafael Vallejo y Manuel José Vallejo Viñas, en contra del Ministerio de Cultura, la Procuraduría General de la República y el Estado Dominicano, por existir otra vía judicial que permite, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado, en virtud del numeral I del artículo 70 de la Ley 137-11.

SEGUNDO: Declara el presente proceso libre de costas de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la ley 137-11.

TERCERO: Ordena a la secretaria hacer los trámites correspondientes para dar publicidad a la presente decisión.

CUARTO: Advierte a las partes que la presente decisión es susceptible de los recursos de tercera y revisión constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No hay constancia en el expediente de notificación de sentencia.

2. Presentación del recurso en revisión

En el presente caso, la recurrente, sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante instancia depositada el nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) ante la Secretaría del Tribunal de Jurisdicción Original del Departamento Norte, remitido a este tribunal constitucional el catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso anteriormente descrito fue notificado a la Procuraduría General de la República y al Ministerio de Cultura, mediante el Acto núm. 10642/2019, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Ramón Cruceta Leonardo, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

El Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, Sala III declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial, fundamentando su decisión en las motivaciones siguientes:

2. En el presente proceso fue interpuesta una excepción de incompetencia por el abogado que representa la parte accionada Procuraduría de la República y el Estado Dominicano, indicando que este tribunal es incompetente para conocer de la acción de amparo por ser competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, pedimento al cual se opuso la parte accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Que conforme lo ha juzgado el Tribunal Constitucional: Todo tribunal está obligado a verificar su propia competencia para conocer de los asuntos que se le plantearé, asimismo lo había indicado la Suprema Corte de Justicia al establecer que: lo primero que debe examinar un tribunal en todo proceso es su propia competencia, es decir, si está o no en aptitud legal para juzgar. Que en la especie, hemos sido apoderados de una Acción Constitucional de Amparo, que tiene por objeto la protección del derecho fundamental de la propiedad en este caso justificado con un certificado de título en el municipio y provincia de Santiago; asunto para lo cual somos competentes, en virtud de las disposiciones del artículo 74, de la Ley No. 137-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, que establece que es el tribunal de primer grado más afín al derecho fundamental reclamado, máxime cuando en el presente caso no se ha demostrado la existencia de un acto administrativo por el que haya que acudir al Tribunal Superior Administrativo, razón por la cual rechaza el pedimento de incompetencia solicitado por la parte accionada, valiendo esta disposición decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

4. En el presente proceso, la parte accionada Ministerio de Cultura, ha solicitado a través de su abogado que se ordene el sobreseimiento de la presente acción de amparo en virtud de que está realizando las diligencias pertinentes a través de la ley de compras y contrataciones 340-06, teniendo constancia de solicitud de un agrimensor en virtud de que existen algunas incoherencias en los trabajos realizados. A este pedimento se opuso la parte accionante.

5. Considera la juzgadora que tratándose en este caso de una acción de amparo no es procedente ordenar un sobreseimiento, pues estamos ante



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un proceso que busca proteger un derecho fundamental, en este caso el de propiedad y por ello es impropio el sobreseimiento en esta materia, pues se entiende debe ser expedito, siendo improcedente detener la acción hasta que se realicen diligencias que se consideran dilatorias a un proceso como este, razón por la cual procede a rechazar el pedimento realizado por la parte accionante, valiéndose esta disposición de decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

6. El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio, y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la preposición del accionante en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL AMPARO

7. Mediante conclusiones incidentales, la parte accionada (Ministerio de Cultura), concluyó solicitando a este Tribunal que se declare inadmisibile la acción de amparo instrumentada por el ministerial Ramón Cruceta Leonardo, alguacil de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia, por existir otras vías judiciales igualmente efectivas descritas en el cuerpo del presente escrito de defensa, conforme establece el artículo 70.1 de la ley No. 137-11 Orgánico del Tribunal y Procesos Constitucionales. Que se declare inadmisibile la acción de amparo instrumentada por el ministerial Ramón Cruceta Leonardo, alguacil de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia, por ser interpuesta fuera del plazo de los 60 días que establece el arto 70.2 de la ley 137.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Respecto al pedimento de inadmisibilidad, la parte accionante se opone indicando entre otras cosas que si bien es cierto que en términos doctrinales en República Dominicana y fuera se ha tenido multiplajes discusiones con relación al concepto de la vía efectiva para el reclamo en un momento determinado se entendió que era pura y simplemente la existencia de otra vía procesal o jurisdiccional era suficiente para que se descartara la acción de la amparo, posteriormente esa interpretación fue variando y hoy en día el criterio que se tiene puro y simplemente una vía más eficiente o efectiva para el reclamo, si nos vamos al contenido de los que es el amparo no hay una vía más eficiente que el amparo para la reparación de un derecho fundamental conculcado y usted es que tiene la competencia y tutela de ese derecho fundamental para reparar el daño cometido por el Estado Dominicano.

9. La ley 137-11, establece que el juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. 2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental. 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

10. Que al evaluar los pedimentos de la parte accionante este tribunal ha advertido que la presente acción va orientada a que el tribunal ordene la restitución de la cantidad de 13,323.49 metros cuadrados dentro de la parcela 13-A-I, del Distrito Catastral núm.8, del Municipio de Santiago, a favor de la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que en la actualidad la ocupa el Estado Dominicano, y que conforme al agrimensor que ha depuesto ante el tribunal dichos terrenos se encuentran en el área donde está construido el Gran Teatro del Cibao, para lo cual la parte accionante presenta el certificado de título de propiedad registrado a nombre de Emilio Cordero Sucesores, C por A, y la certificación del estado jurídico actual del inmueble.

11. Que el pedimento así formulado por la parte accionante supone la existencia de un derecho fundamental que en este caso es el derecho de propiedad, que está siendo ocupado por la parte accionada Estado Dominicano (Gran Teatro del Cibao). Que en esas atenciones se establece que la acción de amparo debe perseguir únicamente la comprobación de arbitrariedad ilegalidad manifiesta y la decisión hacia la garantía y protección de un derecho fundamental inherente o previamente obtenido, no susceptible de contestación y que amerita hacer cesar. No se trata de derechos que pudieran disputarse entre partes ni que ameritan un reconocimiento por la acción misma, lo cual es asunto inconfundible de la acción contenciosa ordinaria; así las cosas, lo que se procura proteger con una acción de amparo es una (sic) derecho que resulte ser incontestable, pre constituido y respecto del cual se tenga dominio.

12. A pesar de la presentación del certificado de título para acreditar el derecho de propiedad, dicho derecho ha sido susceptible de contestación, y que en la actualidad se trata de un derecho que se está disputando entre partes, la parte accionante porque posee un certificado de título y la parte accionada porque es un hecho notorio que lo ocupa desde el año 1995 que fue cuando se construyó el Gran Teatro del Cibao.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Conforme lo establece el Tribunal Constitucional en su decisión TC/0074/14, de fecha 23 de abril del año 2014, el amparo no puede sustituir los recursos ordinarios. Que en el caso que nos ocupa, se trata de la restitución del derecho de propiedad, estableciendo la parte accionante que el Estado Dominicano (Gran Teatro del Cibao) se encuentra ocupando el inmueble sin ser el propietario.

14. Respecto de la vía judicial efectiva, la doctrina ha establecido que para que el amparo devenga en inadmisibile, estas deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, tal y como quiere y manda el artículo 7.4 de la LOTCPC. De modo que si las vías judiciales no son efectivas, o sea, si no son las más idóneas y adecuadas, sea, por ejemplo, por su lentitud, por no prever medidas cautelares indispensables para el caso, o por causar agravio irremediable, queda habilitada la acción de amparo. Así, si las medidas cautelares establecidas en la legislación ordinaria solucionan de modo más efectivo el problema del agraviado, el amparo en principio es inadmisibile, aunque, a pesar de las medidas cautelares constituyen un procedimiento urgente, al igual que el amparo, desde luego, si la medida cautelar en vigor es insuficiente para tutelar el derecho de los afectados, el amparo sí resaltaría viable.

15. Para verificar la admisibilidada en el presente amparo se toma en consideración el derecho fundamental invocado y si existe o no otra vía más efectiva para reclamarlo, tomando en consideración que la efectividad del amparo no es solamente la restitución inmediata del derecho de propiedad invocado, sino que el ordenamiento jurídico ofrezca procedimientos que aseguren una mejor instrucción del proceso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para una sana Administración de la Justicia, en ese sentido, se trata del derecho de propiedad que actualmente ocupa el Gran Teatro del Cibao y conforme a lo que indicado por agrimensor en audiencia la parte de terreno reclamada cae, específicamente en el área verde del referido Gran Teatro del Cibao.

16. Que observando el conflicto existente, el artículo 47 de la Ley 108-05, dispone sobre desalojo, indicando que: Es el procedimiento mediante el cual se libera un inmueble registrado de cualquier ocupación ilegal, que es lo que hasta el momento ha indicado en síntesis la parte accionante, es decir, que ha establecido que el accionado Estado Dominicano (Gran Teatro del Cibao) supuestamente se ha introducido a su propiedad de manera ilegal, es decir sin autorización, lo cual constituiría una demanda en lanzamiento de lugar (indicado en la Ley 108-05 como desalojo), de modo que ciertamente existen otras vías para reclamar el derecho fundamental supuestamente conculcado.

17. Que a pesar de que en las normas jurídicas dominicanas se disponga un proceso para reclamar un derecho fundamental ello no impide que por el procedimiento de amparo se puede admitir la restitución del mismo, considerando que para que proceda el amparo el juez debe verificar que exista cierto aprecio o urgencia, pues de lo contrario no existiría otra vía idónea, esto hace que la urgencia sea un requisito para declarar admisible el amparo, esto es cuando existe riesgo de que mediante el uso de las vías ordinarias existentes, la protección de los derechos fundamentales conculcados pudiera resultar tardía, o cuando se advirtiere un daño inminente, la razón de esto es impedir que el amparo sea utilizado indiscriminadamente, impedir el desuso paulatino de las jurisdicciones ordinarias en pro del amparo y garantizar el principio de seguridad jurídica. Que en el presente caso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el tribunal no advierte la urgencia que considera la juzgadora debe existir para tomar como vía preferente el amparo, en razón de que es un hecho notorio que el Gran Teatro del Cibao fue construido en el año 1995 y no es sino hasta el 2015 que la parte accionante inicia a realizar acciones tendente a recuperar su alegado derecho de propiedad, lo cual no quiere decir, obviamente, que no pueda reclamarlo, sino que el tribunal no advierte la urgencia en utilizar la acción de amparo cuando se debe recurrir a las vías ordinarias.

18. La Ley 108-05 dispone el procedimiento para reclamar el derecho fundamental invocado y muy especialmente en el presente caso se entiende que el tribunal en materia ordinaria requeriría celebrar medidas de instrucción con más detenimiento para restaurar el derecho de propiedad a su legítimo propietario, es decir que este tribunal entiende que en el desarrollo del presente amparo se han suscitado una serie de situaciones respecto de la disputa sobre la titularidad del inmueble y conforme a los parámetros de nuestro ordenamiento jurídico, la vía ordinaria resulta ser la más efectiva a dichos fines porque el tribunal se adentraría a conocer el fondo de la contestación, ordenando medidas tendentes a delimitar, de manera inequívoca, la titularidad del inmueble.

19. Al estudiar el expediente en cuestión, este tribunal ha podido colegir que si bien como juez de amparo no podemos reconocer a ciencia cierta la titularidad de un derecho del cual dos partes se encuentran en disputa, no existe dudas de que la jurisdicción inmobiliaria resulta ser la más idónea para la valoración de las pretensiones así orientadas, mediante el agotamiento de las vías ordinaria dispuestas por el sistema tal como la litis sobre derechos registrados, al encontrarse involucrado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un inmueble registrado cuya titularidad generaría un debate contradictorio.

20. Que en esas atenciones, el legislador ha dictado la Ley 108-05 sobre Inmobiliario la cual atribuye competencia a los Tribunales de Tierra para conocer y decidir sobre las diferencias que surjan entre los titulares de derechos registrados y sus ocupaciones, según se ha establecido en el artículo 3 de la citada ley: Competencia. La Jurisdicción Inmobiliaria tiene competencia exclusiva para conocer de todo lo relativo a derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana, desde que se solicita la autorización para la mensura y durante toda la vida jurídica del inmueble., Que partiendo de esta glosa legal, se infiere que existe otra vía judicial abierta para que el accionante proceda a someter sus pretensiones, por lo que, por aplicación del artículo 70 de la Ley 137-11, se establece: Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. De acuerdo al juicio anterior, este tribunal declara inadmisibile la acción de amparo incoada por la Sociedad Emilio Cordero Sucesores, S.R.L., por existir otra vía judicial más idónea, siendo en este caso, la misma jurisdicción inmobiliaria pero en materia ordinaria (Litis sobre Derechos Registrados).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión

La recurrente en revisión, sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., pretende que este tribunal revoque la sentencia objeto del recurso y acoja la acción de amparo, alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a) Que en el año 1994, el Gobierno Dominicano ocupó una franja de 13,323.49 metros cuadrados dentro del ámbito de la parcela No. 13-A-I del D.C. #8 de Santiago, para la construcción de una obra pública que posteriormente fue denominada como Gran Teatro del Cibao. Esta ocupación se produjo sin cumplir los procedimientos legales establecidos en la época, que implicaban al igual que en la actualidad la declaración de utilidad pública del inmueble para fines de expropiación y la previa compensación de los propietarios.

b) Que esta ocupación ilegal del inmueble mencionado se ha mantenido inalterable hasta la fecha quedando la sociedad EMILIO CORDERO SUCESORES, S.R.L., desprovista del disfrute de su inmueble, no obstante gestiones realizadas por ante la Presidencia de la República, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo y el Ministerio Administrativo de la Presidencia, a partir del momento en que la sociedad estuvo en situación legal de hacer sus reclamos, lo que significa, a partir del momento que la sociedad comercial pudo ser activada y luego transformada de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada #479-08, modificada por la Ley No. 31-11, tanto ante el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc., como de la Dirección General de Impuestos Internos, por tanto en capacidad de formular sus reclamos judicialmente, en vista de que antes de realizarse estas gestiones, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sociedad estaba imposibilitada de forma absoluta de ejercer sus derechos en vista de la muerte de todos los accionistas de la misma y la dispersión de los sucesores, en diversas partes del País y fuera.

c) Que hemos indicado precedentemente que el propósito de la acción de amparo y del recurso de revisión de la sentencia 20190746, que inadmitió la acción de EMILIO CORDERO SUCESORES, S.R.L., en reposición del derecho de propiedad que le asiste de conformidad con el contenido del certificado de título No. 117, expedido por el Registro de Títulos de Santiago, en relación a la parcela No. 13-A-I del D.C #8 de Santiago, de cuya área total, la cantidad de 13,323.49m², están siendo ocupadas por el Estado Dominicano, como parte de las instalaciones del Gran Teatro del Cibao, dependencia del Ministerio de Cultura, violenta el art. 51 de la Constitución (...).

d) Que (...) dicha Magistrada amparada de los poderes extraordinarios que recibe el juez de forma excepcional en la acción de amparo, por disposición de la Constitución de la República y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, No. 137-11, lo que le correspondía era comprobar si ciertamente se había producido o no la conculcación de un derecho fundamental y repararlo, penosamente lo que hizo fue apreciar donde no existía una contestación respecto del derecho de propiedad entre la accionante, con un certificado de título no cuestionado ni envuelto en litis sobre derecho registrado y el Estado ocupante ilegal y arbitrario desprovisto de derechos en el inmueble de que se trata. Con lo que claramente atenta contra el derecho de propiedad de la accionante, al mandarla a la jurisdicción inmobiliaria a conocer litis sobre derechos registrados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) Que es la Ley No. 344 del año 1943, modificada, que establece el procedimiento para la expropiación de los inmuebles cuando por razones de utilidad pública e interés social el Estado lo disponga, pero claro está, cumpliendo con la norma que rige la materia. El procedimiento se inicia con la declaración por decreto del Poder Ejecutivo de la utilidad pública e interés social la expropiación del inmueble de que se trata, lo que en el caso que nos ocupa no se hizo antes de la entrada en ocupación de la porción de la parcela 13-A-I del D.C #8 de Santiago, ni se ha hecho luego de transcurrir 24 años de la ocupación violatoria de disposiciones ya mencionadas.

f) Que no obstante haber tenido a su disposición ambos documentos que constituyen prueba irrefutable de la violación por parte del Estado Dominicano de las normas aplicables por mandato de la Constitución para los casos de expropiación, por lo que sólo le restaba comprobar la ocupación física del inmueble, para concluir en que había una vulneración de un derecho fundamental que debía ser reparado mediante los poderes que la Constitución le otorgaban, la magistrada jueza rehusó irresponsablemente el mandato y la autoridad puesta en sus manos e inadmitió una acción claramente pertinente, mediante un razonamiento baladí y por demás falso, de inadmitir por considerar en disputa o discusión el derecho de propiedad de la accionante sobre el inmueble reclamado, indicando la jurisdicción inmobiliaria pero no ya como tribunal de amparo, sino como tribunal ordinario apoderada de Litis sobre Derecho Registrado, con lo que toleró y prolongó la actuación ilegal del Estado Dominicano, violando el debido proceso al que tiene derecho la accionante y convirtiendo en letra muerta la tutela judicial efectiva a que alude la Constitución de los derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) Que (...) en la sentencia TC/0197/15 del 4 de agosto de 2015. Por tales razones y tomando en consideración lo anteriormente expuesto, procede acoger el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y, en consecuencia, luego de la revocación de la misma, este tribunal proceda a conocer del fondo de la acción de amparo, por aplicación del principio de economía procesal y autonomía procesal siguiendo el criterio establecido en los precedentes fijados por las sentencias TC/0071/13, TC/0185/13, TC/0012/14 Y TC/0127/14.

5. Hechos y argumentos de la recurrida

La parte recurrida, Ministerio de Cultura, pretende de manera principal, que este tribunal declare inadmisibile el recurso de revisión; de forma subsidiaria pretende su rechazo, alegando entre otros motivos, los siguientes:

a) Tal y como se sostuvo en la jurisdicción original y nuevamente la parte hoy recurrente sostiene y relata en su Recurso, los integrantes de la sociedad reclamante tenía conocimiento previo del inicio de los trabajos para crear no cualquier edificación, sino el Gran Teatro Cibao.

b) Tardaron aproximadamente veinticinco (25) años en iniciar las reclamaciones, aun teniendo conocimiento de la construcción de la misma, sin evidencia de haber realizado reclamación alguna, contrario a lo expuesto por la parte recurrente.

c) Más aún, vienen a alegar hoy la supuesta inactividad de una empresa y su no adecuación al ordenamiento jurídico correspondiente,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la longevidad en los inicios de los reclamos ante las autoridades competentes para responder por este tipo de cuestión.

d) Cuando es de todo conocimiento, que basta con la concurrencia de poder demostrar la capacidad, calidad e interés para poder reclamar mediante instrumentos jurídicos tan accesibles e informales como es la Acción de Amparo.

e) A su vez, no es pura casualidad la existencia dentro del régimen de inadmisibilidad de la Acción de Amparo, lo establecido en el artículo 70.2 de la propia Ley No. 137-11, es decir, cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha que el agraviado haya tenido conocimiento del acto u omisión arbitrario.

f) A la fecha, la parte recurrente ha invocado una serie de excusas y argumentos carentes de pruebas, toda vez que es cuestionado acerca de por qué no inició los reclamos al momento de su conocimiento - en el año 1994- y por ante vías ordinarias, tal y como fueron planteadas en instancia anterior.

g) En el expediente, no existen constancia alguna, de minuta que demuestre reunión sostenida y no fructífera con estas autoridades, además refuerza nuestra posición sobre la carencia de diligencia, el hecho de que sí reposa en el expediente, una certificación emitida por el Poder Ejecutivo en fecha 3 de mayo del 2019 de este año por lo que reiteramos una falta de interés demostrada por la parte recurrente.

h) A todo lo anterior, debemos adicionar que la edificación construida sobre el terreno reclamado por los hoy recurrentes, no es



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

más que el área verde que bordea las inmediaciones del Gran Teatro Cibao espacio físico estaque complementa lo que vendría siendo el paisajismo que embellece dicho patrimonio cultural, es decir, que no estamos hablando de una construcción que vendría a beneficiar intereses particulares sino un monumento el cual se encuentra a disposición del pueblo y del cual todas las personas en algún momento podemos disfrutar de alguna obra o evento que se celebre en dicho espacio.

i) En ese sentido, deviene improcedente la solicitud de devolución del terreno, y sí el pago del justo precio sobre el valor del terreno, situación que a la fecha no ha sucedido. Razón esta, por la que en instancia anterior solicitamos el sobreseimiento tal y como desarrollamos al principio del presente Escrito de Defensa, para que a través de la contratación de los servicios de un agrimensor, tal y como establece la ley No. 340-06 o una orden judicial, fuera designado un agrimensor que permitiera constatar el levantamiento realizado por el agrimensor propuesto por los hoy recurrentes.

j) Dichos trabajos, a la fecha mantenemos nuestra duda de si fueron realizados correctamente o no, en vista de que tanto los metros cuadrados solicitados por la parte recurrente versus los metros cuadrados delimitados mediante los trabajos realizados por el agrimensor son totalmente opuestos uno del otro. Todo esto a razón de que, la parte hoy recurrente reclama la porción de 13,323.49 mts², sin embargo, según los trabajos realizado por el agrimensor y asimismo los que se hace constar el certificado de título mencionado establece un área de 27,012.00 mts².



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k) En adición a lo establecido, de igual modo, no existe constancia del avalúo realizado por Bienes Nacionales, en la que se haga constar de cuanto es el valor numérico que le corresponde al Estado pagar por el mencionado inmueble. Por lo que, el presente recurso procede ser declarado inamisible, para que de este modo los recurrentes agoten la vía ordinaria y le permitan al Estado en tiempo.

6. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados en el trámite del presente recurso en revisión constitucional de sentencia de amparo, son los siguientes:

1. Sentencia núm. 20190746, dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, Sala III el veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).
2. Acción constitucional de amparo interpuesta por la Sociedad Emilio Cordero Sucesores, S.R.L., en contra del Ministerio de Cultura, la Procuraduría General de la República y el Estado dominicano.
3. Certificación de no derechos registrados expedido por el Registro de Títulos de Santiago el dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019).
4. Certificado de Registro Mercantil de la Sociedad de Responsabilidad Limitada Emilio Cordero Sucesores, S.R.L.
5. Informe sobre los trabajos realizados en la parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio Santiago, Zona Monumental.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Medidas de instrucción realizadas por el Tribunal Constitucional

a. El ocho (8) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), mediante Oficio SGTC-4904-2021, este tribunal solicitó a la Dirección General de Catastro Nacional un avalúo sobre la parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio Santiago, Rep. Dom., parcela envuelta en el litigio objeto de revisión.

b. La Dirección General de Catastro Nacional, mediante el Oficio núm. 1158-23, del diecisiete (17) de agosto de dos mil veintitrés (2023), remitió el avalúo solicitado por este tribunal.

c. El ocho (8) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), mediante Oficio SGTC-4905-2021, este tribunal solicitó una inspección a la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales sobre la parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio Santiago, Rep. Dom., parcela envuelta en el litigio objeto de revisión.

d. En respuesta a dicha solicitud, la Jurisdicción Inmobiliaria de Mensura Catastral rindió un informe de inspección bajo el núm. 66020220178, del veintiuno (21) de julio de dos mil veintidós (2022).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación depositada en el expediente, a los hechos y alegatos de las partes, el conflicto se origina cuando la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., interpuso una acción de amparo contra del Estado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicano y el Ministerio de Cultura, bajo el alegato de que en 1994 el gobierno de la República Dominicana ocupó de manera ilegal y arbitraria una parcela de su propiedad para la construcción de una obra pública que posteriormente fue denominada como el Gran Teatro del Cibao.

El juez apoderado de la acción de amparo la declaró inadmisibile por considerar la existencia de otra vía eficaz. No conforme con la decisión, la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., interpuso el recurso de revisión de sentencia de amparo que hoy nos ocupa.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo que establece los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Admisibilidad del presente recurso de revisión

El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión resulta admisible, por las siguientes razones:

- a. Antes de analizar el fondo del presente caso, resulta de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el cual establece: *El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. En relación con el plazo de cinco (5) días previsto en el texto transcrito en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional estableció, en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que:

(...) este plazo debe considerarse franco y solo serán computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal mediante sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Todo ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales.

c. El mencionado plazo comienza a correr a partir de la notificación de la sentencia objeto del recurso, según lo dispone el señalado artículo. En el presente caso, a pesar de que no hay constancia de la notificación de la sentencia recurrida, la parte recurrente alega haberla recibido de manera íntegra el día tres (3) de diciembre del dos mil diecinueve (2019) e interpuso su recurso el nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); es decir, que, tomando en consideración el referido precedente, la fecha de recibo de la sentencia y la de interposición del recurso, solo habían transcurrido cuatro (4) días hábiles, por lo que este tribunal considera satisfecho dicho requisito.

d. Por otra parte, el art. 96 de la referida Ley núm. 137-11 dispone que el recurso de revisión debe contener las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de manera clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada.

e. En efecto, la parte recurrente, establece en su instancia contentiva del recurso de revisión, las razones claras y precisas en que lo fundamenta, y establece, entre otros argumentos, que el juez de amparo ha prolongado la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuación ilegal del Estado dominicano, al declarar en su decisión la existencia de otra vía (Jurisdicción Inmobiliaria), pero de forma ordinaria mediante litis sobre terrenos registrado, lo que le ha violentado el debido proceso a la parte accionante (hoy recurrente en revisión), convirtiendo en letra muerta la tutela efectiva a que alude la Constitución. En consecuencia, este tribunal considera satisfecho el cumplimiento de ambos requisitos, por lo que procede a desestimar el medio de inadmisión planteado por el Ministerio de Cultura, por considerar que no cumple con dicho requisito.

f. Por otra parte, resulta de rigor procesal determinar si el recurso reúne el requisito de trascendencia o relevancia constitucional, en virtud de lo previsto en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11. En este sentido, el indicado artículo establece: *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.*

g. Este tribunal, en relación con la relevancia y especial trascendencia, dispuso en su Sentencia TC/0007/12, lo siguiente:

[...] 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

h. En ese aspecto, el Ministerio de Cultura, pretende la inadmisibilidad del recurso bajo el fundamento de que carece de trascendencia o relevancia constitucional y que dicho recurso no cumple con las exigencias dispuesta en el referido artículo 100 y con lo dispuesto por este tribunal en la referida sentencia TC/0007/12. Sin embargo, contrario a lo planteado por la parte recurrida, este tribunal considera que dicho requisito se encuentra satisfecho y permitirá a este colegiado de seguir reforzando el criterio establecido en su Sentencia TC/0224/19 [del siete (7) de agosto del dos mil diecinueve (2019)], en lo relativo a su interés por desarrollar el *modus operandi* de las expropiaciones irregulares o meras apropiaciones por vías de hecho administrativas efectuadas por el Estado dominicano, respecto de inmuebles pertenecientes a particulares, así como sus consecuencias violatorias de derechos fundamentales a la luz de la Constitución y de la Ley núm. 137-11.

i. Este tribunal constitucional, en virtud de los motivos expuesto, rechaza el medio de inadmisión planteado por el Ministerio de Cultura, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia. Y, por tanto, al quedar satisfechos todos los requisitos de admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo, procede a admitir el trámite y procede a conocer el fondo de dicho recurso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Conocimiento del fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

Este tribunal constitucional, luego de haber analizado las piezas que conforman el expediente, los hechos y los argumentos de las partes, fundamenta su decisión en lo siguiente:

a. El presente caso trata de un recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., contra la Sentencia núm. 20190746, dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, Sala III, el veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), que declaró inadmisibles, la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva para obtener la protección del derecho fundamental invocado, en virtud de lo previsto en el artículo 70.1, de la Ley núm. 137-11.

b. La parte recurrente, sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., interpuso el recurso de revisión que hoy nos ocupa, en procura de la revocación de la sentencia recurrida, bajo el alegato de que esta vulnera su derecho de propiedad; que no obstante el juez de amparo tener a su disposición los documentos que constituyen pruebas irrefutables de la violación por parte del Estado dominicano en los casos de expropiación, a este solo restaba comprobar la ocupación física del inmueble para concluir la vulneración del derecho fundamental que debía de ser reparado.

Sin embargo, el juez de amparo rehuyó irresponsablemente el mandato y la autoridad puesta en sus manos e inadmitió la acción claramente pertinente, mediante un razonamiento baladí y por demás falso al considerar que la Jurisdicción Inmobiliaria, pero no en funciones de amparo, sino, como tribunal ordinario mediante litis sobre terreno registrado, era el competente, lo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prolonga la actuación ilegal del Estado dominicano, vulnerando con ello el debido proceso y la tutela judicial efectiva del accionante.

También alega el recurrente, que la sentencia recurrida vulnera la disposición contenida en el art. 184 de la Constitución, así como varios precedentes constitucionales, por lo que solicita, que este tribunal admita dicho recurso, revoque la sentencia recurrida y proceda a conocer el fondo de la acción de amparo, en virtud de los precedentes fijados en las Sentencias TC/0071/13, TC/0185/13, TC/0012/14 y TC/0127/14.

c. La parte recurrida, el Ministerio de Cultura, por su parte pretende que este tribunal declare de manera principal inadmisibile el recurso de revisión por la existencia de otras vías, igualmente idóneas y por carecer el mismo de relevancia y trascendencia constitucional y de manera subsidiaria pretende que se rechace el recurso y se confirme la sentencia recurrida.

d. Al analizar la sentencia recurrida, este tribunal ha podido constatar que el juez de amparo fundamentó principalmente su fallo en:

1. Que al evaluar los pedimentos de la parte accionante, el tribunal ha advertido que la acción iba orientada a que el tribunal ordene la restitución de la cantidad de 13,323.49 metros cuadrados dentro de la parcela 13-A-I, del Distrito Catastral núm.8, del Municipio de Santiago, a favor de la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., y que en la actualidad la ocupa el Estado Dominicano, y que en dichos terrenos se encuentran construido el Gran Teatro del Cibao, para lo cual la parte accionante presenta el certificado de título de propiedad, y la certificación del estado jurídico actual del inmueble;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Que, el pedimento formulado por la parte accionante supone la existencia de un derecho fundamental el derecho de propiedad, que está siendo ocupado por la parte accionada Estado Dominicano (Gran Teatro del Cibao); en esas atenciones la acción de amparo debe perseguir únicamente la comprobación de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta y la decisión hacia la garantía y protección de un derecho fundamental inherente o previamente obtenido, no susceptible de contestación y que amerita hacer cesar; que no se trata de derechos que pudieran disputarse entre partes, ni que ameritan un reconocimiento por la acción misma, lo cual es asunto inconfundible de la acción contenciosa ordinaria; así las cosas, lo que se procura proteger con una acción de amparo es un derecho que resulte ser incontestable, pre constituido y respecto del cual se tenga dominio;

3. Que, a pesar de la presentación del certificado de título para acreditar el derecho de propiedad, dicho derecho ha sido susceptible de contestación, y que en la actualidad se trata de un derecho que se está disputando entre partes, que la parte accionante porque posee un certificado de título y la parte accionada porque es un hecho notorio que lo ocupa desde el año 1995 que fue cuando se construyó el Gran Teatro del Cibao;

4. Que, observando el conflicto existente, el artículo 47 de la Ley 108-05, dispone sobre desalojo, que es el procedimiento mediante el cual se libera un inmueble registrado de cualquier ocupación ilegal; que, en síntesis la parte accionante había establecido que el accionado Estado Dominicano (Gran Teatro del Cibao) supuestamente se ha introducido a su propiedad de manera ilegal, es decir, sin autorización, lo cual constituiría una demanda en lanzamiento de lugar, de modo que ciertamente existen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otras vías, para reclamar el derecho fundamental supuestamente conculcado;

5. Que, a pesar de que en las normas jurídicas dispone un proceso para reclamar un derecho fundamental, ello no impide que por el procedimiento de amparo se puede admitir la restitución del mismo, considerando que para que proceda el amparo, el juez debe verificar que exista cierto aprecio o urgencia, pues de lo contrario no existiría otra vía idónea, esto hace que la urgencia sea un requisito para declarar admisible el amparo, esto es cuando existe riesgo de que mediante el uso de las vías ordinarias existentes, la protección de los derechos fundamentales conculcados pudiera resultar tardía.

6. O cuando se advirtiere un daño inminente, la razón de esto es impedir que el amparo sea utilizado indiscriminadamente, impedir el desuso paulatino de las jurisdicciones ordinarias en pro del amparo y garantizar el principio de seguridad jurídica y que no advierte la urgencia, para conocer del amparo, en razón de que es un hecho notorio que el Gran Teatro del Cibao fue construido en el año 1995 y no es sino hasta el 2015 que la parte accionante inicia a realizar acciones tendente a recuperar su alegado derecho de propiedad;

7. Que en el desarrollo del proceso se habían suscitado una serie de situaciones respecto de la disputa sobre la titularidad del inmueble y conforme a los parámetros de nuestro ordenamiento jurídico, la vía ordinaria resulta ser la más efectiva a dichos fines porque el tribunal se adentraría a conocer el fondo de la contestación, ordenando medidas tendentes a delimitar, de manera inequívoca, la titularidad del inmueble;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Que al estudiar el expediente en cuestión, pudo determinar, que como juez de amparo no podía reconocer a ciencia cierta la titularidad de un derecho del cual dos partes se encuentran en disputa, y que no existía dudas de que la jurisdicción inmobiliaria resulta ser la más idónea para la valoración de las pretensiones así orientadas, mediante el agotamiento de las vías ordinaria dispuestas por el sistema tal como la litis sobre derechos registrados, al encontrarse involucrado un inmueble registrado cuya titularidad generaría un debate contradictorio;
9. Que, partiendo de esta glosa legal, se infiere que existe otra vía judicial abierta para que el accionante proceda a someter sus pretensiones, por lo que, por aplicación del artículo 70 de la Ley núm. 137-11.
- e. Este tribunal constitucional, conforme al principio rector de oficiosidad, independientemente de los hechos y argumentos de las partes, tiene la obligación de revisar de manera minuciosa los motivos y fundamentos que sirvieron al juez de amparo para adoptar la sentencia recurrida, y si la misma fue estructurada bajo los parámetros dispuestos en la Constitución y la ley.
- f. Este tribunal constitucional, al estudiar el expediente, ha podido comprobar que el conflicto tuvo su génesis cuando el Estado dominicano, en 1994, ocupó una porción de terreno de 13,323.49 metros cuadrados dentro de la parcela 13-A-I, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio Santiago, para la construcción del Gran Teatro del Cibao. Alegando ser el propietario, la parte hoy recurrente interpuso una acción de amparo. Advirtiendo que dicha actuación resultaba ser ilegal, e interpuso la acción en procura de que se ordenara la restitución del inmueble, en razón de que no existía decreto que lo declarara de utilidad pública e interés social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. El tribunal también pudo verificar que existe el Oficio núm. 0272, de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, de tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019), en el que hace constar que el Poder Ejecutivo no tiene registro de decreto dictado por el entonces presidente de la República que declarara de utilidad pública e interés social la adquisición de la parcela 13-A-I, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio Santiago, y que también existe una certificación emitida por el Registro de Títulos de Santiago (Jurisdicción Inmobiliaria) de no derechos registrados por parte del Estado dominicano sobre el inmueble en cuestión, tal y como se establece en la sentencia recurrida.

h. Del mismo modo, ha podido verificar que existe en el expediente el Certificado de Títulos original núm. 117, registrado en el Libro 109, Folio núm.154, de la parcela 13-A-1, del Distrito Catastral de Santiago, así como también la certificación del estado jurídico del inmueble, pruebas que acreditan que el inmueble objeto de la litis es propiedad de la sociedad Emilio Cordero Sucesores, S.R.L., contrario a lo establecido por el juez de amparo al considerar que se trataba de un derecho que se estaba disputando entre las partes y que era inconfundible de que acción contenciosa ordinaria era la competente.

i. Este tribunal considera que, si bien el Estado tiene la potestad para privar a un particular de la titularidad de un bien determinado, dicha atribución debe de realizarla cumpliendo con los procedimientos constitucionales y legales establecidos al respecto, que, en el caso de la parcela en cuestión, resultaba ser la Ley núm. 344, de 1943, Orgánica sobre Expropiación de Bienes Inmuebles por Declaratoria de Utilidad Pública o Interés Social de la República.

j. En ese sentido, y con base en los fundamentos planteados por el juez de amparo al emitir la sentencia recurrida, al disponer de que se trataba de un derecho que se estaba disputando entre las partes; que no existía una urgencia que ameritaba conocer la acción; que existe otra vía idónea existente para la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección del derecho, que la razón era la de impedir que el amparo sea utilizado indiscriminadamente, e impedir el desuso de las jurisdicciones ordinarias en pro de garantizar la seguridad jurídica; que no advertía la urgencia para conocer del amparo, en razón de que es un hecho notorio que el Gran Teatro del Cibao fue construido en el año 1995 y no es sino hasta el 2015 que la parte accionante inicia a realizar acciones tendente a recuperar su alegado derecho de propiedad; que en virtud de las normas existentes disponen tanto el desalojo, si la introducción a la propiedad es de manera ilegal o de una demanda en lanzamiento de lugar, y que no existía dudas de que la Jurisdicción Inmobiliaria, mediante litis de terrenos registrados, era la idónea.

k. Este colegiado considera que, al no existir constancia por parte del Estado que justifique dicha ocupación ni existir evidencia de haber resarcido mediante el pago de un justo precio de la propiedad, dicha ocupación resulta ser arbitraria e ilegal, por lo que dicha actuación resulta ser conculcadora de los derechos fundamentales del propietario del bien expropiado; derechos que debieron ser resguardados por el juez de amparo al momento de emitir su decisión, pues este goza de los poderes que le otorga la ley y la Constitución a los fines de tomar las medidas pertinentes y resguardar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como lo es el derecho de propiedad y conforme a los precedentes constitucionales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 87 de la referida ley núm. 137-11. Sin embargo, este se limitó a declarar inadmisibile la acción de amparo y a remitir al accionante ante el juez de Jurisdicción Inmobiliaria, pero en materia ordinaria mediante una litis de terrenos registrados

l. En ese sentido, esta sede constitucional procede a admitir el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y conocer la acción de amparo interpuesta, dicha actuación procesal se justifica en el criterio adoptado en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que determinó que en los casos en los que el Tribunal Constitucional acogiera los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recursos de revisión de sentencia de amparo, procede a conocer la acción, atendiendo al principio de autonomía procesal, que le faculta a normar los procedimientos constitucionales cuando no han sido establecidos en la ley, y a los principios rectores que caracterizan la justicia constitucional consagrados en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11, en especial a los principios de efectividad y oficiosidad.

12. Conocimiento de la acción de amparo

a. La sociedad Emilio Cordero Sucesores, S.R.L., el cinco (5) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), en procura del restablecimiento de la parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio y provincia Santiago; que ocupa el Gobierno dominicano, desde el año 1994, parcela en donde se construyó en 1995 el denominado Gran Teatro del Cibao, interpuso una acción de amparo contra el Estado dominicano y el Ministerio de Cultura, acción basada principalmente en los siguientes argumentos: 1) que es el propietario legítimo del inmueble; 2) que la ocupación del inmueble por parte del Estado fue irregular e ilegalmente para construir allí el denominado Gran Teatro del Cibao; 3) que actualmente la ocupación la mantiene la dependencia del Ministerio de Cultura y dicha ocupación constituye una violación al derecho fundamental de propiedad, previsto en el artículo 51 de la Constitución dominicana.

b. La parte accionada, Ministerio de Cultura, alega que la acción de amparo resulta inadmisibles en virtud del 70, numerales 1 y 2 de la Ley núm. 137-11, bajo el alegato de la existencia de otra vía y que la accionante tardaron aproximadamente veinticinco (25) años en iniciar las reclamaciones, aún teniendo conocimiento de la construcción de la misma, sin evidencia de haber realizado reclamación alguna, contrario a lo expuesto por la parte accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. En este sentido, como hemos señalado en esta decisión, este tribunal, procederá a rechazar dichos pedimentos planteados por la parte accionada, en razón de las consideraciones establecidas anteriormente y en virtud del precedente dispuesto en la Sentencia TC/0205/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), sobre un caso como el de la especie, en el que se estableció:

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

d. Igualmente, este tribunal ratificó el criterio de que la vía más efectiva en casos de violación al derecho de propiedad resulta ser la de amparo, en donde además estableció que dicha violación resulta ser continua, tal y como lo estableció en su Sentencia TC/0724/18, en la que dispuso:

i. Luego de innumerables solicitudes de pago y habiendo transcurrido más de cuarenta (40) años sin que, hasta la fecha, dicho pago se haya materializado, y habiendo fallecido el señor José Velázquez Fernández, sin ver realizado el pago correspondiente por el despojo de sus terrenos, sus herederas, interpusieron una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, a los fines de obtener el pago correspondiente por parte de Estado, fue emitida la Sentencia núm. 254- 2013, declarándola inadmisibile, bajo el fundamento de que existe una vía idónea y eficaz, que lo es, la contenciosa administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Conforme a lo señalado en los párrafos anteriores y en vista de la dilación del caso en el tiempo, para el Tribunal Constitucional, en la especie, no existe otra vía tan efectiva como la vía del amparo para el conocimiento del asunto, toda vez que el interés de las recurrentes consiste en lograr una decisión que constriña a los recurridos a respetar el derecho de propiedad, es decir constreñir a los representantes del Estado dominicano, al justo pago de los terrenos expropiados hace más de cuarenta (40) años, conforme Comunicación núm. 10060, del dieciocho (18) de diciembre de novecientos setenta y ocho (1978), que hace referencia a los avalúos realizados por la Dirección General de Catastro, a los terrenos objetos del conflicto, así como la certificación expedida por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) en ocasión de la Declaración de Propiedad Inmobiliaria, del nueve (9) de julio de dos mil trece (2013), en la que se hace constar el precio real de los inmuebles en la actualidad.

k. De lo anterior se desprende que después de más cuarenta (40) años, sin que se haya materializado el justo pago de una propiedad que ha sido enajenada a su titular, esta violación del derecho se reputa continua, y, en consecuencia, no existe otra vía tan efectiva como el amparo para el resarcimiento del derecho de propiedad vulnerado, en el entendido de que los recurrentes, hasta la fecha, no han tenido respuesta alguna de sus reclamaciones, por parte de las instituciones del Estado.

e. En el referido caso este tribunal advirtió que conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Constitución, las violaciones continuas riñen con los principios que deben regir un Estado social democrático de derecho, y que una de las funciones esenciales del Estado es garantizar la efectividad de la justicia social en beneficio de sus ciudadanos y de todos aquellos que se encuentren en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el territorio nacional, función y responsabilidad constitucional que justifica la intervención inmediata de este tribunal constitucional en los casos que ha sido apoderado en favor de la defensa de la justicia social e individual que emanan del referido artículo, así como del derecho de propiedad establecido en el artículo 51 de nuestra Constitución y en virtud del principio de efectividad, conforme lo establece el artículo 7.4 de la Ley núm. 137-11, que dispone:

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

f. Conforme a lo señalado anteriormente, la accionante pretende que el Tribunal ordene la restitución del derecho de propiedad dentro de la parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio y provincia Santiago, inmueble que en la actualidad lo ocupa el Ministerio de Cultura y en donde se encuentra construido el Gran Teatro del Cibao, desde el año 1994, alegando ser el propietario y que dicha ocupación resultaba ser ilegal.

g. El Tribunal Constitucional ha podido verificar que existe el Oficio núm. 0272, de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, del tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019), en la que se hace constar que el Poder Ejecutivo no tiene registro de decreto dictado por el entonces presidente de la República que declarara de utilidad pública e interés social sobre la adquisición de la parcela 13-A-I, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio Santiago, y que además existe una certificación del Registro de Títulos de Santiago (Jurisdicción



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Inmobiliaria) de no derechos registrados por parte del Estado dominicano, sobre el inmueble en cuestión.

h. Del mismo modo, ha podido constatar que existe el Certificado de Título original núm. 117, registrado en el Libro 109, Folio núm.154, de la parcela 13-A-1, del Distrito Catastral de Santiago, a nombre de la sociedad Emilio Cordero Sucesores, C. por A., la cual fue transformada en sociedad de responsabilidad limitada, (S.R.L.), según consta en el Acta de Asamblea, Registro Mercantil y Estatutos Sociales, transformada de acuerdo a la Ley de Sociedades núm. 479-08, modificada por la Ley núm. 31-11, que forman parte del expediente. En ese sentido, la sociedad accionante será señalada en esta decisión como Emilio Cordero Sucesores, S.R.L., no como dispone el certificado de título (Emilio Cordero Sucesores, C. por A.).

i. También existe en el expediente la certificación del estado jurídico del inmueble, pruebas que acreditan que el inmueble objeto de la litis es propiedad de la sociedad Emilio Cordero Sucesores; y no existir constancia de la titularidad por parte del Estado, ni de que este haya realizado proceso de expropiación o declarado de utilidad pública, o que haya pagado el justo precio al titular del derecho.

j. Conforme a lo señalado anteriormente, la accionante pretende que el Tribunal ordene la restitución del derecho de propiedad dentro de la Parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio y provincia Santiago, inmueble que en la actualidad lo ocupa el Ministerio de Cultura y en donde se encuentra construido el Gran Teatro del Cibao, desde el año 1994.

k. El Tribunal Constitucional, tomando en consideración las señaladas pruebas que forman el expediente, así como lo planteado por la parte accionante, de que en la parcela objeto de controversia se encuentra actualmente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

construido el Gran Teatro del Cibao, este colegiado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 87, de la referida Ley núm. 137-11 [*Poderes del Juez. El juez de amparo gozará de los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, así como para recabar por sí mismo los datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados, aunque deberá garantizar que las pruebas obtenidas sean comunicadas a los litisconsortes para garantizar el contradictorio (...)*] y el precedente constitucional dispuesto en la TC/0246/15, a los fines de instruir el proceso y poder dictar una decisión garante de los derechos fundamentales, procedió a realizar las siguientes medidas de instrucción.

1. Mediante comunicación registrada con el núm. SGTC-4905-2021, del ocho (8) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), este tribunal, a los fines de constatar si ciertamente el Gran Teatro del Cibao fue construido sobre la parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio y provincia Santiago, solicitó una inspección a la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales de la Jurisdicción Inmobiliaria, la cual mediante informe de inspección marcado con el núm. 660202200178, del veintiuno (21) de julio de dos mil veintidós (2022), en relación con la parcela núm. 13-A-1, entre otros aspectos, concluyó, estableciendo:

(...). **Trabajos de Campo:** *En nuestro trabajo de campo realizamos el levantamiento de la totalidad del inmueble ocupado por el Gran Teatro del Cibao, el lindero Sur de la calle Del Sol, así como algunos puntos de la calle 6 y calle Alfredo Rojas Morales.*

Trabajos de Gabinete: *Estando en gabinete procedimos a realizar la digitalización y vectorización de las parcelas No. 13-A-13-A-1 hasta 13-A-14 1 y 2, todas del Distrito Catastral No. 08, del municipio de Santiago de los Caballeros, Provincia Santiago.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reseña de origen.

P.No.13-A-1. Certificado de Título No. 117, Libro No.109, Folio No.154.

Por resolución del Tribunal Superior de Tierras, de fecha 15 de diciembre de 1967, que aprueba los trabajos de subdivisión, ordena cancelar Certificado de Títulos y expedir Nuevos en su lugar, inscrita en esta oficina, el 19 de diciembre de 1967 a las 11:20 de m. bajo el No. 821, folio No. 206 del libro de inscrip. No. 16,- SE DECLARA a la EMILIO CORDERO SUCESORES, C. POR A. compañía por acciones constituida de acuerdo con las Leyes de la República Dominicana, con su domicilio en esta ciudad, representada por su presidente el Lic. J.R. Cordero Infante, dominicano, casado, abogado, cédula No.214, serie 1era., INVESTIDA con el derecho de propiedad de la parcela No. 13-A-1 del municipio y provincia de Santiago, la cual tiene una extensión superficial de: 2 (dos) HECTAREAS, 70 (setenta) AREAS, 12 (doce) CENTIAREAS, Limitada AL NORTE: porción K del D.C. No. 1, del municipio de Santiago, Ps No. 1 y 2- AL ESTE: Ps. Nos. 2, 13-A-14 y una cañada, -AL SUR: Ps. Nos. 13-A-14, 13-A-2, 13-A-3, 13-A-4, 13-A-5, 13-A-6, 13-A-7, 113-A-8, 13-A-9, 13-A-10, 13-A-11, 13-A-12, 13-A-13, 12 y Camino Real De Hato Mayor. – AL OESTE: P.No. 12, camino real de hato mayor, porción K del D.C. No. 1 del municipio de Santiago, a los diecinueve días del mes de diciembre de mil novecientos sesentisiete –(10/12/1967). El cual se encuentra vigente. (...).

c) sobre la parcela No. 13-A-1.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta según su plano catastral y su Certificado de Título tiene un área de 27,012 m², la cual se encuentra ocupada de la siguiente forma.

Al realizar la vectorización de las parcelas No.1 y 13-A-1, ubicadas con el levantamiento realizado en la parte sur de la calle el Sol y al comparar esta ubicación con la ocupación física del Gran Teatro del Cibao, pudimos con probar(Sic) lo siguiente en relación a las tres porciones mencionadas por el agrimensor José Gregorio Batista Sosa.

1) Una porción de 12,935 m², ocupada por los jardines del Gran Teatro del Cibao, dicha porción está delimitada de la siguiente forma, AL NORTE: Lindero libre (no materializado), AL ESTE: Lindero libre y pared de block con verja de metal, AL SUR: y AL OESTE: Pared con verja de metal.

2) Una porción de 2,334m², ocupada por el área de recreación del monumento a los héroes de la restauración

3) Una porción de 11,743 m², ocupada por la calle del Sol y calle Daniel Espinal.

4) Lo expresado por el profesional habilitado en su informe pericial se corresponde parcialmente con lo constatado en la inspección de campo en virtud de que existen diferentes áreas ocupadas de la parcela No. 13-A-1

Que producto de dichas medidas, este Tribunal lo cual la parte accionante presenta el Certificado de Título núm.117, del 13 de enero de 1940, registrado a su nombre sociedad Emilio Cordero Sucesores, SRL.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Este colegiado considera que, con base en las pruebas aportadas y el resultado señalado en la referida medida de instrucción, que en el presente caso la titularidad del inmueble no está controvertida; que si bien es cierto que el Estado mantiene la ocupación de dicho terreno, el mismo no tiene derechos registrado sobre este y que independientemente de que el Estado tenga la potestad para privar del derecho de propiedad a un particular mediante la expropiación, dicha atribución debe de realizarla cumpliendo con los procedimientos constitucionales y legales establecidos al respecto en la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943) y la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario.

n. Lo anterior constituye una franca violación del derecho de propiedad, según lo dispuesto en nuestra Constitución (artículo 51), que dispone que el Estado debe garantizar el derecho de propiedad, así como también el goce y disfrute al titular de este, estableciendo en su párrafo 1, lo siguiente:

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

o. En el presente caso, si bien es cierto que no existe constancia de declaratoria de utilidad pública, ni decreto expropiación, lo cierto es que existe una expropiación de hecho por parte del Estado que se configura con la ocupación desde el año 1994 y la construcción del Gran Teatro del Cibao (año 1995), sobre los terrenos propiedad del accionante; construcción que debe ser preservada al resultar útil, en beneficio o interés de los ciudadanos en general, o de un amplio sector de la sociedad, lo que a juicio de este tribunal resulta ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un derecho cultural¹ que les permite a los ciudadanos el pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales y de la producción artística, que debe de ser protegido y conservado como un bien de patrimonio cultural de la nación, en virtud de lo dispuesto en la Ley núm. 318, sobre Patrimonio Cultural de la Nación, que establece en su artículo 2:

Forman parte del patrimonio monumental los monumentos, ruinas y enterratorios de la arqueología precolombina; edificios coloniales, conjuntos urbanos y otras construcciones de señalado interés histórico o artístico, así como las estatuas, columnas, pirámides, fuertes, coronas y tarjas destinadas a permanecer en un sitio público con carácter conmemorativo.

p. Dicha preservación resulta ser cónsona con lo dispuesto en la Sentencia TC/0125/18, que dispuso en su literal h, pagina 16, lo siguiente:

*De lo establecido en la presente disposición legal debemos concluir que la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de San Pedro de Macorís inobservó lo prescrito por el artículo 11 de la Ley núm. 318, sobre Patrimonio Cultural, el artículo 10 de la Ley núm. 492, del veintisiete (27) de octubre de mil novecientos sesenta y nueve (1969), el Decreto núm. 138-92 y la disposición contenida en el artículo 66.3 de la Constitución, que dispone lo siguiente: **La preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico (...).**²*

¹ Ver artículo 64 de la Constitución

² Negritas nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

q. En vista de los fundamentos anteriormente señalados, este Tribunal Constitucional considera que no procede la devolución del bien reclamado. En ese sentido y en procura de resarcir el daño causado por el prolongado tiempo de privación de posesión,³ goce y disfrute de la propiedad del accionante en amparo, este colegiado solicitó a la Dirección General de Catastro, mediante comunicación registrada con el núm. SGTC-3216-2022, del primero (1^{er}) de septiembre de dos mil veintidós (2022), el avalúo de la Parcela núm. 13-A-1, del Distrito Catastral núm. 8, del municipio y provincia Santiago;

r. En respuesta a dicha solicitud, la Dirección General de Catastro Nacional, mediante el Oficio núm. 1158-23, del diecisiete (17) de agosto de dos mil veintitrés (2023), remitió el avalúo requerido de la parcela núm. 13-A-I del Distrito Catastral núm. 8, de la ciudad de Santiago, en donde estableció que la parcela tiene un área superficial de 27,012.00 m²; que el precio es de cinco mil cientos cuarenta y ocho pesos dominicanos con 11/100 (\$5,148.11) por metro cuadrado, lo que hace un valor total del terreno de ciento treinta y nueve millones, sesenta mil setecientos cuarenta y siete pesos dominicanos con 32/100 (\$139,060,747.32), suma esta que resulta ser un precio justo que el Estado debe de pagar al accionante, la Sociedad Emilio Cordero, S.R.L., en virtud de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución, por la ocupación de los terrenos propiedad de la sociedad accionante (hoy recurrida en revisión).

s. El Tribunal considera que, una vez el Estado haya dado cumplimiento con el pago establecido, para la transmisión del registro de propiedad del inmueble en cuestión, deberá realizar los trámites pertinentes, en virtud de lo que establece el párrafo III, del artículo 97, de la Ley núm. 108-05, sobre Registro Inmobiliario que dispone:

³ Casi treinta (30) años.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuando un inmueble sea objeto de expropiación por el Estado Dominicano el Registrador de Título respectivo no procederá a registrar la transmisión de ningún derecho sobre dicho inmueble hasta que se haya demostrado que el titular del derecho registrado ha percibido del Estado Dominicano la totalidad del importe correspondiente a dicha expropiación.

t. En un caso similar, relativo a expropiación de hecho, en donde fue restringido el derecho de propiedad sin las formalidades dispuestas en la Constitución y la ley, y sin intervenir ningún decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad, ni el pago previo del justo precio, este tribunal consideró que dicha actuación resulta ser evidentemente antijurídica, al despojar del uso, goce y disfrute de la propiedad al titular del derecho. Mediante la Sentencia TC/0224/19, a tales efectos, dispuso:

Conviene destacar que, por vía de hecho administrativa, debe entenderse una actuación material de la Administración carente de cobertura jurídica, que perturba el ejercicio de sus derechos por los particulares y prescinde de las reglas procesales establecidas. Se trata de un concepto proveniente del derecho administrativo francés, definido por el Tribunal Constitucional español como cualquier actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la singular actuación material, entendiendo como elemento característico de la vía de hecho la inexistencia de acto de cobertura jurídica.⁴

⁴ Tribunal Supremo, 29 de octubre de 2010



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia consideran que constituye una vía de hecho administrativa, en materia de expropiación, la arbitraria e irregular ocupación de inmuebles pertenecientes a particulares ejecutada por la Administración al margen de las previsiones sustantivas y procesales vigentes. Nuestra Suprema Corte de Justicia ha estimado atinadamente que cuando el Estado se apodera mediante vías de hecho de un inmueble perteneciente a un particular origina una expropiación irregular. En efecto, de acuerdo con la Sentencia núm. 23, expedida por la Tercera Sala de dicha alta corte, el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), este último mecanismo queda configurado cuando el Estado ocupa y dispone de terrenos privados, [...] sin antes haber cumplido con el previo pago del justo precio [...], ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención del mismo.⁵ En la especie, la Suprema Corte de Justicia rindió la referida decisión respecto a un caso concerniente a la irregular expropiación efectuada por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de un inmueble perteneciente a un particular, en ausencia de un decreto expropiatorio y sin que se hubiere honrado el pago del justo precio. Dicha alta corte desglosó el indicado concepto de expropiación irregular por vía de hecho administrativa en los siguientes términos:

Considerando, que [...] al establecer en su sentencia que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales incurrió en vías de hecho que perjudicaron el derecho de propiedad de la hoy recurrida usufructuar unos terrenos de su propiedad que quedaron enclavados dentro del área del Parque Mirador Oeste y en base a esto ordenar que la hoy

⁵ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala, Sentencia núm. 23, del veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurrente indemnizara a dicha recurrida por la ocupación ilegítima de esta propiedad, el Tribunal Superior Administrativo dictó una sentencia apegada al derecho y sin incurrir en ninguno de los vicios invocados por la recurrente en los medios que se examinan; [...]

Considerando, que en consecuencia y tras comprobar que la hoy recurrente no agotó el procedimiento establecido por la ley, ya que ocupó los terrenos propiedad de la hoy recurrida sin antes haber cumplido con el previo pago del justo precio a la parte entonces accionante, ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención del mismo, dicho tribunal hizo una justa aplicación del derecho al establecer como lo hace en su sentencia, que en la especie quedó configurada la vulneración al derecho de propiedad consagrado por el artículo 51 de la Constitución; [...].

*Considerando, que de lo expuesto en los motivos anteriores se desprende, que al establecer en su sentencia que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales debía indemnizar a la hoy recurrida por **la expropiación irregular de su propiedad** [...] así como por la reparación de los daños sufridos por esta **a consecuencia de esta vía de hecho de la Administración**, el tribunal a-quo efectuó una buena aplicación del derecho a los hechos ampliamente apreciados, dictando una sentencia que contiene motivos suficientes y pertinentes que respaldan su decisión[...], por lo que se rechazan los medios que se examinan, al ser improcedentes y mal fundados.*

u. Cabe destacar que en los casos de expropiación o declaratoria de utilidad pública, en donde existe diferencias entre el particular y la administración o donde subsisten elementos de naturaleza legal, pendiente de ser dirimidos en justicia, el Tribunal ha declarado inadmisibles los recursos por la existencia de otra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vía, acorde a los procedimientos que dispuesto en la referida Ley núm. 344 sobre expropiación.

v. En aquellos casos en los que no hay nada pendiente de discutir, donde solo está pendiente el pago del justo valor, este tribunal constitucional, en su rol de garante de la supremacía de la Constitucional, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, ha reiterado su posición ordenando el pago en favor del titular del amparista y fijado astreinte a cargo del estado por cada día de retardo en el cumplimiento, tal y como lo dispuesto en los precedentes referidos en las sentencias TC/0724/18 y TC/0224/19 entre otras.

w. En vista de los fundamentos expuestos, y en razón de las particularidades del presente caso, que justifican las medidas adoptadas por este tribunal relativas a la solicitud de inspección y del avalúo ante las instituciones correspondientes, actuaciones que justifican una tutela judicial diferenciada, procede que sea ordenado el pago y no la restitución del derecho de propiedad tal como plantea la parte accionante.

x. Este tribunal considera que debe ser ordenado el pago del justiprecio establecido por las autoridades competentes arriba señaladas, debido a que por un lado han transcurrido veinticinco (25) años desde que el Estado dominicano ha ocupado irregularmente dicho terreno y, por otro lado, la naturaleza de la obra construida dentro de dicho terreno.

y. Es preciso señalar que el Gran Teatro del Cibao es un patrimonio cultural de República Dominicana y que su administración ha sido delegada al Ministerio de Cultura en virtud de numeral 14 de la Ley núm. 41-00. Consideramos que esta construcción debe ser preservada al resultar útil, en beneficio o interés de los ciudadanos en general, o de un amplio sector de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sociedad, lo que a juicio de este tribunal resulta ser parte del derecho fundamental a la cultura previsto en el artículo 64 de la Constitución, que les permite a los ciudadanos el pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales y debe de ser protegido y conservado por el Estado.

z. Este principio de efectividad ha sido utilizado por este colegiado para ordenar el pago del justiprecio por expropiaciones irregulares realizadas sobre terrenos donde han sido construidos el Jardín Botánico (TC/0724/18) y el denominado *Barrio de La Lotería* (TC/0224/19).

aa. Este tribunal constitucional estima procedente acoger la acción de amparo promovida por la indicada accionante y hoy recurrente en revisión, EMILIO CORDERO SUCESORES, S.R.L., mediante una tutela judicial diferenciada, en virtud del referido principio de efectividad atinente a los procesos rectores de la justicia constitucional. En ese sentido ordena al Estado dominicano pagarle a la accionante a través del Ministerio de Cultura, la suma de ciento treinta y nueve millones, sesenta mil setecientos cuarenta y siete pesos dominicanos con 32/100 (\$139,060,747.32) por concepto del justiprecio determinado por el avalúo, realizado por la Dirección General del Catastro Nacional mediante el Oficio núm. 1158-23, del diecisiete (17) de agosto de dos mil veintitrés (2023), respecto de la parcela núm. 13-A-I del Distrito Catastral núm. 8, de la ciudad de Santiago, propiedad legítima de la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., monto que debe ser sometido al Congreso Nacional, a los fines de garantizar su consignación en el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado del año fiscal del año dos mil veinticinco (2025).

bb. Finalmente, en virtud de lo previsto en el artículo 93 de la Ley núm. 137-11, este tribunal fija un astreinte, el cual le será otorgado a favor del accionante, conforme a la jurisprudencia constante. Es por ello que el Ministerio de Cultura y el Estado dominicano deberán pagar una astreinte por un monto de cincuenta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil pesos dominicanos con 00/100 (\$50,000.00) diarios, a partir de la fecha en la cual no se haya realizado la consignación del pago de la indemnización debida en la Ley del Presupuesto General del Estado como lo dispone el numeral anterior.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participaron 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 María del Carmen Santana de Cabrera.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., contra la Sentencia núm. 20190746, dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, Sala III el veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 20190746.

TERCERO: ACOGER la acción de amparo promovida por la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., contra el Estado dominicano y el Ministerio de Cultura, en base a los fundamentos que figuran en la presente sentencia; y por tanto, **ORDENAR** el pago a favor de la sociedad Emilio Cordero Sucesores



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

S.R.L., de un monto ascendente a ciento treinta y nueve millones, sesenta mil setecientos cuarenta y siete pesos dominicanos con 32/100 (\$139,060,747.32), por concepto de pago del justiprecio determinado por la Dirección General del Catastro Nacional mediante el Oficio núm. 1158-23, del diecisiete (17) de agosto de dos mil veintitrés (2023), respecto de la parcela núm. 13-A-I del Distrito Catastral núm. 8, de la ciudad de Santiago, cuyo derecho de propiedad se encuentra amparado en el Certificado de Título núm. 117, expedido a favor de la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., el trece (13) de enero de mil novecientos cuarenta (1940).

CUARTO: DISPONER la consignación del referido monto de ciento treinta y nueve millones, sesenta mil setecientos cuarenta y siete pesos dominicanos con 32/100 (\$139,060,747.32), en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente al año dos mil veinticinco (2025), a favor de la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., por concepto de indemnización por expropiación estatal irregular efectuada por vía de hecho administrativa, con cargo del Ministerio de Cultura.

QUINTO: ORDENAR la fijación solidaria e indivisible a favor de la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L., de un astreinte por un monto de cincuenta mil pesos (\$50,000.00), a cargo del Ministerio de Cultura y el Estado dominicano, por cada día de retardo en la consignación del pago de la indicada indemnización de ciento treinta y nueve millones, sesenta mil setecientos cuarenta y siete pesos dominicanos con 32/100 (\$139,060,747.32), en la Ley del Presupuesto General del Estado correspondiente al año dos mil veinticinco (2025)

SEXTO: COMUNICAR la sentencia, por Secretaría, para conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L.; y a las partes recurridas, Estado dominicano y el Ministerio de Cultura.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SÉPTIMO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución; 7.6 y 66 de la referida Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011)

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

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO SALVADO 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, 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 el inmueble identificado como “Parcela núm. 13-A-I del Distrito Catastral núm. 8, de la ciudad de Santiago, cuyo derecho de propiedad se encuentra amparado en el Certificado de Título núm. 117, expedido a favor de la sociedad Emilio Cordero Sucesores SRL. el trece (13) de enero de mil novecientos cuarenta (1940)” —que a la fecha es donde se encuentra construido el Gran Teatro del Cibao—, fue el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eje de una acción constitucional de amparo a los fines de que se reconociera la conculcación del derecho de propiedad de los actuales recurrentes y, en efecto, se ordene al Estado dominicano —que viene ocupando irregularmente un aproximado de 13, 323.49 metros cuadrados del inmueble descrito desde 1994— restituir el inmueble en razón de la antijuricidad de la ocupación al no existir un decreto que declarara la utilidad pública e interés social del mismo.

2. Dicho proceso de amparo fue instruido y fallado por el Tribunal de Tierras de la Jurisdicción Original de Santiago, Sala III; órgano jurisdiccional que inadmitió por la existencia de otra vía judicial efectiva conforme al artículo 70.1 de la ley número 137-11. Esto mediante la sentencia número 20190746, del 27 de noviembre de 2019, que es la decisión objeto del recurso de revisión que nos convoca.

3. El Tribunal Constitucional, resolviendo este recurso de revisión, constató que el tribunal *a quo* incurrió en un error de justicia y mala interpretación de la causal de inadmisión del amparo prevista en el artículo 70.1 de la ley número 137-11, razón por la que procedió a revocar la sentencia recurrida, admitir el amparo y pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones de tutela de la parte accionante y recurrente.

4. Luego, al momento de la mayoría del Tribunal Constitucional estatuir sobre el fondo de la acción de amparo y, en efecto, acoger la acción, pero para que a los accionantes le sea pagado el justo valor del inmueble que les fue expropiado de forma antijurídica por el Estado dominicano, realizó una serie de precisiones que no se corresponden con la realidad jurídica del debido proceso constitucional para la puesta en marcha de la facultad expropiatoria del Estado. En concreto, nos referimos a los siguientes señalamientos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Este colegiado considera que, en base a las pruebas aportadas y al resultado señalado en la referida medida de instrucción, que en el presente caso la titularidad del inmueble no está controvertida; que si bien es cierto que el Estado mantiene la ocupación de dicho terreno, el mismo no tiene derechos registrado sobre este; y que independientemente de que el Estado tenga la potestad para privar del derecho de propiedad a un particular mediante la expropiación, dicha atribución debe de realizarla, cumpliendo con los procedimientos constitucionales y legales establecidos al respecto, en la Ley núm. 344 de 1943, Orgánica sobre Expropiación de Bienes Inmuebles por Declaratoria de Utilidad Pública o Interés Social de la República y la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario. .

5. Aunque compartimos la solución final del caso —ordenar a las autoridades correspondientes pagar el justo valor del inmueble expoliado de forma antijurídica—, precisamos la ocasión para reiterar nuestra posición sobre la inaplicabilidad para estas especies de la ley número 344 y el rigor que imprime el debido proceso constitucional para la puesta en marcha de la facultad expropiatoria del Estado dominicano conforme al artículo 50.1 de la Constitución, el cual exige, ante todo, el pago previo del justo valor del inmueble a expropiar.

6. En lo adelante, a fin de exponer la argumentación que soporta nuestro voto salvado, 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

7. 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.⁶

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

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

8.2. La propiedad tiene una función social que conlleva obligaciones.

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

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

8.5. 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

⁶ Constitución de República Dominicana, 13 de junio de 2015, artículo 51. Se trata de una idéntica formulación que la contenida, originalmente, en la Constitución del 26 de enero de 2010. Todos los subrayados y las negritas que aparecen en este voto son nuestras. En términos parecidos se pronuncia el Código Civil de República Dominicana, en su artículo 545, que reza: “*Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad a no ser por causa de utilidad pública, previa justa indemnización pericial, o cuando haya discrepancia en la estimación, por juicio de Tribunal competente”.* Por otra parte, en relación con las áreas protegidas, la ley número 64-00, sobre medio ambiente y recursos naturales, en su artículo 36 dispone que las áreas protegidas son patrimonio del Estado, por tanto, éste podrá declarar de utilidad pública un área protegida perteneciente a una persona o entidad privada, y adquirirla a través de compra o permuta, siendo el precio y las condiciones establecidos por las leyes que rigen esta materia o por mutuo acuerdo. Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

8.6. 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).

8.7. 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.

9. 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

10. Conviene recordar que, en el momento de aprobación de esta ley, estaba vigente la Constitución del 10 de enero de 1942⁷ que es, como revela Amiama,

⁷ 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*”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la que introduce el “*interés social como justificante de esta enajenación forzosa*”,⁸ o bien de la expropiación. Esta ley es importante, si bien, a nuestro juicio, es mal entendida y peor aplicada. Veámosla sucintamente.

11. Su artículo 1 define su objeto:

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

12. A partir de ese pronunciamiento, pareciera —como en efecto, muchos tienden a pensar⁹— 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”¹⁰ 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

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”.

⁸AMIAMA, Manuel A.. *Notas de Derecho Constitucional*. Colección Clásicos de Derecho Constitucional, volumen 2, Santo Domingo: Editora Búho, primera edición, 2016, pp. 92-93.

⁹Tal 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.

¹⁰Seguramente 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.

Expediente núm. TC-05-2020-0014, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la sociedad Emilio Cordero Sucesores S.R.L. contra la Sentencia núm. 20190746, dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, Sala III del veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con anterioridad a la expropiación del inmueble, so pena de violentar el contenido constitucional y el derecho de propiedad.

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

14. 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.

15. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. La ley 344 fue modificada por la 108-05, del 23 de marzo de 2005, sobre registro inmobiliario,¹¹ que derogó dos de sus artículos y modificó su artículo 2; cambio este último que es el más importante aportado por esta modificación, en lo que respecta al objeto de estas páginas, y que se refiere a la legitimación para actuar en justicia en relación con los conflictos que ella regula: ahora podrían hacerlo, también, los particulares afectados, que antes sólo podía el Estado. Así las cosas, el referido artículo 2, modificado, dispone lo siguiente:

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

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

¹¹Esa 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

17. 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.

18. Al hilo de ese pronunciamiento, el mismo artículo habla, unas líneas más adelante, de que las partes —“el Estado, los municipios, o las partes perjudicadas en ausencia de acción del Estado, o el Distrito Nacional por medio de sus representantes, debidamente autorizados” —, enfrentadas por el referido asunto, dirigirán una instancia al juez que corresponda “**solicitando la expropiación de la misma y la fijación del precio correspondiente**”, lo que habla, también, en el sentido señalado de que al momento en que se está produciendo esa discusión, la expropiación no se ha consumado.

19. 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.

20. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentido, su artículo 6¹² 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”.¹³

21. El trabajo de uno o de ambos peritos, cuyas opiniones, conforme el artículo 8, serán oídas en audiencia, colocará al Tribunal “en capacidad para decidir soberanamente respecto de la expropiación y del valor devengado al propietario”. Los términos de este artículo — “decidir (...) respecto de la expropiación” —, hablan, como el artículo 2, en el sentido de que la expropiación aún no se realiza, lo que, como hemos dicho, resulta a todas luces coherente con el mandato constitucional vigente en el momento de la aprobación de aquella ley, cuyo espíritu es el que ha prevalecido hasta hoy.

22. 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.

¹² 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”.

¹³ 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

23. 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”.

24. El artículo 13 es particularmente revelador, especialmente en el sentido que señalamos de que esta ley ha sido prevista para que opere antes de la expropiación. Este, en efecto, dispone que “[e]n caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y el Poder Ejecutivo declare la urgencia, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación”, a seguidas de lo cual establece que ello se hará **“una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial**, fuera de la Cuenta Republica Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional como precio de los mismos **a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio**, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.”¹⁴

25. Es decir: si se trata de una situación excepcional en la que no hay acuerdo sobre el precio respecto de una expropiación que, además, ha sido declarada de urgencia,¹⁵ 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

¹⁴ 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”.

¹⁵ En la Constitución de 1942 sólo se incluía la excepción de los “casos de calamidad pública” en los que la indemnización podía no ser previa. En la constitución del 16 de septiembre de 1962, que era la vigente cuando se promulgó la ley número 471 del 2 de noviembre de 1964, que modificó el artículo 13 de la ley número 344, se decía lo mismo al respecto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

26. 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 Constitución¹⁶ en las que la expropiación puede realizarse sin el previo pago: los casos de Estado de Emergencia o Estado de Defensa,¹⁷ los cuales requieren, además de la declaración del presidente de la República, de la autorización del Congreso Nacional, conforme al artículo 262.¹⁸

27. 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

¹⁶ A partir de la constitución de 1943, que era la vigente al momento en que se promulgó la ley 344, se previó la posibilidad de expropiar, sin el previo pago, sólo en casos de calamidad pública. Con la reforma de constitucional de 1963 se abandonó esa posibilidad y se retornó a ella en con la reforma constitucional de 1966 y se mantuvo vigente hasta la proclamación de la reforma de 2010. A partir de esta última reforma, sin variación alguna en la reforma de 2015, en el numeral 1 del artículo 51, se prevé la posibilidad de expropiar, sin el previo pago, sólo en los casos de Estado de Emergencia o Estado de Defensa.

¹⁷ Estos son dos de los tres Estados de Excepción que contempla la constitución vigente, el otro es el Estado de Conmoción Interior; todos los cuales requieren, además de la declaración del presidente de la República, de la aprobación del Congreso Nacional.

¹⁸ 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 Conmoción Interior y Estado de Emergencia.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

B. Breve análisis de la ley número 13-07

29. 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”.

30. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causa de utilidad pública o interés social; y d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual”.

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

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

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

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

33.1. 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;

33.2. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

34. 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

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

36. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. En efecto, Manuel Amiama, por ejemplo, es categórico cuando dice que “*la indemnización debe preceder a la enajenación y debe ser justa*”.¹⁹ En días más cercanos Eduardo Jorge Prats es aún más terminante cuando indica que

*la expropiación no es constitucionalmente legítima a menos que haya indemnización y que esta indemnización sea previa. La fórmula empleada por la Constitución no permite la posibilidad de expropiar antes e indemnizar después, como es el caso de la Constitución de España. Solo “en caso de Estado de Emergencia, o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa” (art. 51.1). De manera que la falta de cumplimiento de la previa indemnización impide la ocupación de bienes y derechos objeto de la expropiación. Hay que indemnizar antes y expropiar después.*²⁰

38. 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.*²¹

39. Al respecto, la clarividencia de estos doctrinarios dominicanos es coherente no solo con el contenido del Texto Supremo dominicano, sino

¹⁹ AMIAMA, Manuel, Ob. Cit. p. 93.

²⁰ JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*, volumen II, Santo Domingo: Ius Novum, Amigo del Hogar, segunda edición, 2012, p. 214.

²¹ 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

también con algunas expresiones notables de la jurisprudencia comparada. Como, por ejemplo, con la Corte Constitucional de Colombia cuando ha expresado que: “La indemnización tiene pues un **presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad de expropiar: su carácter preventivo, constituido por la indemnización previa.** (...) **En el ordenamiento colombiano la expropiación se constituye con el pago seguido de la obligación de transmitir el dominio del bien**”²². 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**”²³ 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.**”²⁴

40. 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.

²² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-153 de 1994, del 24 de marzo de 1994.

²³ Tribunal Constitucional de Perú. Segunda Sala, Sentencia del 20 de marzo de 2009, fundamento 10. Expediente 05614-2007-PA/TC.

²⁴ Tribunal Constitucional de Perú. Primera Sala, Sentencia del 28 de agosto de 2009, fundamento 11. Expediente 0864-2009-PA/TC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

43. 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.

44. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mucho menos, las consecuencias que genera un proceso expropiatorio mal entendido, desarrollado al margen del contenido constitucional.

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

A. Sobre el fundamento de la esencialidad del previo pago

46. 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.

a. Económicos

47. 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.

48. Como señala Perdomo Cordero, *“la previa indemnización es importante porque excluye la posibilidad de que la expropiación disminuya el patrimonio del expropiado”*.²⁵ 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 constitucional²⁶ y

²⁵ PERDOMO CORDERO, Nassef. *Constitución Comentada 2015*. Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar, cuarta edición, 2015, p. 147.

²⁶ Establece: *“Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

49. 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.

b. Jurídicos

50. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. 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

c. Sociales

52. 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.

53. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54. 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 afectación del derecho de propiedad y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas.²⁷

55. 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

56. 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.

57. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho que “[l]a indemnización debe ser justa”²⁸ 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”.

²⁷ 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>.

²⁸ 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

*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.*²⁹

58. 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.

59. 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

²⁹ 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

*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.*³⁰

60. 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

³⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-1074/02, del 4 de diciembre de 2008.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

antijurídica de este tipo activa el régimen de responsabilidad patrimonial consignado en el artículo 148³¹ de la Carta Política, que vendría a complementar la justeza de la indemnización. Y

(iii) Cuando el inmueble expropiado o su titular se encuentren revestidos de una protección constitucional reforzada. Diferente a los dos anteriores, este es un escenario que no se relaciona con el momento del pago. En casos en que el inmueble a expropiar sea un bien de familia o que su titular goce de una protección constitucional reforzada —menor de edad, envejeciente o con una condición de discapacidad—, la justeza de la indemnización se determinará no sólo por su carácter previo y por su correspondencia con el valor de mercado —elementos que, reiteramos, siempre deben estar presentes para satisfacer los presupuestos del debido proceso expropiatorio—, sino también porque con su 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.

61. 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

³¹ 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

en el momento del pago— que, por una parte, reduzca al mínimo los daños para el propietario y, por otra parte, no degenerate en una carga exagerada —desconectada del valor real— para el erario público, de manera que se logre un equilibrio en este sentido. Preciado lo anterior, a seguidas revisaremos la naturaleza del pago al que nos estamos refiriendo.

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

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

63. 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.

64. 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*(...) la indemnización no puede reputarse únicamente como la generación de un crédito en favor del expropiado. Asimilar una garantía constitucional a un simple cobro de pesos es, en nuestro criterio, envilecerla. Esa es posiblemente la causa principal de la indefensión a la cual se ha relegado al administrado, obligándolo a recurrir a una ley [la número 344] costosa y obsoleta, concebida para obligar a la Administración a seguir un proceso legal de justiprecio y distorsionada para convertirse en contra en el arma más efectiva para someterlo a un estado eterno de indefensión.*³²

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

67. 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.

68. 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.

³² 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

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

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

71. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

73. 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.

74. 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.

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

76. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

79. 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.

80. En este sentido, hemos visto que, ciertamente, el Tribunal Constitucional no ha tenido una visión clara y consistente de estos asuntos; que ha tenido una postura zigzagueante, ambivalente, en relación con la pertinencia del amparo para solventar casos de expropiación que en realidad no lo son, sino que, por el contrario, son actuaciones violatorias del derecho de propiedad. Ha considerado, en efecto, que el amparo es una vía idónea para ello, como en la sentencia TC/0205/13,³³ del 13 de noviembre de 2013, en la que indicó que:

³³ Reiterado en la sentencia TC/0193/14, del 25 de agosto de 2017.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

81. Esa misma declaración formuló en las sentencias TC/0261/14,³⁴ del 5 de noviembre de 2014 y TC/0724/18,³⁵ del 10 de diciembre de 2018, fundado, según declaró, en los principios rectores de la justicia constitucional consagrados en el artículo 7³⁶ de la LOTCPC, especialmente los de celeridad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, oficiosidad y supletoriedad.

³⁴ 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”.

³⁵ 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”.

³⁶ 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 aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales; (...) 11) Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente; 12) Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

82. Y, sin embargo, el Tribunal se ha pronunciado en otro sentido, inadmitiendo el amparo por la existencia de otra vía efectiva, como hizo en las sentencias TC/0017/16,³⁷ del 28 de enero de 2016, TC/0401/16,³⁸ del 25 de agosto de 2016, y TC/0255/17,³⁹ del 19 de mayo de 2017,⁴⁰ 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.

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

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;(...)”

³⁷En 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.

³⁸En 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.

³⁹Entonces 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*.”

⁴⁰Interesa destacar que no participé en las deliberaciones ni en la votación de estas sentencias, por causas previstas en la ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

84. 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”.⁴¹ 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.

85. 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.

86. 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.

87. 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

⁴¹ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0059/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

88. 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.

89. 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-administrativo.⁴²

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

⁴² En la actualidad, el procedimiento a seguir en ocasión de un recurso contencioso-administrativo, se rige conforme a la ley número 1494 del 9 de agosto de 1947 y sus modificaciones, así como en virtud la ley número 13-07. Estas leyes, en general, contemplan un procedimiento de instrucción complejo y extenso para el recurso contencioso-administrativo y, si bien no es objeto central de este trabajo, se impone realizar algunas precisiones en virtud de las cuales consideramos, que ocasión de la expropiación sin el previo pago, no resulta ser la vía más efectiva para la tutela del derecho de propiedad. El procedimiento contencioso-administrativo conlleva, luego de la presentación del recurso, la emisión de un auto por parte del Presidente del Tribunal Superior Administrativo. A seguidas, se debe proceder a la notificación del recurso y el auto a las entidades públicas envueltas en el conflicto y a la Procuraduría General Administrativa, para que estas produzcan y depositen sus respectivos escritos de defensa, disponiendo de un plazo de treinta días, con posibilidad de ser prorrogado hasta sesenta, en casos complejos, conforme el párrafo I del artículo 6 de la ley número 13-07. Sin embargo, si dentro del plazo no se deposita el escrito de defensa o no propone ninguna medida preparatoria, el presidente del Tribunal Superior Administrativo puede poner en mora a la autoridad que se encuentre en falta, otorgándole un plazo de hasta cinco días para que produzca y deposite su escrito de defensa. Adicionalmente, en la práctica se suelen conceder respectivos plazos de treinta días para que cada una de las partes presenten escritos de réplica y contrarréplica, previo a que, luego de completadas estas actuaciones, el expediente quede en estado de fallo, si es que no se dispusieron medidas de instrucción o la celebración de alguna audiencia conforme el artículo 29 de la ley número 1494. Como se aprecia, el recurso contencioso-administrativo es un procedimiento escrito, que envuelve una sucesión de actos regulados por unos plazos particulares y de obligatorio cumplimiento, con vocación de alcanzar aproximadamente cuatro meses, previo a quedar en estado de fallo. Su desconocimiento implicaría una vulneración al debido proceso de ley, de manera que son plazos ineludibles y que provocan una dilación para materializar una solución rápida, con respecto al derecho a una tutela judicial efectiva, ante la vulneración del derecho de propiedad. *A esto debemos añadirle que las decisiones del Tribunal Superior Administrativo, en ocasión de un recurso contencioso-administrativo, siguen el procedimiento recursivo ordinario, es decir, que son decisiones susceptibles de ser impugnadas en casación ante la Suprema Corte de Justicia. La interposición del recurso de casación, de acuerdo con el artículo 12 de la ley número 3726 del 29 de diciembre de 1953, que instituye el Procedimiento de Casación, genera la suspensión inmediata de la ejecución de la sentencia.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

91. 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

92. 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.

93. 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.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

reside en la esencia misma de la acción de amparo como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pues considerar el recurso de revisión sobre la base de una visión más limitada resultaría insuficiente para asegurar la efectividad del derecho, cuya tutela demanda la víctima [...]. En otro orden de ideas, conviene resaltar que la indicada prerrogativa de conocer el fondo de la acción tampoco resulta del todo extraña al procedimiento establecido en la referida Ley No. 137-11, en virtud de dos razones adicionales: de una parte, su artículo 101 permite al Tribunal Constitucional la posibilidad de sustanciar mejor el caso mediante el llamamiento a una audiencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*pública; y, de otra, dicha ley no proscribe expresamente conocer del fondo de la acción en la revisión de sentencias de amparo.*⁴³

96. 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.

97. Por tanto, esos poderes implican que —lo mismo el juez de primera instancia que el Tribunal Constitucional— puede disponer las medidas que considere pertinentes y útiles para el caso, debiendo comunicarlas a las partes para garantizar el contradictorio. En tal sentido, en el marco del amparo, es posible auxiliarse de peritos —pudiendo ser designados por las mismas partes o, en su defecto, por el tribunal— para concretar la determinación del justo valor a pagar. También, requerir una tasación o valorización a la Dirección General del Catastro Nacional,⁴⁴ o bien, si fuera posible, determinar el precio en base al índice de precios sobre los inmuebles y mejoras⁴⁵ que realiza la referida Dirección General de Catastro Nacional, conforme al mandato de la ley número 150-14 sobre el Catastro Nacional.

98. En efecto, el procedimiento de amparo permite que, en el marco de una audiencia contradictoria, las partes hagan las proposiciones de las medidas de

⁴³ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0071/13, del 7 de mayo de 2013.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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

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.

99. 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.

100. El amparo —lo mismo el ordinario que el de cumplimiento— 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.

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

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

102. Como hemos dicho, en la especie, estamos de acuerdo con la revocación de la sentencia recurrida en revisión, con la admisibilidad del amparo, con el reconocimiento de la violación al derecho fundamental de propiedad de los accionantes y con la ordenanza estimada como factible para restaurar el derecho violado —el pago del justo valor—; más no coincidimos con la posición mayoritaria en el sentido de precisar que a estos escenarios de tutela le aplica el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento previsto en la ley número 344, sino el debido proceso constitucional consignado en el artículo 50.1 de la Constitución dominicana.

103. En ese sentido, hemos visto ya que 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.

104. 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.

105. 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/0724/18, del 10 de diciembre de 2018 y 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

106. 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

108. Así las cosas, colocados en ese escenario, entendemos que en el presente el Tribunal Constitucional ha debido dejar por sentado que a especies como la que nos ocupa debe aplicarse el debido proceso constitucional para la expropiación previsto en el artículo 50.1 de la Constitución dominicana, no así los términos de la ley número 344, ya que esta última resulta inaplicable para todo escenario en que la expropiación —jurídica o antijurídica— se ha consumado.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la sentencia y conforme a la opinión mantenida en la deliberación, ejerzo la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto salvado con respecto a la decisión asumida en el Expediente TC-05-2020-0014.

I. Antecedentes

1.1 El presente caso trata de un conflicto originado en ocasión de la ocupación, en el año 1994, por parte del Estado dominicano y el Ministerio de Cultura de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una parcela propiedad de la sociedad Emilio Cordero Sucesores SRL, a los fines de construir una obra pública que posteriormente fue denominada como el Gran Teatro del Cibao. Ante esta situación, fue interpuesta una acción de amparo en el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Santiago, que culminó con la declaratoria de inadmisibilidad por existencia de otra vía efectiva (la jurisdicción inmobiliaria, pero en atribuciones ordinarias), en aplicación del artículo 70, numeral 1, de la Ley núm. 137-11.

1.2 El criterio mayoritario de esta jurisdicción constitucional determinó la acogida del recurso de revisión de sentencia de amparo, y, en consecuencia, revocó la decisión recurrida, a los fines de acoger la acción de amparo original y ordenar el pago del justiprecio por concepto de expropiación irregular efectuada por vía de hecho administrativa, ascendente a la suma de ciento treinta y nueve millones, sesenta mil setecientos cuarenta y siete pesos con treinta y dos centavos (RD\$139,060,747.32), en virtud de la determinación que hizo al efecto la Dirección General del Catastro Nacional. Es importante destacar que en la sentencia objeto del presente voto se dispone la consignación del referido monto en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente al año dos mil veinticinco (2025).

1.3 Si bien la magistrada que suscribe este voto concuerda con la decisión alcanzada en esta sentencia, relativa a la entrega del justiprecio descrito, la misma somete este voto salvado a los fines de dejar constancia de que la consignación del referido monto debió haberse dividido de manera igualitaria en dos partidas, una a ser pagada en el año dos mil veinticuatro (2024) y otra en el año del mil veinticinco (2025).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Consideraciones y fundamentos del voto salvado

2.1 Este Despacho es de criterio, al igual que lo decido por medio de la sentencia objeto de este voto, que el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo debió haber sido ciertamente acogido para revocar la decisión recurrida, a los fines de acoger la acción de amparo original, ordenando el pago del justiprecio por expropiación. Así las cosas, en la especie se comprueba que, sobre los terrenos que eran propiedad de los recurrentes en revisión, operó una expropiación irregular por vía de hecho administrativa que lógicamente afectó su derecho fundamental a la propiedad. En igual sentido, se verifica que lo único pendiente de realizar es el pago del justiprecio, el cual ya fue debidamente determinado por la Dirección General del Catastro Nacional, lo cual válidamente habilitaba el amparo para accionar con este objetivo.

2.2 Ahora bien, lo que la magistrada que suscribe este voto desea enfatizar es que este Tribunal Constitucional no debió haber consignado la totalidad del monto a ser pagado en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente al año dos mil veinticinco (2025). En cambio, lo apropiado hubiera sido que el justiprecio fuera consignado en dos partes iguales, una a ser incluida en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente al año dos mil veinticuatro (2024) y otra a ser incluida en la Ley de Presupuesto General del Estado correspondiente al año dos mil veinticinco (2025).

2.3 Lo anterior se debe a que la parte recurrente en revisión, la sociedad Emilio Cordero Sucesores SRL, tiene más de tres décadas esperando que, como es de justicia, le fuera consignada la justa retribución por la expropiación de sus terrenos; máxime que la misma fue llevada a cabo de manera irregular. En tal virtud, este tribunal debió haber ordenado una consignación dividida en dos mitades, para que así no se afectara de manera importante la planificación estatal para el presupuesto del año dos mil veinticuatro (2024), pero tampoco se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dejara un año más, hasta el año del mil veinticinco (2025), de violación de derecho a la propiedad sin el pago del justiprecio. Se trata de una solución que hubiera sido más justa para todas las partes envueltas, tanto para la sociedad Emilio Cordero Sucesores SRL, como para el Estado dominicano.

Conclusión

El Tribunal Constitucional hizo bien en acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y ordenar el pago del justiprecio, a los fines de acoger la acción de amparo interpuesta por la sociedad Emilio Cordero Sucesores SRL contra el Estado dominicano y el Ministerio de Cultura, y ordenar el pago del justiprecio por concepto de expropiación irregular efectuada por vía de hecho administrativa, ascendente a la suma de ciento treinta y nueve millones, sesenta mil setecientos cuarenta y siete pesos con treinta y dos centavos (RD\$139,060,747.32). Ahora bien, se presenta un voto salvado en el sentido de que el pago del justiprecio debió haberse dividido de manera igualitaria en dos partidas, una a ser pagada en el año dos mil veinticuatro (2024) y otra en el año del mil veinticinco (2025).

Firmado: María del Carmen Santana de Cabrera, jueza

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria