



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0641/23**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo interpuesto por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) días del mes de octubre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9, 94 y siguientes de la Ley

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

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

El presente recurso se interpone contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SS-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020); su dispositivo se transcribe a continuación:

*PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE la presente acción constitucional de amparo, interpuesta por los señores JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA y ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, en fecha 14/10/2019, contra el MINISTERIO DE HACIENDA, la DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO NACIONAL, el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, el ESTADO DOMINICANO, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y el PROCURADOR GENERAL JEAN ALAIN RODRÍGUEZ, por existir otra vía judicial que permite obtener la protección efectiva del derecho fundamental invocado, de conformidad a las disposiciones del artículo 70, numeral 1ro., de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, como lo es la vía contenciosa administrativa, en materia de justiprecio, por ante éste Tribunal Superior Administrativo, conforme los motivos indicados.*

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SS-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

*SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas.*

*TERCERO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.*

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

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

Los señores José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales —en calidad de continuadores jurídicos de Elvira Estela Morales Ledesma y Juan Bautista Morales Ledesma— interpusieron el presente recurso de revisión mediante instancia depositada el dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020) ante el Centro de Servicio Presencial del Edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, recibido en este tribunal constitucional el veintisiete (27) de julio de dos mil veintiuno (2021), contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SS-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).

El indicado recurso de revisión fue notificado a la parte recurrida, Procuraduría General de la República, Dirección General de Catastro Nacional, Ministerio de Hacienda y el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma el veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020), mediante el acto núm. 1372-2020, instrumentado por el ministerial Rolando Antonio Guerrero Peña, Alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo, y el Acto núm. 578/2020, del ministerial Ramón Alejandro Santana Montás, alguacil de estrados de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Altagracia.

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SS-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 3. Fundamento de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

La Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317 fue sustentada en los motivos que, entre otros, se destacan a continuación:

*11. El artículo 65 de la Ley núm. 137-1 l Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011 instituye que: "La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifieste lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Habeas Corpus y el Habeas Data".*

*12. La Ley núm. 137-1 l Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimiento Constitucional, incluye causas de inadmisibilidad contra las acciones de amparo que los reclamantes intentan ante una acción u omisión proveniente de la Administración Pública, en este caso, se trata de la primera que señala: "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( ... )".*

*13. Es obligación de esta Sala al momento de decidir el medio de inadmisión por existir otra vía, verificar los siguientes puntos; a saber: a) la existencia de otra vía judicial; y b) Justificación de la efectividad de la otra vía judicial.*



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

a) *La existencia de otra vía judicial*  
[...]

*16. En el presente caso, si bien el Tribunal Constitucional, conforme disponen las sentencias indicadas más arriba, dictadas por dicho órgano constitucional, reconoció la competencia de este tribunal en los casos de vías de hecho expropiatorias, lo cual resulta razonable tomando en consideración que se trata de una acción material administrativa contraria a derecho, y en ese contexto, manifiestamente ilegal, como alude el artículo 65 de la ley 137/11. También es cierto que, el propio Tribunal Constitucional, mediante su sentencia núm. TC/224/19, de 07 de agosto, dispuso que "de acuerdo con el criterio de esta sede constitucional, tal como se ha señalado, las expropiaciones deben ser encausadas por la vía contenciosa administrativa cuando exista controversia sobre el justiprecio o las causas de expropiación invocadas por el Estado" lo que se verifica en la especie, amén de que, sin ánimo de exhaustividad, la acción objeto de examen parecería requerir de una ejercicio de averiguación que no es propio del juez de amparo.*

*19. Es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial administrativo para que en el caso de que un particular que entienda que se le ha vulnerado un derecho de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, pueda apoderar un Tribunal a los fines de que sus derechos sean reconocidos. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el artículo I de la Ley núm. 1494 del 9/8/1947, G.O. 6673, con el objetivo de que sean salvaguardados sus derechos ante el accionar de la Administración Pública.*



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

*20. En ese sentido, la Ley núm. 13-07 del 5 de febrero de 2007, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, extiende las competencias al Tribunal Superior Administrativo y le otorga la aptitud legal para conocer en sus atribuciones de lo contencioso administrativo, los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social.*

*b) Justificación de la efectividad de la otra vía judicial.*

*21. El caso que ocupa a esta Primera Sala se sustenta en una supuesta expropiación irregular de los cuarenta y cinco mil quinientos cincuenta y nueve punto cero cuatro metros cuadrados (45,559.04 m<sup>2</sup>), dentro de la parcela no. 163, Distrito Catastral no. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, con cuyo derecho de propiedad se encuentra amparado en el Decreto no. 49-1040, de fecha 07-06-1949, emitido por el Tribunal de Tierras de Higüey, por lo que solicita que se ordene el pago de Cuatro Millones Trescientos Veintiocho Mil Ciento Ocho Dólares Norteamericanos con 80/100 (US\$4,328, 180.80), o su equivalente en pesos dominicanos, a razón de USD\$95.00 cada metro cuadrado con cargo al Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma.*

*22. El MINISTERIO DE HACIENDA, la Procuraduría General Administrativa, quien asumió la defensa del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, el ESTADO DOMINICANO; representado por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y el PROCURADOR GENERAL JEAN ALAIN RODRÍGUEZ, sostienen que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisibles por la existencia de otra vía judicial idónea, que es el justiprecio, por lo establecido en el artículo 165 de la Constitución*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de la República Dominicana, al artículo I de la Ley 13-07 y los artículos J y 3 de Ley 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa .*

*25. En consecuencia, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que ésta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales.*

*27. En ese sentido, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, en materia de justiprecio, que proporciona un nivel de averiguación y exhaustividad que implica contestar efectivamente las pretensiones del amparista, toda vez que las pretensiones del accionante, se circunscriben expresamente a la declaratoria de expropiación irregular de cuarenta y cinco mil quinientos cincuenta y nueve punto cero cuatro metros cuadrados (45,559.04 m<sup>2</sup>), dentro de la parcela no. 163, Distrito Catastral no. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, y en consecuencia la fijación del justo precio, que tendría que pagar la administración pública en consecuencia de expropiación, en consecuencia, esta Sala procede a declarar inadmisibile la presente acción constitucional de amparo interpuesta por los señores JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA y EL VIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de continuadores legales del fenecido BENITO MORALES.*



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

*28. Habiendo el Tribunal declarado inadmisibile la presente acción, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes en ocasión del amparo.*

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

Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales pretenden la revocación de la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSen-00317. Para justificar sus pretensiones, expone los argumentos que, entre otros, se transcriben textualmente a continuación:

*Resulta que: es bueno aclarar ante este honorable tribunal que, al momento de la interposición del presente RECURSO DE REVISION, contra la SENTENCIA NO. 0030-02-2020-SSen-00317, del EXPEDIENTE NO. 0030- 2019-ETSA-02247, de fecha 14-10-2020, dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, la señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, falleció en fecha 10-11-2020, de un INFARTO AGUDO DE MIOCARDIO, FALLO MULTIORGANICO, razón por la cual, el presente RECURSO DE REVISION, esta siendo interpuesto por sus hijos, los señores CARMEN LEONIDAS PEREZ MORALES, BIBIAN ESTELA PEREZ MORALES, MARIA CONSUELO PEREZ MORALES, JOSE ERNESTO PEREZ y JOAQUIN ERNESTO PEREZ MORALES, cuyas generales constan en el presente recurso, en sus respectivas condiciones de únicos hijos-biológicos y continuadores legales de la fenecida, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesora y continuadora legal (nieta) del fenecido señor BENITO MORALES.-*

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSen-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

*Resulta que: desde el año 1918, el señor BENITO MORALES, dominicano, p mayor de edad, casado, titular de la cédula vieja de identidad No. 000241, Serie No. 026, titular del DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS DE TIERRAS (47,193.21 METROS CUADRADOS), ubicadas dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, según lo demuestra la copia conforme a su original del CONTRATO DE ARRENDAMIENTO IMPRESCRIPTIBLE suscrito entre el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL HIGUEY y el señor BENITO MORALES, según lo demuestra la única parte restante del referido CONTRATO DE ARRENDAMIENTO IMPRESCRIPTIBLE [...].*

*Resulta que: el referido CONTRATO DE ARRENDAMIENTO IMPRESCRIPTIBLE suscrito entre el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL HIGUEY y el señor BENITO MORALES, fue homologado por el Tribunal de Tierras de Higüey, ante el Registrador de Títulos de Higüey, por ser un arrendamiento enfiteútico, según lo demuestra el contenido del DECRETO NO. 49-1040, de fecha 07-06-1949, emitido por el TRIBUNAL DE TIERRAS DE HIGUEY, en virtud del cual declara a la COMUN DE HIGUEY titular del derecho de propiedad OCHENTA Y TRES (83) HECTAREAS, SETENTA Y DOS (72) I\IREASI, SESENTA (60) CENTIAREAS con los siguientes linderos: AL NORTE: Parcela No. 160, separada en parte por un callejón; AL ESTE: Parcela No. 160; AL SUR: El Mar Caribe; y AL OESTE: Rio Chavón que la separa del Distrito Catastral No. 2/5a, según la Certificación emitida por el Director General de Mensura Catastral, en la cual se hace constar que, entre otros derechos de arrendamiento, el fenecido señor BENITO MORALES, es titular a la fecha de hoy del DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITEUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS (47,193.21 METROS CUADRADOS), Y MEJORAS CONSISTENTE EN DOS (2) CASAS DE SU PROPIEDAD, con lo que*



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

*se demuestra el cumplimiento de las disposiciones legales f contenidas en los artículos Nos. 57, 154, 155, 172, 186 Y 198, de la LEY NO. 1542, SOBRE REGISTRO DE TIERRAS, de fecha 11-10-1947.-*

*Resulta que: tal y como lo demuestra el contenido de la TASACION DEL INMUEBLE EN LITIS, de fecha 21-11-2019, preparada por la AGRIMENSORA, DEYANIRA RODRIGUEZ CEDEÑO, en su condición de TASADORA OFICIAL BAJO LA MATRICULA DEL CODIA NO. 1604-27799-2013, CAPITULO DE CATASTRO Y TASACION (CATA-CODIA), la cual evidencia que el costo o valor actual de los CUARENTA y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, ILEGALMENTE EXPROPIADO POR LAS AUTORIDADES DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, asciende a la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO OCHO DOLARES NORTEAMERICANOS CON 80/100 (USD\$4, 328,108.80) , cuyo pago lps recurrentes pretende en virtud de las disposiciones constitucionales consagradas en el artículo No. 51, numeral 1, de nuestra Constitución Política, la cual impone dicho pago al valor actual de esos terrenos previa expropiación ilegal.-*

*Resulta que: desde el 30-03-1965, las autoridades del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, procedieron a ilegalmente vender y disponer de los CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M2 ), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal*



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

*de San Rafael del Yuma, propiedad del fenecido, señor BENITO MORALES, sin el consentimiento de este ni de sus hoy sucesores.-*

*Resulta que: en fecha 06-01-1966, fallece en su casa de Boca de Chavón, del Distrito Municipal de Boca de Yuma, el señor BENITO MORALES, dominicano, mayor de edad, casado, titular de la cédula vieja de identidad No. 000241, Serie No. 026, titular del DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA y CINCO (75) TAREAS DE TIERRAS 47,193.21 METROS CUADRADOS), ubicadas dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, según lo demuestra el Certificado de Título No. 390, a nombre del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE HIGUEY, que, aunque aparece cancelado, su contenido fue clonado y vaciado en el Certificado de Título No. 64-2, a nombre del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, el cual se mantiene vigente a la fecha de hoy, y mantiene el mismo derecho de arrendamiento enfitéutico que se menciona en el referido Certificado de Título No. 390, a nombre del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE HIGUEY, y el referido Certificado de Título No. 64-2, a nombre del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, el cual se mantiene vigente a la fecha de hoy, sobre OCHENTA Y TRES (83) HECTAREAS, SETENTA Y DOS (72) AREAS, SESENTA (60) CENTIAREAS con los siguientes linderos: AL NORTE: Parcela No. 160, separada en parte por un callejón; AL ESTE: Parcela No. 160; AL SUR: El Mar Caribe; y AL OESTE: Rio Chavón que la separa del Distrito Catastral No. 2/Sa, según la Certificación emitida por el Director General de Mensura Catastral, en la cual se hace constar que, entre otros derechos de arrendamiento, el fenecido señor BENITO MORALES, es titular del DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO ( 7 5) TAREAS ( 47,193 . 21 METROS CUADRADOS,) Y MEJORAS*



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

*CONSISTENTE EN DOS (2) CASAS DE SU PROPIEDAD, lo cual se corrobora del análisis y lectura de los referidos Certificados de Títulos.-*

*Resulta que: tal y como le demuestran las actas de nacimientos que reposan en el expediente, los recurrentes, señores JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA y ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, son hijos del señor JUAN BAUTISTA MORALES, dominicano, mayor de edad, casado, titular de la cédula vieja de identidad No. 000989, Serie No. 026, quien era hijo del fenecido, señor BENITO MORALES, cuyas actas reposan en el expediente de este tribunal.-*

*Resulta que: en fecha 01-06-1980, fallece en su casa, en La Romana, el señor JUAN BAUTISTA MORALES, en su condición de hijo biológico y continuador legal del fenecido señor BENITO MORALES, y padre biológico de los señores de los recurrentes, señores, JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA y ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, tal y como lo demuestra el acta de defunción que reposa como anexo a esta instancia.-*

*Resulta que: tal y como le demuestra el acta de nacimiento del suscrito abogado, LICDO. JOSE ERNESTO PEREZ MORALES, el mismo es hijo biológico de la señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, la cual reposa en el expediente de este tribunal.-*

*Resulta que: tal y como le demuestra la CERTIFICACION, de fecha 11-05-2017, emitida por las autoridades de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL ("JCE"), el fenecido señor JUAN BAUTISTA MORALES, era titular de la cédula vieja de identidad No. 000989, Serie No. 026, la cual reposa en el expediente de este tribunal.-*



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

*Resulta que: tal y como le demuestra la CERTIFICACION, de fecha 23- 05-2017, emitida por las autoridades de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL ("JCE"), el fenecido señor BENITO MORALES, era el titular de la cédula vieja de identidad No. 000241, Serie No. 026, la cual reposa en el expediente de este tribunal.-*

*Resulta que: el DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS (47,193.21 METROS CUADRADOS), Y MEJORAS CONSISTENTE EN DOS (2) CASAS DE SU PROPIEDAD, prevalece a favor del fenecido señor BENITO MORALES, hasta la fecha de hoy, por ante el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, según lo demuestra el Certificado de Título No. 64-2. Sin embargo, INCONTESTABLEMENTE, el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, mediante su CERTIFICACION, de fecha 17-07-2019, emitida por la LICDA. ISABEL MEJIA GUERRERO, en su condición de TESORERA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, falsa e incorrectamente establece que el fenecido señor BENITO MORALES, NO POSEE NINGUN DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS (47,193.21 METROS CUADRADOS), Y MEJORAS CONSISTENTE EN DOS (2) CASAS DE SU PROPIEDAD, dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, razón de ser de la presente litis judicial.-*

*Resulta que: tal y como le demuestra la CERTIFICACION DE ESTADO JURIDICO, de fecha 25-07-2017, emitida por el LICDO. PABLO MIGUEL PEÑA CARABALLO, en su condición de Registrador de Títulos de Higüey, en ese entonces, en la cual no se hace constar el número de 75-tareas que es titular el fenecido señor BENITO*



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

*MORALES, a título de ARRENDAMIENTO y DOS CASAS, por lo que, el Registrador de Títulos de Higüey, inobservó las disposiciones leales contenidas en los artículos Nos. 13, 29, 30 y 50, del Reglamento General de Registro de Títulos, pues ES DEBER del Registrador de Títulos de Higüey, ejecutar, asentar, registrar y expedir el solicitado CERTIFICADO DE ESTADO JURIDICO, haciendo constar en la solicitada certificación que, el fenecido señor BENITO MORALES, es el titular del DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS DE TIERRAS (47,193.21 METROS CUADRADOS), ubicadas dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, tal y como lo establece el referido Certificado de Título 'No. 64-2f y 1 las disposiciones legales contenidas en el artículo No. 104, de la Ley No. 108-05, de la Jurisdicción Inmobiliaria, pues la reclamación del derecho de arrendamiento enfitéutico, por parte de los sucesores y continuadores legales del fenecido señor BENITO MORALES, goza de un carácter de imprescriptibilidad, al ser un derecho registrado desde el año 1949, previo arrendamiento acontecido en el año 1918, y el Registrador de Títulos de Higüey, como parte del Estado Dominicano debe garantizar absolutamente la protección del REGISTRO DE ESE DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITEUTICO, según lo dispone el PRINCIPIO IV, de la Ley No. 108-05, de la Jurisdicción Inmobiliaria, razón de ser de la presente litis judicial.-*

*Resulta que: la posición asumida por el Registrador de Títulos de Higüey, a través del OFICIO DE RECHAZO S/N, de fecha 30-05-2019, emitido por el SR. FRANCISCO JAVIER GUERRERO, en relación con la SOLICITUD DE CERTIFICACION DE PROPIETARIOS VIGENTES, interpuesta por el suscrito abogado, LICDO. JOSE ERNESTO PEREZ MORALES, en su condición de abogado constituido y apoderado especial de los señores ELVIRA ESTELA MORALES*



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

*LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, es contraria a las disposiciones legales contenidas en los artículos Nos. 13, 29, 30 y SO, del Reglamento General de Registro de Títulos, pues ES DEBER del Registrador de Títulos de Higüey, ejecutar, asentar, registrar y expedir el solicitado CERTIFICADO DE PROPIETARIOS VIGENTES, haciendo constar en la solicitada certificación que, el fenecido señor BENITO MORALES, es el titular de 1 DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS DE TIERRAS (47,193.21 METROS CUADRADOS), ubicadas dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, tal y como lo establece el referido Certificado de Título No. 64-2, por aplicación de las disposiciones legales contenidas en el artículo No. 104, de la Ley No. 108-05, de la Jurisdicción Inmobiliaria, pues la reclamación del derecho de arrendamiento enfitéutico, por parte de los sucesores y continuadores legales del fenecido señor BENITO MORALES, goza de un carácter de imprescriptibilidad, al ser un derecho registrado desde el año 1949, previo arrendamiento originado en el año 1918, y el Registrador de Títulos de Higüey, como parte del Estado Dominicano pretendió desconocer esta garantía de protección del REGISTRO DEL DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO, según lo dispone el PRINCIPIO IV, de la Ley No. 108-05, de la Jurisdicción Inmobiliaria.-*

*Resulta que: en fecha 27-09-2019, el Registrador de Títulos de Higüey, luego de un sin número de diligencias hechas por el suscrito abogado, accede a expedir una CERTIFICACION DE DERECHOS Y PROPIETARIOS VIGENTES, de fecha 27-09-2019, en la cual hace constar en su Párrafo No. 19 que, el fenecido señor BENITO MORALES, es el titular del DERECHO DE ARRENDAMIENTO*



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

*ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS DE TIERRAS (47,193.21 METROS CUADRADOS) Y DOS MEJORAS (CASAS), dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, tal y como lo establece el referido Certificado de Título No. 64-2, sin embargo, parte de esos terrenos fueron ilegalmente expropiado por el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma.-`*

*Resulta que: son nulos todos los derechos de arrendamiento y ventas suscritas con terceros por el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, a partir del año 1961, o previo a dicha fecha y posterior al año 1918, fecha en que el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE HIGUEY, traspasó su derecho de propiedad a favor del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, en relación con el DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS DE TIERRAS (47,193.21 METROS CUADRADOS) Y DOS MEJORAS (CASAS) , dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, tal y como lo establece el referido Certificado de Título No. 64-2, a nombre del fenecido SR. BENITO MORALES, ya que en la actualidad, sus sucesores mantienen únicamente la posesión de MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO PUNTO DIECISIETE METROS CUADRADOS (1,634.17 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, cuya posesión actualmente es desconocida por el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, y el monto restante de esos terrenos, o sea, los CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, FUE ILEGALMENTE EXPROPIADO POR LAS AUTORIDADES DEL AYUNTAMIENTO*



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

*MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, sin embargo, el arrendamiento enfitéutico también mantiene su efecto y valor jurídico al transcurrir más de cien (100) años de suscrito dicho arrendamiento (desde el 1918, hasta el 2018); por lo que, resulta improcedente el Cobro de los arbitrios correspondiente al Arrendamiento por cuenta del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, en relación con el DERECHO DE ARRENDAMIENTO ENFITÉUTICO DE SETENTA Y CINCO (75) TAREAS DE TIERRAS (47,193.21 METROS CUADRADOS) Y DOS MEJORAS (CASAS), dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4a, tal y como lo establece el referido Certificado de Título No. 64-2, a nombre del fenecido SR. BENITO MORALES, por no ser estos terrenos ya, propiedad de dicho Ayuntamiento a la fecha de hoy, en aplicación del derecho real, en favor del fenecido SR. BENITO MORALES, que generó el arrendamiento enfitéutico, y por constituir los mismos una violación a la previsión legal establecida por el Artículo No. 1235, del Código Civil Dominicano. –*

*Resulta que: los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, sometieron una acción de amparo, en contra del ESTADO DOMINICANO, a través del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, alegando la violación por parte de esta institución municipal de su derecho fundamental de propiedad, así como la inobservancia y violación al debido proceso y el derecho de defensa de los recurrentes, desde la fecha en que el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, inicio estas ilegales e irregulares expropiaciones de sus terrenos.- Resulta que: los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN*



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

*BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, alegan que el ESTADO DOMINICANO, a través del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, incurrió en dicha conculcación al ocupar y disponer arbitrariamente de CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M<sup>2</sup>), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, LAS CUALES FUERON ILEGALMENTE EXPROPIADAS POR LAS AUTORIDADES DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA.-*

*Resulta que: los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, alegan, asimismo, la venta y arrendamiento de terrenos de CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M<sup>2</sup>), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, LAS CUALES FUERON ILEGALMENTE EXPROPIADAS POR LAS AUTORIDADES DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA,, cuyas ventas y arrendamientos fueron atribuidas a favor de terceros particulares. Todo ello, sin haber el Estado dominicano decretado la expropiación de los aludidos CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M<sup>2</sup>), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, ni tampoco haberle pagado su justo valor, tal y como lo dispone el artículo No. 51, numeral 1 de nuestra constitución Política.-*



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

*Resulta que: los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA:-'Y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, alegan ser víctimas de una evidente conculcación de derechos, por lo que, los mismos reclaman ante este tribunal de amparo verificar la apropiación efectuada en su perjuicio de los referidos CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, actuación que, a su juicio, fue efectuada por el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, a través de una «ocupación irregular», una «expropiación indirecta» o una «expropiación irregular por vía de hecho administrativa».-*

*Resulta que: los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, alegan ante este tribunal que, en virtud del criterio establecido por el Tribunal Constitucional, a través de su Sentencia TC/0059/16, mediante la cual dicho tribunal dictaminó que, para remediar conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares (causados por limitaciones estatales antijurídicas al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles), el juez de amparo debía conocer de la acción, ya que «el asunto que nos ocupa no responde propiamente a un proceso de expropiación, por lo que las acciones judiciales que sobre la materia fueron creadas por el legislador, no podrían considerarse tan efectivas como el amparo».-*



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

*Resulta que: la limitación al derecho de propiedad de los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores continuadores de los del fenecido BENITO MORALES, no fue resultado de una acción fónica y apegada al debido proceso por la Administración Pública, a la luz del artículo No. 51, numeral 1, de la Constitución, disposición que fue regulada por el legislador mediante la Ley No. 344. Muy por el contrario, la indicada restricción al derecho de propiedad se derivó de una actuación evidentemente antijurídica de parte del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA que, mediante una expropiación irregular por vía de hecho administrativa ejecutada por dicha institución municipal del Estado dominicano (sin intervenir decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad y sin pago previo del justo precio) despojó a los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, de toda posibilidad material y jurídica de uso, goce y disfrute de los referidos CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M<sup>2</sup>), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma.-*

*Resulta que: los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, aclaran a este tribunal 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, por ello,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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, entendiéndose como elemento característico de la vía de hecho la inexistencia de acto de cobertura jurídica». 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. De acuerdo con la Sentencia No. 23, expedida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, 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 pr ví,o pago del justo precio [ ... ], ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención de este». En ausencia de un decreto expropiatorio y sin que se hubiere honrado el pagó del justo precio. Dicha alta corte desglosó el indicado concepto de expropiación irregular por vía de hecho administrativa.*

*Resulta que: de acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional, tal como se ha señalado, las expropiaciones deben ser encausadas por la vía contenciosa administrativa cuando exista controversia sobre el justiprecio o las causas de expropiación invocadas por el Estado. [...]*



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

*Resulta que: la posición de la jurisdicción a-qua a través de las consideraciones hechas en los Párrafos Nos. 19, 20, 21, 22, 25, 27 y 28, en las Paginas Nos. 14 de 17, 15 de 17 y 16 de 17, de la indicada SENTENCIA NO. 0030-02-2020-SS-00317, es improcedente, mal fundada y carente de base legal, toda vez que:*

*(a) Dichas consideraciones contradicen la jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional, específicamente su Sentencia No. TC/0224/19, en cuya sentencia, este tribunal estableció que: "Para remediar conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares (causados por limitaciones estatales antijurídicas al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles) el juez de amparo debía conocer de la acción, ya que «el asunto que nos ocupa no responde propiamente a un proceso de expropiación, por lo que las acciones judiciales que sobre la materia fueron creadas por el legislador, no podrían considerarse tan efectivas como el amparo", razón por la cual la indicada SENTENCIA NO. 0030-02-2020-SS-00317, DEBE SER REVOCADA por este Tribunal Constitucional;*

*(b) Que se advierte en el presente caso que, la limitación al derecho de propiedad de los entonces amparistas, no fue resultado de una acción formal y apegada al debido proceso por la Administración Pública, a la luz de lo que dispone el artículo No. 51.1 de nuestra Constitución, disposición que fue regulada por el legislador mediante la Ley No. 344, Sobre Expropiaciones. Muy por el contrario, la indicada restricción al derecho de propiedad se derivó de una actuación evidentemente antijurídica de parte del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma que, mediante una expropiación irregular por vía de hecho administrativa ejecutada por el ESTADO DOMINICANO a través del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma (sin intervenir decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad y sin pago previo del*



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

*justo precio) despojó a los continuadores legales del fenecido, señor BENITO MORALES de toda posibilidad material y jurídica de uso, goce y disfrute de los CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559. 04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4;*

*(c) Que 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;*

*(d) Que nuestra Suprema Corte de Justicia, a través de la Sentencia núm. 23, expedida por la Tercera Sala de dicha alta corte, el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), ha estimado atinadamente que cuando el Estado se apodera mediante vías de hecho de un inmueble perteneciente a un particular origina una expropiación irregular, de acuerdo con 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»; y*

*(e) Que en ausencia de un decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad y sin que se hubiere honrado el pago del justo precio, se desglosa el indicado concepto de expropiación irregular por vía de hecho administrativa, ya que el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA ocupó los terrenos propiedad del fenecido, señor BENITO MORALES, sin antes haber cumplido con el previo pago*



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

*del justo precio, ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención del mismo, lo que deviene en una franca violación al derecho de propiedad consagrado en el artículo No. 51 de nuestra Constitución.-*

[...]

*PRIMERO: Que tanto en la forma sea ADMITIDO como en el fondo sea ACOGIDO en todas sus partes el presente RECURSO DE REVISION, interpuesto por los señores CARMEN LEONIDAS PEREZ MORALES, BIBIAN ESTELA PEREZ MORALES, MARIA CONSUELO PEREZ MORALES, JOSE ERNESTO PEREZ y JOAQUIN ERNESTO PEREZ MORALES, en sus respectivas condiciones de únicos hijos-biológicos y continuadores legales de la fenecida, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesora y continuadora legal (nieta) del fenecido señor BENITO MORALES; y el señor JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesor y continuador legal del fenecido BENITO MORALES, por mediación del suscrito abogado, en contra de la SENTENCIA NO. 0030-02-2020-SSEN-00317, del EXPEDIENTE NO. 0030-2019-ETSA-02247, de fecha 14-10-2020, dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO;*

*SEGUNDO: Que este honorable tribunal REVOQUE la precitada SENTENCIA NO. 0030-02-2020-SSEN-00317, del EXPEDIENTE No. 0030-2019-ETSA-02247, de fecha 14-10-2020, dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, por las razones de hecho y de derecho previamente citadas, y por vía de consecuencia:*



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

*(a) Que este honorable tribunal ORDENE el pago de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO OCHO DOLARES NORTEAMERICANOS CON 80/100 (USD\$4, 328,108.80), o su equivalente en pesos dominicanos, a favor de los señores CARMEN LEONIDAS PEREZ MORALES, BIBIAN ESTELA PEREZ MORALES, MARIA CONSUELO PEREZ MORALES, JOSE ERNESTO PEREZ y JOAQUIN ERNESTO PEREZ MORALES, en sus respectivas condiciones de únicos hijos-biológicos y continuadores legales de la fenecida, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesora y continuadora legal (nieta) del fenecido señor BENITO MORALES; y el señor JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesor y continuador legal del fenecido BENITO MORALES, en relación con la expropiación irregular de los CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, a razón e:~ USD\$95. 00 cada metro cuadrado con cargo al YUNTAMIENTO' MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, por concepto de pago del justiprecio hecho mediante avalúo a esos fines, cuyo derecho de propiedad se encuentra amparado en el DECRETO NO. 49-1040, de fecha 07-06-1949, emitido por el TRIBUNAL DE TIERRAS DE HIGUEY;*

*(b) Que en el hipotético caso de que este honorable tribunal no acoja las conclusiones vertidas en el Párrafo Segundo, del Literal "a", de estas conclusiones, entonces que este tribunal ORDENE la aplicación de pago, en virtud del cálculo establecido en la REGLA 80-20, en materia de ARRENDAMIENTO, la cual impone que el OCHENTA POR CIENTO (80%) del valor de los terrenos en litis sean pagados en favor de los señores CARMEN LEONIDAS PEREZ MORALES, BIBIAN ESTELA PEREZ MORALES, MARIA CONSUELO PEREZ MORALES,*



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

*JOSE ERNESTO PEREZ y JOAQUIN ERNESTO PEREZ MORALES, en sus respectivas condiciones de únicos hijos-biológicos y continuadores legales de la fenecida, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesora y continuadora legal (nieta) del fenecido señor BENITO MORALES; y el señor JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesor y continuador legal. del fenecido BENITO MORALES, y el otro VEINTE POR CIENTO (20%) restante del valor de los terrenos sean pagados en favor del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, según el avalúo que efectuara la DIRECCION GENERAL DE CATASTRO NACIONAL, cuyo monto actual asciende a la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO OCHO DOLARES NORTEAMERICANOS CON 80/100 (USD\$4,328,108.80), o su equivalente en pesos dominicanos, calculados los CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral. No. 10/4, en el Distrito Municipal. de San Rafael. del Yuma, a razón de USD\$95.00 cada metro cuadrado con cargo al AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA; y*

*(c) Que este honorable tribunal, una vez determinada la forma de pago, ORDENE la consignación prorrateada del referido monto de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO OCHO DOLARES NORTEAMERICANOS CON 80/100 (USD\$4,328,108.80), o su equivalen te en pesos dominicanos, en la Ley de Presupuesto General del. Estado correspondiente al año que determine este tribunal, a favor de los señores CARMEN LEONIDAS PEREZ MORALES, BIBIAN ESTELA PEREZ MORALES, MARIA CONSUELO PEREZ MORALES, JOSE ERNESTO PEREZ y JOAQUIN ERNESTO PEREZ MORALES, en sus respectivas condiciones de únicos*



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

*hijos-biológicos y continuadores legales de la fenecida, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesora y continuadora legal (nieta) del fenecido señor BENITO MORALES; y el señor JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesor y continuador legal. del fenecido BENITO MORALES, en relación con la expropiación irregular de los CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559.04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral. No. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, por concepto de indemnización por expropiación estatal irregular efectuada por vía de hecho administrativa, con cargo al AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA.-*

*TERCERO: En virtud de las disposiciones contenidas en el artículo No. 93, de la Ley No. 137-11, Sobre Procedimiento Civil, IMPONER una ASTREINTE INDIVIDUAL de CINCUENTA MIL PESOS CON 00/100 (RD\$50,000.00) DIARIOS, en perjuicio del ESTADO DOMINICANO, a través del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA y el MINISTERIO DE HACIENDA, en favor de los señores CARMEN LEONIDAS PEREZ MORALES, BIBIAN ESTELA PEREZ MORALES, MARIA CONSUELO PEREZ MORALES, JOSE ERNESTO PEREZ y JOAQUIN ERNESTO PEREZ MORALES, en sus respectivas condiciones de únicos hijos-biológicos y continuadores legal.es de la fenecida, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesora y continuadora legal (nieta) del fenecido señor BENITO MORALES; y el señor JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesor y continuador legal del fenecido BENITO MORALES, por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia a intervenir, por cada día de retardo en la consignación del pago prorrateado.-*



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

*CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en la parte in fine del artículo No. 72, de la Constitución de la República y los artículos Nos. 7 y 66, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, Ley No. 137-11.-*

**5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión constitucional de sentencia de amparo**

No hay constancia en el expediente de que la parte recurrida, Procuraduría General de la República, Dirección General de Catastro Nacional, y el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, haya depositado escrito de defensa en relación con el presente recurso, que le fue debidamente notificado. Sin embargo, existe escrito de defensa depositado por el Ministerio de Hacienda el veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020) ante el Centro de Servicio Presencial del Edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, recibido en este tribunal constitucional el veintisiete (27) de julio de dos mil veintiuno (2021). Para justificar sus pretensiones, expone los argumentos que, entre otros, se transcriben textualmente a continuación:

*ATENDIDO 5: A quepreciado así los términos del artículo 70, numeral 1ro. de la ley 137-11 por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en su sentencia 0030-02-2020-~ISEN-00317, de fecha 14 de octubre del 2020, se advierte que actuó correctamente, toda vez que el accionante incoa la acción de amparo en procura de abrogarse un derecho de arrendamiento que había realizado el fenecido BENITO MORALES y el Ayuntamiento de Higüey, que data del año 1918 y que por la división territorial los terrenos pasan a los dominio del Ayuntamiento Municipal :le San Rafael de Yuma, (por razones territoriales), quienes son los legítimos propietario, no así el fenecido*

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Benito Morales, que lo que posee es una mejora, consistente en dos casas, que se encuentra inscrita a su nombre, como se expresa en la certificación expedida en fecha 26/09/2019; por el Registrador de Título No 390, de fecha 08/10/1964, y se confirma con los datos aportado por la Dirección General del Catastro Nacional, en su informe de Avalúo No. 1297-20, de fecha 06 de marzo de 2020, por lo cual se puede determinar, que no hay discusión de índoles de preceptos constitucionales, sino la determinación de los aspectos contractuales, que deben ser discutido en el ámbito de la legalidad de los hechos a acontecido.*

*ATENDIDO 7: A que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 165 de la Constitución de la Republica, corroborado por el propio Tribunal Constitucional de la Republica en su sentencias 097 / 13 y 0225/ 13, corresponde pues a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa "conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares;" o bien, porque "la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con una particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria."*

*Cuestión esta pues que ha de resolverse por ante esta jurisdicción administrativa, puesto que la naturaleza misma de la acción de amparo; al decir del Tribunal Constitucional Español, y acuñado por el nuestro en su sentencia 166/ 14, pag.58, impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinario.*

*Ya que el objeto y alcance del juez de amparo es restablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca, lo cual no puede extenderse, según afirma el Tribunal Constitucional*



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

*Español, "a la mera interpretación y aplicación de la leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo lo:, hechos en los supuestos jurídicos contemplados por normas, con la determinación de las consecuencias que del tal operación lógico-jurídico se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes"*

*ATENDIDO 9: aportando un poco más sobre las concepciones que develan las aristas que perfila los linderos del juez de amparo del juez ordinario, ha reafirmado contundentemente dicho Tribunal Español, que "la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria". El juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol. Todo cónsono con las disposiciones del artículo 91 de la ley 137-11, ya que, lo que no se encuentra dentro del ámbito del amparo, conforme los elementos referidos, es asunto propio del juez ordinario y a él corresponde resolverlo. Es decir, todo lo que no busca remediar y/ o subsanar violaciones a derechos fundamentales, procurando establecer las medidas necesarias para la pronta y completa restauración de tales derechos o hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio; todo ello, repetimos, no es asunto del juez de amparo y es, por el contrario, asunto propio del juez ordinario, a quien, por demás, toca solucionarlo. En consecuencia, si la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, hubiese abocado a conocer el conflicto que hoy se someter a su consideración, vulneraría los preceptos jurisprudenciales desarrollados por esta jurisdicción constitucional respecto de los supuestos en que ha de elegirse la vía ordinaria y los preceptos mismo*



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

*de la Constitución de la Republica en cuanto a la atribución a la jurisdicción administrativa la solución de los conflictos suscitados entre la administración y los particulares.*

*UNICO: SE CONFIRME en todas sus partes la sentencia No. 0030-02-2020- SSEN-00317, de fecha 14 je octubre del 2020, evacuada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por descansar la misma en derecho y justa en el fondo.*

**6. Pruebas documentales**

En el expediente relativo al presente recurso de revisión constitucional figuran depositados, entre otros, los documentos siguientes:

1. Recurso de revisión interpuesto ante el Tribunal Constitucional interpuesto por José Ernesto Pérez Morales, Carmen L. Pérez Morales, Bibian E. Prez Morales, María C. Pérez Morales y Joaquín E. Pérez Morales, contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN- 00317, del catorce (14) de octubre del año dos mil veinte (2020), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.
2. Acción de amparo interpuesta por el Sr. Juan Bautista Morales Ledesma y la Sra. Elvira Estela Morales Ledesma el dos (2) de diciembre del año dos mil diecinueve (2019), ante el Tribunal Superior Administrativo.
3. Sentencia Certificada núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, del catorce (14) de octubre del año dos mil veinte (2020), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

4. Escrito de defensa depositado vía el Centro de Servicio Presencial del veintinueve (29) de diciembre del año dos mil veinte (2020), suscrita por el Ministerio de Hacienda.
5. Original de escrito de defensa depositado vía Centro de Servicio Presencial el catorce (14) de enero del año dos mil veintiuno (2021), suscrito por la Procuraduría General Administrativa.
6. Copia conforme a su original del Acta de Defunción de la señora Elvira Estela Morales Ledesma, en su condición de sucesora del señor Benito Morales.
7. Copias conformes a sus originales de las actas de nacimiento de los señores Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales, José Ernesto Pérez y Joaquín Ernesto Pérez Morales, mediante las cuales se demuestra las calidades de continuadores legales de Elvira Estela Morales Ledesma, en su condición de sucesora y continuadora legal (nieta) del fenecido señor Benito Morales.

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

**7. Síntesis del conflicto**

Conforme al legajo que integra el expediente y los alegatos promovidos por las partes, el conflicto tiene su origen en la acción de amparo interpuesta ante el Tribunal Superior Administrativo por los señores Juan Bautista Morales Ledesma y Elvira Estela Morales Ledesma, en su condición de continuadores legales del fenecido Benito Morales, en contra del Estado dominicano, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Catastro Nacional y el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Yuma, a fin de obtener compensación en relación con la supuesta expropiación irregular de los cuarenta y cinco mil quinientos cincuenta y nueve punto cero cuatro metros cuadrados (45,559.04 m<sup>2</sup>), dentro de la Parcela núm. 163, Distrito Catastral no. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, por cuyo derecho de propiedad se encuentra amparado en el Decreto núm. 49- 1040, del siete (7) de junio de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) emitido por el Tribunal de Tierras de Higüey.

Dicho proceso resultó en la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, donde se declaró inadmisibile la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva -la contenciosa administrativa. Producto de inconformidad del resultado, el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales interpusieron el presente recurso de revisión a fin de que sea revocada en su totalidad.

#### **8. Competencia**

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

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

a. Conforme las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo solo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en terceraía.

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

b. En atención a lo previsto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, 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*. Dicho plazo, conforme al criterio establecido por este tribunal en su Sentencia TC/0080/12,<sup>1</sup> es franco y solo serán computables los días hábiles, por lo que no se le computarán el primero ni último día de la notificación de la sentencia, ni tampoco los días no laborables.

c. En la especie, la notificación de la sentencia recurrida a la parte recurrente fue realizada el día dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020), por lo que el presente recurso, interpuesto el dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020), ha sido depositado en tiempo hábil.

d. De igual forma, conviene señalar la satisfacción de la legitimación activa para actuar en el proceso, tomando en cuenta el precedente sentado en la Sentencia TC/0406/14,<sup>2</sup> según el cual se estableció que solo las partes intervinientes en la acción de amparo tienen calidad para presentar un recurso de revisión constitucional contra la sentencia que decidió la acción. En el presente caso, la parte recurrente ostenta la calidad procesal idónea, pues son sucesores de la accionada en el marco de la acción de amparo resuelta por la sentencia recurrida en la especie.

e. Resuelto lo anterior, es necesario revisar los requisitos y condiciones establecidos por los artículos 96 y 100 de la citada Ley núm. 137-11. En ese sentido, el artículo 96 dispone *el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*.

<sup>1</sup> Del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012).

<sup>2</sup> Dictada el treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Por consiguiente, este tribunal ha verificado que la instancia introductiva del recurso interpuesto por Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales cumple con las menciones exigidas para la interposición del recurso de revisión de amparo, de conformidad con el artículo 96 de la Ley núm. 137-11, señalando los supuestos agravios provocados por la resolución impugnada, que concretamente giran en torno a inobservancia de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo previstas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

g. En ese orden de ideas, procede determinar si el presente caso cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, que de manera taxativa y específica la 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.*

h. Este tribunal ha fijado su posición respecto de la especial trascendencia o relevancia constitucional, en su Sentencia TC/0007/2012, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en la que se expone que:

*tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan*



**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.*

i. Luego de haber estudiado y ponderado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, se concluye que el presente recurso de revisión tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que le permitirá continuar consolidando el criterio sobre la aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, que contempla la causal de inadmisibilidad de la acción por existir otra vía judicial efectiva.

**10. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

Sobre el presente recurso de revisión constitucional, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

a. En la especie, este tribunal ha sido apoderado de un recurso de revisión contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), en virtud de la cual se declaró inadmisibile la acción de amparo por existir otra vía judicial más efectiva.

b. En apoyo a sus pretensiones, la parte recurrente sostiene, en resumen, que el tribunal de amparo debió declarar admisible la acción de amparo, debido a que los hechos acaecidos son *...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.*

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

c. En ese orden de ideas, es dable reconocerle la razón a la recurrida cuando invoca que la indicada acción de amparo debió ser declarada inadmisibles; sin embargo, no por la existencia de otra vía en la jurisdicción contenciosa administrativa, como incorrectamente señala.

d. En ese sentido, en aplicación del principio de economía procesal, y siguiendo el criterio establecido en el precedente fijado en las Sentencias TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013); TC/0185/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0012/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), así como la TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), procede que este tribunal constitucional se avoque a conocer de la presente acción de amparo.

e. Previo a tocar los puntos medulares del caso concreto, procederemos a presentar unas breves notas acerca del derecho enfiteúatico —objeto principal de la argumentada expropiación y que el mismo se encuentra carente en la jurisprudencia local— de cara al efecto de una expropiación.

f. Dentro del derecho inmobiliario, el propietario de un bien cuenta con el uso, goce y disfrute de su bien. Sin embargo, la enfiteusis es una modalidad de arrendamiento mediante la cual dicho propietario brinda a un tercero un derecho real de uso y goce del bien por un período de no menor de dieciocho (18) años ni mayor de 99.<sup>3</sup> En tal sentido, el enfiteuta está facultado para recoger los frutos:

*[...] ejercer las servidumbres activas y soportar las pasivas con que el inmueble se encuentre gravado, puede consentir gravar nuevas servidumbres en provecho de inmueble por el tiempo que dure su*

<sup>3</sup> Escuela Nacional de la Judicatura, Derecho Inmobiliario, República Dominicana, 2007, p. 14

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

*contrato y bajo el consentimiento del propietario, sus derechos se extienden hasta los acontecimientos o derechos que surjan por accesión.*<sup>4</sup>

g. En tal sentido, el Art. 51 de la Constitución dominicana establece:

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

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

h. En tal sentido, el enfiteuta cuenta con un derecho de goce y disfrute por un periodo de dieciocho (18) a noventa y nueve (99) años sobre el inmueble objeto de arrendamiento amparado de manera inequívoca por la Carta Política. La cuestión yace en si, efectivamente, la vía correcta e idónea para reclamar la protección al derecho de propiedad es el amparo. El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia TC/0261/14, ha recalcado que *el derecho de propiedad llega hasta donde comienza la esfera de la utilidad pública* y a partir del acto administrativo de declaratoria de utilidad pública procede a transformar ese derecho subjetivo sobre la propiedad en un derecho a un equivalente económico

<sup>4</sup> Ibid, p. 15

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

que debe ser proporcionado a título de indemnización que se materializa con el pago del justo precio.

i. El Ministerio de Hacienda pide la confirmación de la sentencia recurrida basado en que la litis en cuestión corresponde a los jueces ordinario y escapa del control del juez de amparo.

j. En primer lugar, la Ley núm. 344 sobre Procedimiento de Expropiación establece en su Art. 1 que cuando el Estado —por causas debidamente justificadas de utilidad pública o interés social— deba proceder a expropiar, lo hará de acuerdo a esa ley. El Art. 2 de la misma ley (modificado por la Ley Núm. 108-05) dispone:

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



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

k. Por otro lado, el párrafo del Art. 1 de la Ley núm. 13-07 dispone que los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social son competencia del Tribunal Superior Administrativo. Sin embargo, bajo un análisis somero, es fácil advertir que la legislación ha cubierto casos de expropiación en los escenarios de los casos de expropiaciones decretadas en las que no se haya llegado a un acuerdo sobre el valor de propiedad.

l. Ahora bien, lo que ocurre cuando no se lleva un debido proceso administrativo es una vía de hecho administrativa, la cual sí es posible ser conocida —y protegida— por la vía de amparo. En la Sentencia TC/0053/14, ha sido presentado que, de conformidad con la ley, para expropiar:

*siempre será indispensable la emisión de un decreto del Poder Ejecutivo que, a los fines de que surta los efectos más eficaces, deberá ser remitido al Registro de Títulos correspondiente para que se haga el correspondiente asiento de anotación en el Registro Complementario. Salvo las excepciones precisadas para que el Estado pueda asumir cualquiera de los atributos del derecho de propiedad en los demás casos, tiene que hacer el previo pago del justo valor de la propiedad inmobiliaria, lo cual no se ha producido en el presente caso.*

m. Por tal razón se consideró que:

*el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al actuar en la forma en que lo hizo, no solo conculcó el derecho de propiedad del ciudadano José Homero Santana, sino que, además, no observó el debido proceso, toda vez que ocupó el inmueble de que se trata sin estar amparado en una decisión emitida por una autoridad competente; por tanto, tal actitud deviene en una actuación arbitraria.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

n. En tal sentido, debemos hacer una presentación de los hechos que —en apariencia— el Tribunal pudo extrapolar como puntos clave del problema jurídico en disputa:

1. A partir del año mil novecientos dieciocho (1918), el señor Benito Morales obtuvo una enfiteusis de setenta y cinco (75) tareas de tierras (47,193.21 metros cuadrados), ubicadas dentro del ámbito de la Parcela núm. 163, del Distrito Catastral núm. 10/4<sup>a</sup> mediante acuerdo suscrito entre su persona y el Ayuntamiento Municipal de Higüey como propietario. El Ayuntamiento Municipal de Higüey luego traspasa dicho inmueble a favor del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma como consecuencia de una reorganización municipal por vía legislativa.

2. A partir del treinta (30) de marzo de mil novecientos sesenta y cinco (1965), las autoridades del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma procedieron a vender y disponer el inmueble sujeto a enfiteusis, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, propiedad del fenecido, señor Benito Morales, sin el consentimiento de este ni de sus hoy sucesores.

o. Con base en lo reclamado anteriormente, el derecho fundamental reclamado no es más que el derecho de propiedad de los hoy recurrentes como continuadores jurídicos. Sin embargo, no es posible equiparar un derecho enfiteutico a un derecho de nuda propiedad bajo los cánones de jurisprudencia constitucional. Tal como se ha esbozado más arriba, el derecho adquirido por parte de quien recibe una enfiteusis no es más que una simple potestad de usar y disfrutar el bien arrendado (i.e. derecho de usufructo). Nuestra jurisprudencia constitucional no se ha abocado por reconocer este derecho como fundamental propiamente y en la Sentencia TC/0394/14, este tribunal constitucional estableció:



República Dominicana  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] [E] *l derecho de usufructo de un inmueble, como el de la especie, no constituye ni puede ser asimilado al derecho de propiedad sobre el inmueble, y por tanto, no es un derecho fundamental cuya lesión autorice a la víctima a reclamar su protección mediante la acción de amparo.*

g) *En el usufructo, como está definido en su configuración legal, se reconoce que el bien sobre el cual dicho derecho recae, es un bien ajeno; en el usufructo, en definitiva, no están presentes las tres dimensiones mencionadas precedentemente, necesarias para que se perfeccione el derecho de propiedad, las cuales son: el goce, el disfrute y la disposición, que permiten la definición del derecho de propiedad como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos. Que evidentemente la ausencia en el usufructo del derecho a disponer del bien sobre el cual recae, impide que el mismo se configure como un derecho de propiedad en el que deben estar insertos las tres dimensiones mencionadas.*

[...]

i) *Entonces, no siendo el usufructo que nos ocupa un derecho de propiedad, pero si un derecho real registrado sobre un inmueble, hay que admitir que no es al Juez de Amparo a quien corresponde dirimir el conflicto que se ha suscitado, en el cual el Estado, nudo propietario del inmueble, ha desconocido, según se alega, los derechos de los reclamantes. al producir un asentamiento agrario en los terrenos objeto del usufructo, sino al Tribunal de Tierras, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario* (Subrayado es nuestro).



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

p. En casos donde el derecho a ser atacado no reúne las características de un derecho fundamental —específicamente cuando nos referimos a los casos de derecho de propiedad— este tribunal ha detallado que:

*[...] no es posible establecer mediante el proceso sumario del amparo las conculcaciones a derechos fundamentales alegadas por las amparistas, toda vez que, como se ha dicho, para establecer dichas lesiones sería necesario agotar un proceso de instrucción y debate mucho más profundo que el correspondiente al amparo. Se deduce asimismo que la tutela de aquellos derechos de fuente meramente legal (que presuntamente le fueron vulnerados a las accionantes) debe perseguirse ante la jurisdicción ordinaria, y no ante el juez de amparo. En consecuencia, procede inadmitir la acción que nos ocupa al tenor del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la inadmisibilidad “[c]uando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*

q. En la especie, tenemos una reclamación de una compensación en virtud de una expropiación de hecho aparentemente realizada por el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma de un derecho enfitéutico que se encuentra a nombre de Benito Morales. En virtud de la documentación aportada por las partes, se colige que el derecho reclamado se encontraba debidamente registrado ante la Jurisdicción Inmobiliaria, he aquí donde yace el problema de inadmisibilidad de la acción de amparo que dio lugar a la sentencia hoy recurrida.

r. Dentro de sus motivaciones, el tribunal primigenio motivó su inadmisión por la existencia de otra vía, en este caso la vía del justiprecio. Sin embargo, diferimos en la vía aplicable: la disputa debe referirse a la Jurisdicción



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

Inmobiliaria. Conviene precisar —a modo de crear una segregación clara de motivos y sin adentrarnos en forma definitiva sobre el criterio aplicable para temas de justiprecio— que el justiprecio es una vía adecuada en los momentos que la Administración Pública lleva paso por paso los lineamientos legales para adquirir/disponer propiedad privada. Sin embargo, no es ideal para revisar los pasos en situaciones de vías de hecho administrativas donde se alega (i) una vulneración al proceso correcto de expropiación y (ii) violación a derechos registrales de propiedad.

s. En este caso, los recurrentes arguyen que cuentan con un derecho registrado que avala su derecho enfitéutico y que el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma lo violentó a través de una disposición incorrecta del bien afectado. Esta situación es similar a la casuística presentada dentro de la Sentencia TC/0394/14: un derecho de usufructo registrado [en aquel caso la propiedad sobre mejoras] no está siendo reconocido por actuaciones de la Administración Pública. La distinción presentada en el caso actual se debe a que la falta de reconocimiento es producto de la actuación del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma sin tomar en cuenta la enfiteusis. Dígase, los recurrentes no fueron tomados en cuenta, compensados o evaluados al momento de la disposición.

t. No obstante, el tipo de fallo debe ser el mismo —por lo que discordamos de los puntos argüidos por el Tribunal Superior Administrativo— la jurisdicción competente debe ser la encargada de temas inmobiliarios. Tal como ha sido establecido en la Sentencia TC/0394/14:

*[...] siendo el usufructo que nos ocupa un derecho de propiedad, pero si un derecho real registrado sobre un inmueble, hay que admitir que no es al Juez de Amparo a quien corresponde dirimir el conflicto que se ha suscitado, en el cual el Estado, nudo propietario del inmueble, ha*



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

*desconocido, según se alega, los derechos de los reclamantes [...] sino al Tribunal de Tierras, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario.*

u. En tal sentido, podemos observar que el derecho a usufructo escapa del control de tutela por parte del juez de amparo al no ser correspondiente de manera íntegra con el derecho fundamental de propiedad de la Carta Política y tener un rol más técnico que aquel previsto para el juez de amparo.

v. Este tribunal, en su Sentencia TC/0182/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), detalló con respecto a la idoneidad de la otra vía lo que transcribimos a continuación:

*Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección de un derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda.*

w. En definitiva, teniendo en consideración que el origen de la presente litis reside en la falta de la Administración Pública de respetar el derecho registral de los hoy recurrentes, es obvio que la vía inmobiliaria no solo es la prevista por el legislador para la solución de los conflictos de esta naturaleza, sino que, además, es la más idónea y efectiva para dilucidar el reclamo a que se refiere este caso, ya que el juez de amparo no está facultado para determinar si existe



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

o no un asentamiento registral correcto y si la reclamación señalada tiene o no sustento legal.

x. De todo ello se concluye que la Jurisdicción Inmobiliaria es la competente para conocer y decidir el presente caso, a través del tribunal de jurisdicción original de la localidad donde se encuentre ubicado el inmueble, puesto que ante esa jurisdicción se permite el análisis del expediente de una manera más técnica y más cabal y con un sistema probatorio más amplio que en el amparo, en el que por su naturaleza especial se limitan ciertos medios de prueba. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

y. Por último, y en virtud de la decisión que será tomada en este caso, esta corporación constitucional tiene a bien apuntar que la declaratoria de inadmisibilidad de especie sirve como una causal de interrupción de la prescripción civil, al igual que las previstas en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil. Esto se hace en virtud del precedente fijado en la Sentencia TC/0358/17, de veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017). En todo caso, la admisibilidad en cuanto al tiempo de la acción judicial a interponer está condicionada a que el plazo de esta se encontrara abierto al momento en que se sometió la presente acción de amparo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, y los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Bear Marcos y Justo Pedro Castellanos Khoury.

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

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 José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSen-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), por haber sido interpuesto en tiempo hábil y conforme las normas que rigen la materia.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el referido recurso y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSen-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), por los motivos expuestos.

**TERCERO: DECLARAR** inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSen-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

**QUINTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los recurrentes, José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales, y a la parte recurrida, Procuraduría General de la República, Dirección General de Catastro Nacional, el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, y el Ministerio de Hacienda.

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**RAFAEL DÍAZ FILPO**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### VOTO DISIDENTE:

#### 1. Consideraciones previas:

1.1 Conforme al legajo que integra el expediente y los alegatos promovidos por las partes, en los arrendamientos y transferencias realizadas por el Ayuntamiento Municipal de San Rafael De Yuma sobre una porción de terreno de cuarenta y cinco mil quinientos cincuenta y nueve punto cero cuatro metros cuadrados (45,559.04 m<sup>2</sup>), dentro del ámbito de la Parcela núm. 163, del Distrito Catastral 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, los cuales afectan los derechos registrados del fallecido Benito Morales en virtud del contrato de enfiteusis, mediante acuerdo suscrito con el Ayuntamiento Municipal Higüey como propietario. El Ayuntamiento Municipal Higüey luego traspasa dicho inmueble a favor del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, como consecuencia de reorganización municipal por vía legislativa. Este último municipio es el que, a partir del 30 de marzo de 1965, realiza actos de venta y disposición del inmueble sujeto a enfiteusis, sin el consentimiento del fallecido señor Benito Morales ni de sus hoy sucesores.

1.2 A los fines de obtener el reconocimiento de dichos derechos y la compensación correspondiente, los señores Juan Bautista Morales Ledesma y Elvira Estela Morales Ledesma, en calidad de continuadores legales del fenecido Benito Morales, interpusieron una acción de amparo en contra del Estado Dominicano, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Catastro Nacional, y el Ayuntamiento Municipal de San Rafael De Yuma. Esta acción fue decidida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada en fecha catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), cuyo dispositivo es el siguiente:

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

*“PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE la presente acción constitucional de amparo, interpuesta por los señores JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA y ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, en fecha 14/10/2019, contra el MINISTERIO DE HACIENDA, la DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO NACIONAL, el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE YUMA, el ESTADO DOMINICANO, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y el PROCURADOR GENERAL JEAN ALAIN RODRÍGUEZ, por existir otra vía judicial que permite obtener la protección efectiva del derecho fundamental invocado, de conformidad a las disposiciones del artículo 70, numeral 1ro., de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, como lo es la vía contenciosa administrativa, en materia de justiprecio, por ante éste Tribunal Superior Administrativo, conforme los motivos indicados.*

*SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas.*

*TERCERO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.*

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

1.3 La indicada Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317 es objeto del presente recurso de revisión interpuesto por José Ernesto Pérez Morales y los señores Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales (continuadores jurídicos de la finada Elvira Estela Morales Ledesma), mediante escrito depositado en fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020), por

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante el Centro de Servicio Presencial del Edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y recibido en este Tribunal Constitucional en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil veintiuno (2021). En apoyo a sus pretensiones, la parte recurrente sostiene, entre otros argumentos, que:

*“Resulta que: los recurrentes, señores ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA y JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA, en su condición de sucesores y continuadores legales del fenecido BENITO MORALES, aclaran a este tribunal 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, por ello, 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, entendiéndose como elemento característico de la vía de hecho la inexistencia de acto de cobertura jurídica». 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. De acuerdo con la Sentencia No. 23, expedida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, 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 [ ...*



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

*], ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por las leyes para la obtención de este». 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. Resulta que: la posición de la jurisdicción a-qua a través de las consideraciones hechas en los Párrafos Nos. 19, 20, 21, 22, 25, 27 y 28, en las Páginas Nos. 14 de 17, 15 de 17 y 16 de 17, de la indicada SENTENCIA NO. 0030-02-2020-SSEN-00317, es improcedente, mal fundada y carente de base legal, toda vez que:*

*(a) Dichas consideraciones contradicen la jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional, específicamente su Sentencia No. TC/0224/19, en cuya sentencia, este tribunal estableció que: "Para remediar conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares (causados por limitaciones estatales antijurídicas al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles) el juez de amparo debía conocer de la acción, ya que «el asunto que nos ocupa no responde propiamente a un proceso de expropiación, por lo que las acciones judiciales que sobre la materia fueron creadas por el legislador, no podrían considerarse tan efectivas como el amparo", razón por la cual la indicada SENTENCIA NO. 0030-02-2020-SSEN-00317, DEBE SER REVOCADA por este Tribunal Constitucional;*

*(b) Que se advierte en el presente caso que, la limitación al derecho de propiedad de los entonces amparistas, no fue resultado de una acción formal y apegada al debido proceso por la Administración Pública, a la luz de lo que dispone el artículo No. 51.1 de nuestra Constitución, disposición que fue regulada por el legislador mediante la Ley No. 344, Sobre Expropiaciones. Muy por el contrario, la indicada restricción al derecho de propiedad se derivó de una actuación evidentemente antijurídica de parte del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de*



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

*Yuma que, mediante una expropiación irregular por vía de hecho administrativa ejecutada por el ESTADO DOMINICANO a través del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma (sin intervenir decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad y sin pago previo del justo precio) despojó a los continuadores legales del fenecido, señor BENITO MORALES de toda posibilidad material y jurídica de uso, goce y disfrute de los CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PUNTO CERO CUATRO METROS CUADRADOS (45,559. 04 M2), dentro de la Parcela No. 163, Distrito Catastral No. 10/4”.*

**2. Fundamento del Voto:**

2.1. La mayoría de los Honorables Jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido en la **admitir y acoger el presente recurso**, revocando la sentencia recurrida, a fin de declarar **inadmisible la acción de amparo** de que se trata por la existencia de otra vía, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, argumentando, en resumen, que:

*teniendo en consideración que el origen de la presente litis reside en la falta de la administración pública de respetar el derecho registral de los hoy recurrentes, es obvio que la vía inmobiliaria no sólo es la prevista por el legislador para la solución de los conflictos de esta naturaleza, sino que, además, es la más idónea y efectiva para dilucidar el reclamo a que se refiere este caso, ya que el juez de amparo no está facultado para determinar si existe o no un asentamiento registral correcto y si la reclamación señalada tiene o no sustento legal.*

2.2. Nuestra disidencia se enfoca sobre lo decidido en cuanto a la acción de amparo y se basa en los siguientes señalamientos:



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

2.2.1. En primer lugar, cabe destacar que el conflicto tiene un origen contractual cuando en el año 1918, el señor Benito Morales, obtuvo una enfiteusis de 75 tareas de tierras (47,193.21 metros cuadrados), ubicadas dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No. 10/4<sup>a</sup> mediante acuerdo suscrito entre su persona y el Ayuntamiento Municipal Higüey como propietario. El Ayuntamiento Municipal Higüey luego traspasa dicho inmueble a favor del Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, como consecuencia de reorganización municipal por vía legislativa. Este último municipio es el que, a partir del 30 de marzo de 1965, realiza actos de venta y disposición del inmueble sujeto a enfiteusis, sin el consentimiento del fallecido señor Benito Morales ni de sus hoy sucesores.

2.2.2. En ese orden de ideas, conviene precisar que el enfiteuta cuenta **con un derecho de goce y disfrute** por un periodo de 18 a 99 años sobre el inmueble objeto de arrendamiento. **De manera que no se trata del reclamo de un derecho de propiedad ni mucho menos de una expropiación por parte el indicado ente local**, como incorrectamente sostiene la parte accionante en amparo, hoy recurrente. Cabe destacar que en la sentencia que motiva el presente voto, de manera confusa, en varias partes de su contenido, hace referencia al derecho reclamado como “derecho de propiedad” (Ver literales l) y n) del fundamento núm. 11).

2.2.3. Precisado lo anterior, procede señalar que la sentencia que da lugar al presente voto desarrolla la aplicación en la especie del precedente contenido en la Sentencia TC/0394/14, en la que este Tribunal Constitucional estableció el criterio de que el **“derecho de usufructo de un inmueble, como el de la especie, no constituye ni puede ser asimilado al derecho de propiedad sobre el inmueble, y por tanto, no es un derecho fundamental cuya lesión autorice a la víctima a reclamar su protección mediante la acción de amparo.”** En ese sentido, fue declarada inadmisibile la acción de amparo por notoriamente



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

improcedente (70.3 de la Ley núm. 137-11), luego de verificar que el derecho reclamado escapa del control de tutela por parte del juez de amparo al no ser correspondiente de manera íntegra con el derecho fundamental de propiedad de consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana.

2.2.4. La sustentación de la aplicación del indicado precedente al caso de la especie implica que se adopte la misma decisión de declarar inadmisibile la acción de amparo de que se trata por la causal prevista en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11; sin embargo, de manera confusa y contradictoria, la posición mayoritaria se decantó por declarar su inadmisibilidad por la existencia de otra vía, señalando a tal efecto, la jurisdicción inmobiliaria en sus atribuciones ordinarias.

2.2.5. De manera que en lo decidido en el presente caso se desconoce la fuerza vinculante del precedente; aspecto sobre el cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0150/17<sup>5</sup>, en los siguientes términos:

*“En los sistemas constitucionales como el nuestro el precedente se constituye en obligatorio por la fuerza vinculante que supone su doctrina tanto en forma horizontal como vertical, caracterizándose así la esencia de esta institución. La doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional se produce a tenor de su labor resolutive, integrando e interpretando la aplicación de las disposiciones normativas que realizan los tribunales ordinarios a los supuestos de hecho sometidos a su consideración, conforme a la Constitución; en fin, ejerciendo el poder normativo que materializa con la extracción de una norma a partir de un caso concreto.”*

<sup>5</sup> Dictada el cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017), pág.48.



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

2.2.6. Es producto de los señalamientos que anteceden, tiene lugar nuestro voto disidente; toda vez que, luego de verificar que el conflicto tiene un origen contractual y que el derecho reclamado escapa del control de tutela por parte del juez de amparo, la indicada acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por notoriamente improcedente, en virtud del criterio establecido en la citada Sentencia TC/0394/14 y el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

**3. Posible solución procesal:**

3.1. En atención a los señalamientos expuestos, el presente recurso de revisión debió ser admitido y acogido en cuanto al fondo, revocando la sentencia recurrida, a fin de declarar inadmisibles por notoriamente improcedente la indicada acción de amparo, en virtud del criterio establecido en la citada Sentencia TC/0394/14 y el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30<sup>6</sup> de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), en lo adelante “Ley 137-11”, y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado. Mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones, pues aun cuando

<sup>6</sup> Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

comparto la solución provista difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

**VOTO SALVADO**

**I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

1. El diecinueve (19) de octubre de dos mil dieciocho (2018), los señores José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales interpusieron un recurso de revisión constitucional de amparo contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSen-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), cuyo dispositivo declaró inadmisibile la acción de amparo<sup>7</sup> con base en las previsiones del artículo 70 numeral 1 de la Ley 137-11.

2. Los honorables jueces que integran este tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia y declarar inadmisibile la acción, tras considerar que: (...) *la jurisdicción inmobiliaria es la competente para conocer y decidir el presente caso, a través del tribunal de jurisdicción original de la localidad donde se encuentre ubicado el inmueble, puesto que ante esa jurisdicción se permite el análisis del expediente de una manera más técnica y más cabal y con un sistema probatorio más amplio que en el amparo, en el que por su naturaleza especial se limitan ciertos medios de prueba*<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La referida acción fue interpuesta por los señores José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Catastro Nacional, el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, el Estado Dominicano y la Procuraduría General de la República el 14 de octubre de 2019.

<sup>8</sup> Ver literal v, página 44 de esta sentencia.



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

3. Si bien me identifico con esta decisión de marras, en el futuro en supuesto fáctico como el ocurrente, la acción de amparo constituye la vía más efectiva para determinar si se produjo o no la violación a los derechos fundamentales alegados, tal como se expone más adelante.

**II. ALCANCE DEL VOTO: EN EL FUTURO, EN SUPUESTO FÁCTICO COMO EL OCURRENTE, LA ACCIÓN DE AMPARO CONSTITUYE LA VÍA MÁS EFECTIVA PARA DETERMINAR SI SE PRODUJO O NO LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ALEGADOS**

4. Previo al análisis de las motivaciones que conducen a emitir este voto salvado resulta relevante formular algunas apreciaciones en torno al mandato constitucional del Estado dominicano como un Estado Social y Democrático de Derecho<sup>9</sup>; cuyo modelo, tal como se indica en el considerando segundo de la Ley 107-13<sup>10</sup>, *transforma la naturaleza de la relación entre la Administración Pública y las personas*, de modo que, la primera debe velar por el interés general y someter plenamente sus actuaciones al ordenamiento jurídico establecido.

5. Este mandato constitucional no debe reducirse a meras enunciaciones que no alcancen en la práctica cotidiana su real eficacia. En ese contexto, se prioriza su cumplimiento a fin de que todas las personas inclusive el propio Estado y sus instituciones adecúen sus acciones en torno al elevado principio del Estado Social y Democrático de Derecho, lo que implica que:

<sup>9</sup> Constitución dominicana de 2015. **Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho.** *La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

<sup>10</sup> Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*los ciudadanos no son súbditos, ni ciudadanos mudos, sino personas dotadas de dignidad humana, siendo en consecuencia los legítimos dueños y señores del interés general, por lo que dejan de ser sujetos inertes, meros destinatarios de actos y disposiciones administrativas, así como de bienes y servicios públicos, para adquirir una posición central en el análisis y evaluación de las políticas públicas y de las decisiones administrativas.<sup>11</sup>*

6. De tal suerte que, con base en el referido principio, se asegure el correcto uso de las potestades administrativas y con ello, se afirme el respeto de los derechos fundamentales de las personas en su relación con la Administración, cuyas facultades no pueden estar sustentadas en rudimentos que contraríen el ordenamiento jurídico y provoquen la vulneración de derechos por una actuación de la autoridad.

7. Las disposiciones de esta ley en lo concerniente a la relación entre las personas y la Administración, halla sustento constitucional en el artículo 68 de la Carta Sustantiva que:

*...garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, considerando cuarto.



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

8. Precisado lo anterior, centro mi atención en los argumentos que motivaron el fallo de esta sentencia, que declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo sobre la base de que la Jurisdicción Inmobiliaria es la vía efectiva para obtener la protección del derecho fundamental invocado; a tal efecto estableció lo siguiente:

*n) En base a lo reclamado anteriormente, el derecho fundamental reclamado no es más que el derecho de propiedad de los hoy recurrentes como continuadores jurídicos. Sin embargo, no es posible equiparar un derecho enfiteútico a un derecho de nuda propiedad bajo los cánones de jurisprudencia constitucional. Tal como esbozado más arriba, el derecho adquirido por parte de quién recibe una enfiteusis no es más que una simple potestad de usar y disfrutar el bien arrendado (i.e. derecho de usufructo). Nuestra jurisprudencia constitucional no se ha abocado por reconocer este derecho como fundamental propiamente, en la Sentencia TC/0394/14, este Tribunal Constitucional estableció:*

**“[...] [E]l derecho de usufructo de un inmueble, como el de la especie, no constituye ni puede ser asimilado al derecho de propiedad sobre el inmueble, y por tanto, no es un derecho fundamental cuya lesión autorice a la víctima a reclamar su protección mediante la acción de amparo”<sup>12</sup>.**

*u) En definitiva, teniendo en consideración que el origen de la presente litis reside en la falta de la administración pública de respetar el derecho registral de los hoy recurrentes, es obvio que la vía inmobiliaria no sólo es la prevista por el legislador para la solución de los conflictos de esta naturaleza, sino que, además, es la más idónea y*

<sup>12</sup> Lo subrayado viene de la transcripción.



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

*efectiva para dilucidar el reclamo a que se refiere este caso, ya que el juez de amparo no está facultado para determinar si existe o no un asentamiento registral correcto y si la reclamación señalada tiene o no sustento legal.<sup>13</sup>*

9. Las consideraciones transcritas evidencian que este colegiado consideró que la acción de amparo no es la vía efectiva para dilucidar el caso planteado, sino la jurisdicción inmobiliaria, ya que las pretensiones de los señores José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales se enmarcan en un derecho real registrado, no en el derecho fundamental de propiedad.

10. Sin embargo, somos del criterio que en casos sustancialmente análogos al de la especie, este tribunal debe privilegiar el cauce procesal de la acción de amparo para determinar si las actuaciones de la administración han producido restricción o menoscabo al derecho de propiedad, precariamente establecido mediante el usufructo, en el que se debe garantizar además el derecho al debido proceso, máxime cuando se invoca el despojo arbitrario en perjuicio de la parte recurrente.

11. El derecho a ser juzgado por el tribunal competente constituye una garantía fundamental que deriva del principio de independencia e imparcialidad del juez apoderado<sup>14</sup>. En ese sentido, de conformidad con el artículo 72<sup>15</sup> de la

<sup>13</sup> Ver págs. 39 y 43 de esta sentencia.

<sup>14</sup> El artículo 69.2 de la Constitución consagra como parte integrante del debido proceso y la tutela judicial efectiva, el derecho de toda persona "...a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley".

<sup>15</sup> Artículo 72.- *Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares,*



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

Constitución, la acción de amparo es un mecanismo procesal para demandar ante los tribunales la protección inmediata contra actos u omisiones de autoridad o de los particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. La normativa establece que el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no está sujeto a formalidades.

12. Asimismo, el artículo 65 de la Ley 137-11, respecto a los actos impugnables, establece que: “[l]a acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data”.

13. Sobre este particular, este colegiado ha establecido en la Sentencia TC/0027/13, de 6 de marzo de 2013, que:

*Toda persona que advierta que sus derechos fundamentales están lesionados o amenazados tiene en la vía de amparo su más oportuno aliado, y cuando ejercita esta vía ha de encontrar la protección inmediata. De ahí que, al prescindir el amparo de formalidades y su procedimiento ser preferente, deviene como la alternativa más efectiva.*

14. Además, ha determinado que, si bien la referida Ley 137-11 establece en su artículo 70.1 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 [c]uando existan otras vías judiciales que permitan

*para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades (...)*

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*, esta facultad está condicionada a la eficacia que pueda brindar la vía ordinaria para tutelar el derecho presuntamente conculcado, pues como lo ha precisado el tribunal, hay que partir del nivel de idoneidad para obtener la protección que se demanda; circunstancias que deben ser apreciadas por el juez en cada situación concreta (Sentencia TC/0119/13 de 13 de junio de 2013, literales “g” y “h”, respectivamente, página 20<sup>16</sup>).

15. Tal y como se desprende de los textos normativos y la doctrina constitucional previamente citados, la acción de amparo constituye el mecanismo principal y directo<sup>17</sup> para la tutela de los derechos fundamentales, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos jurídicos como, por ejemplo, Perú<sup>18</sup> y Colombia<sup>19</sup>, donde este instituto (si bien orientado a la protección de derechos de sustento constitucional) tiene un carácter residual o subsidiario frente a otros procesos judiciales ordinarios.

16. De la glosa procesal del expediente y los fundamentos de la sentencia objeto de voto se evidencia que a partir del año 1918, el señor Benito Morales obtuvo una enfiteusis de 75 tareas de tierras (47,193.21 metros cuadrados), ubicadas dentro del ámbito de la Parcela No. 163, del Distrito Catastral No.

<sup>16</sup> Sentencia TC/0248/15 de 21 de agosto de 2015, párrafo h, página 16.

<sup>17</sup> Véase en ese sentido, *La Naturaleza Principal y Directa de la Acción de Amparo en la República Dominicana*. Disponible en: <chromeextension://efaidnbmnfnkcefnmpcokilcjcpkjglcffndmkaj/https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/16434/conferencia-accion-de-amparo.pdf>

<sup>18</sup> El artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional establece que el amparo no será procedente ...cuando existan (otras) vías procedimentales específicas igualmente satisfactorias para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado.

<sup>19</sup> El artículo 86 de la Carta Política consagra que: *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...* (subrayado nuestro).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10/4<sup>a</sup> (San Rafael de Yuma), mediante acuerdo suscrito entre este y el Ayuntamiento Municipal Higüey como propietario<sup>20</sup>, posteriormente, el referido Ayuntamiento traspasó el inmueble al Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, debido a una reorganización municipal por vía legislativa.

17. Asimismo, se constata que en fecha 30 de marzo de 1965, el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma dispuso del referido inmueble objeto a enfiteusis y procedió a la venta de este sin el consentimiento del fenecido señor Benito Morales ni de sus continuadores jurídicos, hoy recurrentes en revisión. En ese sentido, tratándose de un contrato de arrendamiento a perpetuidad, alegan que la actuación del Estado constituye una ocupación irregular y una expropiación indirecta por vía de hecho administrativa.

18. La Constitución dominicana consagra en el artículo 51 que:

*El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes. Asimismo, dispone en el numeral 1, que [n]inguna 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.*

19. En la especie, como hemos dicho, este colegiado declaró la inadmisibilidad de la acción sobre la base de que las pretensiones de los recurrentes derivan de un derecho real registrado y no del derecho fundamental de propiedad de

<sup>20</sup> Ver literal *m*, pág. 39 de esta sentencia.



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

conformidad con lo establecido en el precedente sentado en la Sentencia TC/0394/14, de 30 de diciembre de 2014. Veamos:

*e) Dicho derecho registrado a favor de los sucesores de José Sánchez y José Méndez no les reconoce a estos derechos de propiedad sobre mejoras, sino que configura lo que se conoce como usufructo<sup>21</sup>, que el artículo 578 del Código Civil define como el derecho de gozar de cosas cuya propiedad pertenece a otro, como este mismo; pero conservando la sustancia de aquellas. En el usufructo, conforme a tal definición, se reconoce la propiedad ajena, y, en consecuencia, se sitúa al usufructuario como mero detentador de la cosa de la cual tiene el goce, pero no la propiedad.*

*i) Entonces, no siendo el usufructo que nos ocupa un derecho de propiedad, pero si un derecho real registrado sobre un inmueble, hay que admitir que no es al Juez de Amparo a quien corresponde dirimir el conflicto que se ha suscitado, en el cual el Estado, nudo propietario del inmueble, ha desconocido, según se alega, los derechos de los reclamantes. al producir un asentamiento agrario en los terrenos objeto del usufructo, sino al Tribunal de Tierras, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario.<sup>22</sup>*

20. Si bien un proceso ante la Jurisdicción Inmobiliaria, en atribuciones ordinarias, ha sido considerado por este colegiado como la vía idónea para dirimir este tipo de conflictos, a mi juicio, el derecho de propiedad –

<sup>21</sup>Las negritas fueron incorporadas.

<sup>22</sup> Asimismo, en la Sentencia TC/0441/18 de 13 de noviembre de 2018, determinó que: *k. En la especie, luego de la ponderación y valoración de los elementos probatorios supraindicados no se ha demostrado la vulneración de derechos fundamentales, esto en razón de que los accionantes, como lo ha establecido el tribunal a-quo, no demostraron poseer el derecho de propiedad alegado, sino el usufructo, razón por la cual procede rechazar el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Fundación de Soldados Desamparados (FUNSODIN) y los señores Juan Carlos Mañón Rosa y Solano Díaz Zabala.*



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

precariamente establecido en ocasión de un usufructo o unas mejoras—, siempre que sea pactado entre las partes y extendido en el tiempo, como el caso de la especie, debe preservarse con independencia de su precariedad.

21. Respecto a las dimensiones de la propiedad y los derechos que de ella se desprenden (usufructo y la nuda propiedad), la Corte constitucional de Colombia mediante su Sentencia T-751-04, de 29 de julio de 2004, estableció que (...) *este derecho real es una desmembración de la propiedad, dado que el nudo propietario, de los tres atributos clásicos del dominio (utendi, fruendi y abutendi), sólo conserva el de disposición (abutendi); mientras que el usufructuario detenta los de uso de la cosa (usus) y de adquisición de los frutos (fruendi).*

22. En este contexto es importante destacar que los artículos 578 y 579 del Código Civil dominicano definen el usufructo como “el derecho de gozar de cosas cuya propiedad pertenece a otro, como éste mismo; pero conservando la sustancia de aquéllas”, y se establece “por la ley o por la voluntad del hombre”. Asimismo, los artículos 618, 619, 620 y 621 del referido Código establecen en cuanto a su extinción lo siguiente:

*Art. 618.- (...) Los acreedores del usufructuario pueden ser parte en los litigios que se suscitaren en favor de la conservación de sus derechos; pueden ofrecer la reparación de los desperfectos causados, y dar seguridades para lo sucesivo. Pueden los jueces, según la gravedad de las circunstancias, o pronunciar la extinción completa del usufructo o mandar que el propietario no recobre el goce de la cosa gravada, sino con la obligación de pagar al usufructuario, o sus causahabientes, una cantidad anual y fija hasta el momento en que deba cesar el usufructo<sup>23</sup>.*

<sup>23</sup> El subrayado de la transcripción es nuestro.



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

*Art. 620.- El usufructo concedido hasta que un tercero haya llegado a determinada edad, dura hasta este tiempo, aun cuando el tercero haya muerto antes de ella.*

*Art. 621.- La venta de las cosas sujetas a usufructo, no hace variar el derecho del usufructuario: éste continúa gozando de su usufructo, si formalmente no lo renunció.*

23. En otros ordenamientos, por ejemplo, en España el nudo propietario puede comprarle al usufructuario su derecho; en tal caso, se hace necesaria la valoración del mismo. En ese sentido, la Ley 29/1987<sup>24</sup>, de 18 de diciembre de 1987, dispone en su artículo 26 lo siguiente:

*El valor del derecho de nuda propiedad se computará por la diferencia entre el valor del usufructo y el valor total de los bienes. En los usufructos vitalicios que, a su vez, sean temporales, la nuda propiedad se valorará aplicando, de las reglas anteriores, aquella que le atribuya menor valor.*

*Al adquirir la nuda propiedad se efectuará la liquidación, teniendo en cuenta el valor correspondiente a aquélla, minorado, en su caso, por el importe de todas las reducciones a que tenga derecho el contribuyente y con aplicación del tipo medio efectivo de gravamen correspondiente al valor íntegro de los bienes.*

24. En ese orden, tras considerar la decisión de inadmisibilidad que adopta el proyecto, destacamos la sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, EXP. 03866-2006-AA/TC<sup>25</sup>, dictada en ocasión de un recurso de agravio constitucional, mediante el cual el recurrente alegaba, entre otros, la vulneración del derecho de defensa, a no ser desviado del procedimiento preestablecido por

<sup>24</sup> Ley 29/1987 sobre liquidación de Impuestos de Sucesiones y Donaciones.

<sup>25</sup> De 12 de noviembre de 2007.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ley y violación del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. En dicha decisión el tribunal si bien declaró infundado el amparo, examinó los aspectos de fondo para determinar que la injerencia al derecho de usufructo no fue ilegítima, veamos:

*En el caso, el Tribunal observa que el recurrente adquirió mediante contrato un derecho de usufructo. Sin embargo, no lo inscribió inmediatamente, sino con posterioridad a la hipoteca. Por tanto, el Tribunal no considera que la resolución judicial que canceló la inscripción del usufructo, después de haberse decretado la adjudicación a favor de Banco, pueda considerarse como una injerencia ilegítima, dado que se dispuso conforme a las reglas del ordenamiento que establecen la inoponibilidad de derechos no inscritos, sobre otros que sí se encuentren inscritos.*

25. Como hemos dicho, las pretensiones de los recurrentes tienen sustento en la alegada violación de su derecho de propiedad, derivado de un contrato de arrendamiento imprescriptible, debidamente registrado ante la Jurisdicción Inmobiliaria<sup>26</sup>. En ese orden, dado que la validez del acuerdo no es controvertida por las partes, era dable que este tribunal examinara el fondo de la acción de amparo, tal como han decidido otras cortes constitucionales equivalentes, que proceden excepcionalmente al análisis de la cuestión si advierten una falla sustantiva derivada de una vía de hecho de la sentencia atacada o de la injerencia ilegítima a un derecho previamente inscrito.

<sup>26</sup> Consta en el expediente la certificación de derechos de propiedad vigentes, expedida el 27 de septiembre de 2019 por el Registrador de Títulos de Higüey, donde se acredita en el numeral 19 las mejoras propiedad del fenecido Benito Morales, asimismo, copia de certificación del Registrador de Títulos de Higüey, de fecha 30 de mayo de 2019, donde se certifica que el aludido señor poseía un contrato de arrendamiento y mejoras sobre la indicada porción de terreno, propiedad del Municipio de San Rafael de Yuma. Otros documentos listados por el juez de amparo: copias de certificados de títulos núms. 390, 64-02 y contrato de arrendamiento que data del año 1918.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Respecto a la validez del contrato como mecanismo de reglamentación de los intereses de dos o más personas, DIEZ-PICAZO y señala que: (...) *el contrato es una previsión del futuro que los contratantes realizan en el uso de su libertad, de su iniciativa y de su autonomía privada. Por ello, es un puente tendido hacia el futuro a través del cual los contratantes habrán de transitar y habrán de hacerlo de acuerdo con las reglas que ellos mismos se han dado*<sup>27</sup>. Así, respecto a la libertad contractual sostiene que “presenta un fuerte anclaje en la Constitución”, en tanto (...) *el reconocimiento de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad imponen la referida libertad, porque sólo se reconoce la dignidad de la persona si se permite autorregular su marco de intereses*”<sup>28</sup>.

27. En el caso concreto, como hemos dicho, la acción de amparo procuraba que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogiera la acción de amparo sobre la base de que las acciones del Ayuntamiento municipal de San Rafael de Yuma constituyen una vía de hecho administrativa, debido a la arbitraria e irregular ocupación del inmueble usufructuado por los recurrentes y ejecutada por la Administración al margen de las previsiones sustantivas y procesales vigentes.

28. En definitiva, sostenemos que no obstante las indicadas limitaciones y el carácter precario del derecho de propiedad invocado, el tribunal está llamado a ejercer el mandato que le ha encomendado la Constitución y su Ley Orgánica de sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

<sup>27</sup> DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis. *Contrato y libertad contractual*. En: THEMIS -Revista de Derecho, 49. 2004. p. 8.

<sup>28</sup> *Ídem*, pág. 13.



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

### **III. CONCLUSIÓN**

29. Esta opinión va dirigida a señalar que, en el futuro, en supuesto fáctico como el ocurrente, este tribunal debe establecer que la acción de amparo constituye la vía más efectiva para determinar si se produjo o no la violación al derecho fundamental invocado. Por las razones expuestas, salvo mi voto concurriendo con los demás aspectos de esta decisión.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**ALBA LUISA BEARD MARCOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, ejercemos un voto salvado, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto salvado, tuvo su origen en la acción de amparo interpuesta los señores Juan Bautista Morales Ledesma y compartes<sup>29</sup> contra el Estado Dominicano, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Catastro Nacional y el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, procurando el pago del justo precio respecto de unos

<sup>29</sup> Actuando en condición de continuadores jurídicos del fenecido Benito Morales.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

terrenos ubicados dentro de la Parcela No.163, Distrito Catastral No.10/4, 1 Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, provincia La Altagracia, propiedad de su progenitor, el finado Benito Morales.<sup>30</sup>

2. En relación a lo anterior, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la Sentencia Núm. 0030-02-2020-SSSEN-00317, de fecha catorce (14) de octubre del año dos mil veinte (2020), mediante la cual declaró inadmisibles la referida acción de amparo, por la existencia de otra vía judicial efectiva como lo es la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria.

3. Mas adelante, Juan Bautista Morales Ledesma y compartes apoderaron esta sede constitucional de un recurso de revisión de amparo contra la decisión antes citada.

4. Respecto a tal impugnación, la mayoría calificada de este órgano constitucional decidió revocar la sentencia recurrida al considerar que no comparte los motivos esgrimidos por el juez *a quo* a fin de fundamentar la inadmisión por la existencia de otra vía, como lo es la jurisdicción contenciosa administrativa, y en consecuencia decide declarar inadmisibles la acción, pero, para establecer que la vía idónea es la jurisdicción inmobiliaria, veamos:

*“...el tribunal primigenio motivó su inadmisión por la existencia de otra vía, en este caso la vía del justiprecio. Sin embargo, diferimos en la vía aplicable, la disputa debe referirse a la jurisdicción inmobiliaria. Conviene precisar—a modo de crear una segregación clara de motivos y sin adentrarnos en forma definitiva sobre el criterio aplicable para temas de justiprecio—que el justiprecio es una vía adecuada en los*

<sup>30</sup> certificado de estado jurídico de inmueble emitido en fecha 25 de julio del año 2017 por el Registrador de Títulos de la provincia de La Altagracia.



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

*momentos que la administración pública lleva paso por paso los lineamientos legales para adquirir/disponer propiedad privada.*

*(...)*

*De todo ello se concluye que la jurisdicción inmobiliaria es la competente para conocer y decidir el presente caso, a través del tribunal de jurisdicción original de la localidad donde se encuentre ubicado el inmueble, puesto que ante esa jurisdicción se permite el análisis del expediente de una manera más técnica y más cabal y con un sistema probatorio más amplio que en el amparo, en el que por su naturaleza especial se limitan ciertos medios de prueba. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo en virtud del artículo 70.1 de la ley 137-11.”*

5. Vista las motivaciones esenciales de la sentencia, formulamos el presente voto salvado, en virtud, de que, si bien el amparo debió declararse inadmisibile por la existencia de otra vía, sin embargo, al igual que el juez de la acción de amparo y contrario a lo establecido por la cuota mayor, somos de criterio, que el Juzgado de Primera Instancia en atribuciones civiles conforme el procedimiento contencioso tributario, es la vía idónea para conocer este caso, y no el tribunal de tierras, como determinó el voto mayoritario de este tribunal, criterio que será abordado en la primera parte de este voto.

6. En adición a lo anterior, también comprobamos que la sentencia sobre la cual disentimos, no cumple con el orden lógico procesal que debe observarse en toda decisión dictada por el Tribunal Constitucional, situación que será desarrollada en la segunda parte de este voto.

**a. El Juzgado de Primera Instancia en atribuciones civiles, es la vía idónea para conocer el caso en cuestión.**



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Como fue indicado en el preámbulo de este voto salvado, consideramos, que la presente sentencia no debió decidir en el sentido de que la vía efectiva para conocer del presente proceso lo es la jurisdicción inmobiliaria, por tratarse según su criterio, de un asunto que envuelve un derecho registral. Y es que como veremos más adelante, el derecho registral envuelto en este caso no se encuentra en discusión, pues los accionantes lo que procuran es el resarcimiento económico contra el Ayuntamiento de San Rafael de Yuma, por lo tanto, la vía idónea en este caso sería el Juzgado de Primera Instancia en atribuciones civiles.

8. El razonamiento anterior, queda sustentado en el hecho de que los accionantes procuran el pago o compensación económica por la presunta ocupación ilegítima ejercida por el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, sobre unos terrenos propiedad de su causante Benito Morales, ubicados dentro de la parcela no.163, Distrito Catastral no. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, Provincia La Altagracia.

9. En tal sentido, el derecho de propiedad no es el objeto controvertido, en este caso, pues conforme certificado de estado jurídico de inmueble emitido en fecha 25 de julio del año 2017 por el Registrador de Títulos de la provincia de La Altagracia, el señor Benito Morales posee el derecho sobre unas mejoras dentro del ámbito de la referida parcela No.163, situación que no fue cuestionada por las partes envueltas en el proceso.

10. De manera que yerra de forma contundente el tribunal en tal planteamiento no sometido a debate, violentando con ello el principio a la debida fundamentación de las decisiones judiciales y la sana crítica. Y es que,

*“la verdad jurídica pende en este sistema, no dé la impresión, sino de la conciencia del juez, que no puede juzgar simplemente, según su criterio individual, sino según las reglas de la verdad histórica, que*



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

*debe fundamentar. El convencimiento del juez debe responder a su conciencia, pero, no a una conciencia que juzga por impresión, sino que juzga a razón vista y por motivos lógicos*<sup>31</sup>.

11. Y es que, en atención al párrafo único del artículo 3 de la Ley núm. 13-07 el Juzgado de Primera Instancia en atribuciones civiles, conforme al procedimiento contencioso tributario, es el competente para conocer de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los municipios, en tal sentido, el citado artículo dispone lo siguiente:

*“Artículo 3.- Contencioso Administrativo Municipal. El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones...”*

12. En relación a lo antes expresado, hemos constatado que este mismo tribunal mediante sentencia unificadora No. TC/0386/19, de fecha veinte (20) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), estableció que ante contradicciones de precedentes de esta sede constitucional, era menester determinar de forma clara, que tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, los Tribunales de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con excepción de los del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, son

<sup>31</sup> LESSONA, Carlos (1928): Teoría General de la Prueba en Derecho Civil (traduce. Enrique Aguilera de Paz, Madrid, Editorial Reus S.A.) v. 1. P.355

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

competentes para conocer, en instancia única, las controversias de naturaleza contencioso administrativa entre las personas y los municipios, en la siguiente forma:

*“la unificación se justifica ante las contradicciones manifiestas entre los precedentes supraindicados (TC/0128/14 y TC/0598/18) respecto a la presente decisión, ante lo cual procede establecer de forma clara y taxativa que tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, los Tribunales de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con excepción de los del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, son únicamente competentes para conocer, en instancia única y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contencioso-administrativa municipal, es decir, los procesos entre las personas y los municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el municipio y sus funcionarios, siendo las competencias antes descritas las únicas y exclusivas atribuciones de carácter contencioso-administrativa reservadas a estos tribunales.”*

(...)

*Por último, a esta norma competencial contencioso-administrativa municipal habría que agregar lo expresamente establecido por las disposiciones transitorias de la Ley núm. 137-11, que de forma excepcional y para la materia de amparo en su artículo 117 consigna: **DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA:** Hasta tanto se establezca la jurisdicción contenciosa administrativa de primer grado, cuando el acto u omisión emane de una autoridad municipal distinta a la del Distrito Nacional y los municipios y distritos municipales de la provincia Santo Domingo, será competente para conocer de la acción de amparo el juzgado de primera instancia que corresponda a ese municipio.*



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

*DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA: Asimismo, será competente para conocer de las acciones de amparo interpuestas contra los actos u omisiones de una autoridad administrativa nacional que tenga su sede en un municipio, el juzgado de primera instancia que corresponda a dicho municipio.*

*DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA: Cuando el juzgado de primera instancia se encuentre dividido en cámaras o salas, el competente lo será su presidente o quien tenga a su cargo las atribuciones civiles en dicho juzgado de primera instancia.”*

*Es decir, que en función de la Ley núm. 13-07, los tribunales de primera Instancia con excepción de los del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo solo tienen atribuciones en materia contencioso-administrativas ordinaria en el ámbito de lo municipal (art. 3 de la Ley núm. 13-07).*

*s. Sin embargo, retienen competencia de conocer las acciones de amparo interpuestas tanto contra los municipios como contra las autoridades administrativas nacionales, cuando el ente u órgano administrativo tenga su sede en un municipio. (art. 117 de la Ley núm. 137-11)”*

13. En virtud del precedente antes citado, los juzgados de primera Instancia en atribuciones civiles, con excepción de los del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, tienen competencia para conocer las acciones de amparo interpuestas contra los municipios y autoridades administrativas nacionales, es decir que ante cualquier reclamo a fin de obtener una indemnización resarcitoria o demanda en responsabilidad patrimonial contra un ente de derecho público como lo es el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, debe ser encausado y dilucidado por ante los tribunales de primera Instancia conforme al procedimiento contencioso tributario ordinario.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. En definitiva, este Tribunal Constitucional debió mantener el criterio desarrollado en el precedente arriba expuesto y no variar su posición al respecto, pues le da un tratamiento o solución errónea al caso concreto al determinar que la jurisdicción inmobiliaria era la competente para resolverlo.

15. Y es que, a juicio de esta juzgadora, resulta contraproducente para la seguridad jurídica, el Estado de derecho y del propio orden constitucional, que sea el máximo intérprete de la carta fundamental el que actúe de forma incongruente o indeterminada al dictar sus decisiones, como aconteció en la presente sentencia, y es que resulta relevante conservar los criterios en casos análogos.

16. El principio de Seguridad Jurídica fue conceptualizado por esta judicatura constitucional en la sentencia No. TC/0100/13 de la siguiente manera:

*«La seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios...»*

17. En ese sentido, en la decisión núm. TC/0268/18, este órgano colegiado a propósito del principio de seguridad jurídica y sus precedentes vinculantes sostuvo que:

*“...el Tribunal debe velar porque sus precedentes sean lo suficientemente claros y precisos para que los destinatarios puedan*



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

*aplicarlos en pro de la seguridad jurídica, la igualdad y la racionalidad. Esto no solo se exige a la hora de sentar un precedente, también al momento de aplicarlo ya que el Tribunal, como órgano del Estado, se encuentra vinculado a dicho precedente (TC/0195/13; TC/0606/15)*

18. Es decir que es el propio Tribunal Constitucional que fija posición en cuanto al principio de vinculatoriedad, asegurando que también se le opone a este tribunal. Ha sido esta corporación que ha establecido que la seguridad jurídica es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, y se constituye en la certeza que tienen los ciudadanos acerca de cuáles son sus derechos, sin la arbitrariedad de que las autoridades puedan causarles perjuicios, asimismo fijando criterio en cuanto, la seguridad jurídica obliga al tribunal a garantizar que sus precedentes sean claros y precisos, en consonancia con el principio de igualdad<sup>32</sup>

**b. Sobre el orden lógico procesal.**

19. Como indicamos en el preámbulo del presente voto, esta sentencia no cumple con un orden lógico procesal, por las razones que se expondrán en los párrafos subsiguientes.

20. En tal sentido, como se puede observar en el último párrafo correspondiente al epígrafe 11 de esta sentencia, en el cual se desarrollan las motivaciones que corresponden al fondo del recurso de revisión, se

<sup>32</sup> “Implica que todas las personas son iguales ante la ley y, como tales, deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos” (TC/0119/14)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*establece: “De todo ello se concluye que la jurisdicción inmobiliaria es la competente para conocer y decidir el presente caso, a través del tribunal de jurisdicción original de la localidad donde se encuentre ubicado el inmueble, puesto que ante esa jurisdicción se permite el análisis del expediente de una manera más técnica y más cabal y con un sistema probatorio más amplio que en el amparo, en el que por su naturaleza especial se limitan ciertos medios de prueba. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo en virtud del artículo 70.1 de la ley 137-11»”*

21. Conforme, lo anterior, el voto mayoritario sin ni siquiera decidir el fondo del recurso de revisión, declara inadmisibile la acción de amparo, es decir que no acoge el recurso ni revoca la sentencia recurrida, sino que decide inmediatamente declarar la inadmisibilidad de la acción.

22. Sobre este particular, entendemos que, al analizar el fondo de cualquier recurso de revisión, lo primero que debe estudiarse son los argumentos de las partes con relación a la sentencia recurrida, a los fines de determinar si lo argüido por las mismas tienen méritos jurídicos suficientes que justifiquen que el Tribunal Constitucional tome la decisión de revocar dicha sentencia.

23. Igualmente, si al analizar la sentencia recurrida, el tribunal advierte una omisión en dicha decisión respecto de un aspecto procesal de orden público - revocar la sentencia recurrida-, y luego ponderar la acción de amparo.

24. Y es que, una vez hecho el análisis de los aspectos jurídicos procesales que alegan las partes, o se haya suplido de oficio dicha ponderación procesal, entonces, el tribunal deberá continuar con las razones por las que considera que la sentencia recurrida debe ser revocada o no, lo que no ocurre en la especie.



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

25. En ese sentido, el orden lógico procesal que debe seguirse en todo proceso de amparo es el siguiente:

*1ero. La admisibilidad en cuanto a la forma del recurso de revisión;*

*2do. Si es admisible el recurso, entonces ponderar el fondo, analizando los argumentos procesales de las partes respecto del recurso de revisión y determinar si los mismos tenían méritos que justifiquen la decisión del Tribunal Constitucional de revocar la sentencia recurrida;*

*3ro. Luego de desarrollar la debida motivación que justifique la revocación de la sentencia recurrida, proceder a pronunciar la misma;*

*4to. Una vez revocada la sentencia impugnada, proceder a analizar los requisitos de admisibilidad de la acción de amparo;*

*5to. Finalmente, de ser necesario, avocarse a conocer y decidir sobre el fondo de la acción de amparo;*

*6to. Fallar sobre la cuestión y asentarlo en la parte dispositiva de la sentencia.*

26. En ese sentido, resulta imperativo que todo tribunal lleve un orden lógico procesal a la hora de administrar justicia, que se vea reflejado en su fallo, no pudiendo esta corporación constitucional, órgano de cierre en materia de justicia constitucional, desconocer ella misma la correcta estructuración de una decisión.

27. Esto, así pues, tal como estableció mediante decisión TC/0406/18 de fecha nueve (9) de noviembre del dos mil dieciocho (2018), respecto del orden lógico

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesal: “(..) *que el sistema de revisión y apelación de las sentencias ha de cumplir rigurosamente con un orden lógico procesal, que no puede ser violentado por este ni por ningún otro tribunal.*”

28. De lo antes expuesto, se verifica que este mismo tribunal vela porque se aplique un orden lógico al momento de dar respuesta a los recursos de revisión de los cuales resulta apoderado y ello solo es posible mediante la estructuración lógica de la sentencia.

29. Por todos los motivos anteriores, somos de criterio que el Tribunal Constitucional debe siempre examinar que toda sentencia cumpla con un orden lógico procesal en contestación al recurso del cual haya sido apoderado, situación que no se aprecia en la sentencia respecto a la cual que ejercemos el presente voto salvado, dado que decide la acción de amparo, sin antes pronunciarse sobre el recurso de revisión en cuestión.

30. Pero demás esta juzgadora estima, como bien ya lo estableció esta misma sede constitucional que toda sentencia emanada por este órgano debe cumplir con la función pedagógica de informar y orientar a la comunidad jurídica y a la ciudadanía en general, de las normas, procedimientos y derechos que deben observarse en todos los procesos. En ese sentido podemos señalar el precedente constitucional, contenido en la sentencia TC/0008/15, de fecha seis (6) de febrero del dos mil quince ( 2015), que dispone:

*“Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados,*



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

*resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional.”*

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, los recurrentes, José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales, incoaron una acción constitucional de amparo contra la Procuraduría General de la República, la Dirección General De Catastro Nacional, el Ayuntamiento Municipal de San Rafael de Yuma, y el Ministerio de Hacienda por haberle supuestamente vulnerado el derecho de propiedad.
2. En ocasión de la citada acción de amparo fue dictada la Sentencia Núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020). Esta sentencia inadmitió la acción de amparo, tras considerarse que:

*5.7. 27. En ese sentido, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, el amparo puede ser declarado*

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

*inadmisible; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, en materia de justiprecio, que proporciona un nivel de averiguación y exhaustividad que implica contestar efectivamente las pretensiones del amparista, toda vez que las pretensiones del accionante, se circunscriben expresamente a la declaratoria de expropiación irregular de cuarenta y cinco mil quinientos cincuenta y nueve punto cero cuatro metros cuadrados (45,559.04 m<sup>2</sup>), dentro de la parcela no. 163, Distrito Catastral no. 10/4, en el Distrito Municipal de San Rafael del Yuma, y en consecuencia la fijación del justo precio, que tendría que pagar la administración pública en consecuencia de expropiación, en consecuencia, esta Sala procede a declarar inadmisibile la presente acción constitucional de amparo interpuesta por los señores JUAN BAUTISTA MORALES LEDESMA y EL VIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en su condición de continuadores legales del fenecido BENITO MORALES.*

*28. Habiendo el Tribunal declarado inadmisibile la presente acción, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes en ocasión del amparo.*

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo en el fondo y, en consecuencia, revocar la sentencia de amparo para luego, al conocer de la admisibilidad de la acción, determinar su inadmisibilidad por la existencia de otra vía judicial efectiva.

4. Aun estando de acuerdo con la decisión de inadmitir el amparo, salvamos nuestro voto respecto de los argumentos utilizados por la mayoría del Tribunal para aplicar la causal establecida en el artículo 70.1 de la ley número 137-11,



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

pues esto se ha realizado dándole un tratamiento errado a la citada causal de inadmisión.

5. En efecto, para explicar nuestra posición y los motivos por los cuales consideramos que la acción de amparo es notoriamente improcedente, abordaremos lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo, así como sobre el rol del juez de amparo, para luego exponer nuestra posición en el caso particular.

**I. SOBRE LA ACCIÓN DE AMPARO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

6. En torno a la acción de amparo en la República Dominicana, conviene precisar algunos de los elementos que la caracterizan (A), para luego detenernos en lo relativo a su admisibilidad (B).

**A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo**

7. La Constitución de la República, promulgada el 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

*Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

8. Así, pues, en la actualidad, es desde el texto supremo que se aportan los elementos esenciales que caracterizan al régimen del amparo.

9. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11 el 15 de junio de 2011, la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

*La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*<sup>33</sup>

10. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere “una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental”<sup>34</sup>, situación en la que, “en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”<sup>35</sup>, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”<sup>36</sup>. Por cierto que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

<sup>33</sup> Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

<sup>34</sup> Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 175.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*



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

11. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitiva; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “*es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya*”<sup>37</sup>.

12. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 137-11, cuando establece:

*La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.*

13. De esto último deriva la constatación de que el juez de amparo tiene un rol particular, específico, característico, que es, por cierto, sustancialmente diferente al que corresponde al juez ordinario; asunto este sobre el que volveremos más adelante.

## **B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo**

14. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley No. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales,

<sup>37</sup> Conforme la legislación colombiana.



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

especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

15. En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, en los términos siguientes:

*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.*

16. A continuación, nos detendremos en el análisis de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su sentencia TC/0197/13.

17. En cuanto a la causal número 2), esta, como es obvio, se resuelve con un cómputo matemático. Respecto de ella no hay discusión, salvo aquella suscitada en torno a la eventual naturaleza continua de la violación reclamada, asunto que impacta directamente en el cómputo del plazo. En efecto, animado del mejor espíritu garantista, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0205/13, se ha referido a las violaciones continuas y al cómputo del plazo de la acción en los casos en que se está en presencia de tales violaciones. Ha dicho, en este sentido:

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

18. Contrario a dicha causal, las otras dos –la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia- son menos precisas, pues abarcan una amplia diversidad de situaciones, lo que hace más complejo asir sus contenidos, sus objetos, sus alcances.

19. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva- de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, como ya hemos dicho, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción-, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.



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

20. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo: ¿cuál es el significado y el sentido del concepto “*notoriamente improcedente*”?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas.

**1. Sobre la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva**

21. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley No. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley No. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 1999- y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

22. Así las cosas, resulta útil conocer cuál es la visión que, respecto de la noción de otra vía judicial efectiva, tiene la doctrina nacional e internacional.

**a. La otra vía no ha de ser cualquiera, sino una más efectiva que el amparo**

23. Una primera cuestión es la de que no debe tratarse de cualquier otra vía judicial, sino de una que sea efectiva. Al respecto, conviene recordar el criterio desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citado por este Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0030/12:

*En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para*



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

determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos”, “no todos son aplicables en todas las circunstancias”. Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.

24. Más aún, tanto la doctrina como la jurisprudencia han planteado que el asunto no se remite solamente a la determinación de si la otra vía judicial es efectiva o no, sino al establecimiento de que esa otra vía sea más efectiva que el amparo.

25. Ha dicho Sagués, en este sentido, que “[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.”<sup>38</sup> Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que:

*No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría harto fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente*

<sup>38</sup> En: Jorge Prats, Eduardo. *Ibíd.*



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

*desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).<sup>39</sup>*

26. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este Tribunal, el que, como dijo en sus Sentencias TC/0182/13 y TC/0017/14, ha llegado a tales conclusiones “*luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda*”; o bien, como dice Sagüés y hemos citado poco antes, viendo, evaluando “*cuáles son los remedios judiciales existentes*”.

27. Así, en sus Sentencias TC0021/12, TC/0182/13 y TC/0197/13 este colegiado ya había establecido de que “*en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo*”, “*la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*”, no se trata de que “*cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados*”; y que la acción de amparo es admisible “*siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular.*”

28. Y en términos parecidos se expresó en sus Sentencias núm. TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía “*más efectiva que la ordinaria*”.

<sup>39</sup> Sagüés, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SEEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

29. Como se aprecia, el criterio, por demás fundamental, de que, en todo caso, la causal de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva se ha de fundar en que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, surgió temprano en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano y se ha mantenido, acaso con mayor fuerza cada vez.

30. Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su Sentencia TC/0021/12, dejó claro que:

*el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.*

31. Y, asimismo, en su Sentencia TC/0097/13, reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que:

*El juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibles, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.*

**b. Criterios de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial más efectiva, identificables en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano**

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



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

32. Procede, pues, que, en los párrafos que siguen precisemos cuáles son los criterios en base a los que este Tribunal ha determinado esa mayor efectividad y, consecuentemente, la derivación a la otra vía identificada en cada caso. En este sentido, el Tribunal ha establecido:

**30.1. Criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía.**

30.1.1. A la **vía contencioso-administrativa** y así:

30.1.1.1. En su sentencia TC/0030/12 estableció que:

*como el conflicto concierne al pago de impuestos, la vía correcta no es la del juez de amparo, sino la consagrada en el Código Tributario y la ley 13-07. Ciertamente, tratándose de materia tributaria corresponde al tribunal instituido, según las referidas normativas, resolver las cuestiones que se susciten en dicha materia.*

*(...) Por otra parte, el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.*

30.1.2. A la **vía inmobiliaria**, como hizo:

30.1.2.1. En su sentencia número TC/0031/12, un asunto referente “a la reclamación de entrega de un certificado de título supuestamente extraviado”, en el que declaró “que el recurrente tenía abierta la vía del Registro de Títulos”



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

*de la jurisdicción donde radica el inmueble cuyo certificado de título se había perdido o extraviado para reclamar la expedición de un duplicado del mismo”.*

30.1.3. A la **vía civil**, como hizo:

30.1.3.1. En su Sentencia TC/0244/13, al establecer

*que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608<sup>40</sup>. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.*

30.1.4. A la **vía penal (del juez de instrucción)**, particularmente para la devolución de bienes diversos que constituían cuerpos de delitos en procesos penales en curso; como hizo:

30.1.4.1. En su Sentencia TC/0084/12, en relación con la devolución de un bien incautado -en ese caso, un vehículo-, en virtud del artículo 190 del Código Procesal Penal ocasión en la que, además, afirmó que:

*el Juez de la Instrucción cuenta con los mecanismos y los medios más adecuados para determinar la procedencia o improcedencia de la entrega o devolución de un bien mueble que ha sido incautado como cuerpo del delito. Es dicho juez, además, quien está en condiciones de*

<sup>40</sup> Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dictar una decisión en un plazo razonable y que se corresponda con la naturaleza del caso. (...) Debemos destacar, por otra parte, que el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer si la investigación permitirá prescindir del secuestro del referido vehículo; aspecto penal que corresponde resolver a la jurisdicción especializada en la materia.

30.1.5. Como se aprecia, en los casos señalados en esta parte, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad –cuando no a la imposibilidad- del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos, elementos estos últimos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

### **30.2. Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos**

30.2.1. En su sentencia TC/0083/12, mediante la cual derivó el asunto “*ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo*”, en el entendido de que “*el procedimiento de referimiento está previsto para resolver los casos urgentes, de manera tal que siguiendo el mismo existe la posibilidad de obtener resultados en un plazo razonable*”.



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

**30.3. Criterios relativos a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía y, en tal sentido, ha señalado:**

30.3.1. En su sentencia TC/0118/13, que *“la recurrente (...) ya ha interpuesto la acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de sus derechos, esto es, la Demanda en Ejecución de Póliza de Seguros y Reparación de Daños y Perjuicios por incumplimiento contractual”*.

**30.4. Criterios relativos a la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares y, en tal sentido, ha establecido, en su Sentencia TC/0234/13, que *“uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar la existencia de otra vía eficaz consiste en la posibilidad de que [en ella] puedan dictarse medidas cautelares”*.**

33. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el Tribunal ha establecido criterios relativos (i) a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (ii) a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (iii) a la constatación de que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (iv) a la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.

## **2. Sobre la causal de inadmisión por ser notoriamente improcedente**

34. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley No. 437-06, del 30 de noviembre de 2006, y la resolución de la Suprema Corte de

Expediente núm. TC-05-2021-0110, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia amparo incoado por José Ernesto Pérez Morales, Carmen Leónidas Pérez Morales, Bibian Estela Pérez Morales, María Consuelo Pérez Morales y Joaquín Ernesto Pérez Morales contra la Sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00317, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto “*ostensiblemente improcedente*”. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

35. Notoriamente se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión.

36. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “*de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”<sup>41</sup> Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”<sup>42</sup>.

37. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos- a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11.

<sup>41</sup> *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

<sup>42</sup> *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define la improcedencia de la misma. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos –derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria-, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

39. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72, constitucional, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo-, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

40. Asimismo, cuando la acción se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa –protegido, según la ley, por el habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo-, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.

41. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad esta que ha sido excluida por el referido artículo 72 pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de *“hacer efectivo el*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*cumplimiento de una ley o acto administrativo*”, esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.

42. Se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

43. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *“la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.”*<sup>43</sup>

### **3. Nuestra visión sobre las causales 1) y 3) de inadmisión de la acción de amparo**

44. A continuación, plantearemos nuestra visión respecto de ambas; más específicamente, respecto del razonamiento que debe seguirse para determinar la una o la otra.

45. Una primera cuestión salta a la vista y es la de que ambas causales son excluyentes entre sí y, por tanto, el razonamiento para llegar a una debe ser diferente al razonamiento para llegar a la otra; o bien, que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en el otro sentido.

<sup>43</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



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

46. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo, énfasis este que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la atribución para conocer de la cuestión que se le ha planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

47. Como ha afirmado Jorge Prats:

*[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.<sup>44</sup>*

48. Los artículos 72 de la Constitución y 65 de la ley 137-11, consagran la naturaleza de la acción de amparo -su naturaleza, objeto y alcance- y, consecuentemente, su improcedencia.

49. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales -derechos

<sup>44</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria-, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo, (iii) de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo-, o (iv) de hacer cumplir o ejecutar una sentencia -lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72-, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley No. 137-11.

50. En todo caso, se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

51. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 establece lo que denomina como “*presupuestos esenciales de procedencia*”<sup>45</sup>, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

52. Así, los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”, todos contenidos en dicho artículo, serían los siguientes:

<sup>45</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
- b) Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;
- c) Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
- d) Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
- e) Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.<sup>46</sup>

53. Somos partícipes de que los recién señalados constituyen los “*presupuestos esenciales de procedencia*” de la acción de amparo, los cuales deben ser verificados cada vez, si bien a esos agregaríamos los siguientes:

- a) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo;
- b) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo-; y

<sup>46</sup> *Ibíd.*



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

c) Que no se trate de hacer cumplir o ejecutar una sentencia, lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo.

54. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen *“un ‘primer filtro’ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo ‘resulta notoriamente improcedente’ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC”*; todo, sin perjuicio de que este “primer filtro” incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley No. 834 –aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de “cosa juzgada”, “falta de objeto”, entre otras.

55. Verificada la procedencia de la acción -porque cumple con los referidos presupuestos, todos contenidos en los artículos 72, constitucional, y 65, legal, ya citados- es que procede evaluar si esa acción –ya procedente- es o no igual o más efectiva que otra vía judicial.

56. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los *“presupuestos esenciales de procedencia”* no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará *“automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado”*.<sup>47</sup> Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en

<sup>47</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.



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

efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

57. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, “*es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado*”<sup>48</sup>.

58. En tal sentido:

*[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ‘segundo filtro’ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ‘primer filtro’.*<sup>49</sup>

59. De manera que, en efecto, para determinar la admisibilidad de la acción de amparo, debe tomarse en cuenta y verificarse -así, en este orden específico—:

- a) Que la acción de amparo no esté prescrita (artículo 70.2 Ley No. 137-11);
- b) Que los referidos “presupuestos esenciales de procedencia” se cumplan (artículos 72, constitucional, y 65 y 70.3 de la Ley No. 137-11) y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley No. 834); y

<sup>48</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

<sup>49</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



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

c) Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley No. 137-11).

**4. Sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario**

60. En el desarrollo que hacemos, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, si bien ello pudiera parecer obvio, y, en tal sentido, subrayar la verdadera naturaleza de la acción de amparo y, consecuentemente, su admisibilidad.

61. En este punto, conviene retener un asunto en particular: no toda violación a derechos lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

62. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley No. 137-11, a *“prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio”*.

63. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el *“amparo judicial ordinario”*<sup>50</sup> es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual:

<sup>50</sup> Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: *“Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad...”*. Aparte, existe el “amparo constitucional” que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.



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

*ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.<sup>51</sup>*

64. Como se aprecia, en la puntualización, por demás fundamental, de lo anterior toma relevancia la precisión de los roles que corresponden al juez ordinario y al juez de amparo, respectivamente, asunto sobre el que, en párrafos anteriores, habíamos advertido que volveríamos.

65. En este sentido, es útil *recordar* que dichos roles son excluyentes, en aras de salvaguardar la integridad de sus respectivos ámbitos de actuación, evitando superposiciones y colisiones; de tal forma que el juez de amparo no debe conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley.

66. Y es que, en la medida en que el papel del juez de amparo es reestablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca, función que no se extiende, tal cual lo afirma el Tribunal Constitucional español, a:

*[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, ni a la decisión de decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los*

<sup>51</sup> Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.



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

*hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*<sup>52</sup>.

67. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol.

68. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”<sup>53</sup> y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, “[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (...) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional”<sup>54</sup>.

69. Conviene ahora tratar, de manera específica, el presente caso.

#### **IV. Sobre el caso particular**

70. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional acoge el recurso, revoca la sentencia recurrida y precisa que el motivo de la inadmisión del amparo —en esta ocasión— ha de ser la existencia de otra vía.

<sup>52</sup> Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

<sup>53</sup> Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

<sup>54</sup> STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



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

71. En efecto, el Tribunal Constitucional, una vez admitió el recurso, para acogerlo, revocar la sentencia recurrida, procede a declarar la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía, de manera expresa, indicó:

*En definitiva, teniendo en consideración que el origen de la presente litis reside en la falta de la administración pública de respetar el derecho registral de los hoy recurrentes, es obvio que la vía inmobiliaria no sólo es la prevista por el legislador para la solución de los conflictos de esta naturaleza, sino que, además, es la más idónea y efectiva para dilucidar el reclamo a que se refiere este caso, ya que el juez de amparo no está facultado para determinar si existe o no un asentamiento registral correcto y si la reclamación señalada tiene o no sustento legal.*

*De todo ello se concluye que la jurisdicción inmobiliaria es la competente para conocer y decidir el presente caso, a través del tribunal de jurisdicción original de la localidad donde se encuentre ubicado el inmueble, puesto que ante esa jurisdicción se permite el análisis del expediente de una manera más técnica y más cabal y con un sistema probatorio más amplio que en el amparo, en el que por su naturaleza especial se limitan ciertos medios de prueba. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo en virtud del artículo 70.1 de la ley 137-11.*

72. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso, revocar la sentencia de amparo, y declarar la acción inadmisibile por existir otra vía judicial más efectiva.

73. En el presente caso estamos de acuerdo en que, real y efectivamente, el juez de amparo no puede conocer la acción y que, por ende, esta debe ser



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarada inadmisibile. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1, sino por tratarse de una acción notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

74. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidada del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es más efectiva.

75. En la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausculta bien, impropia del ámbito del amparo y atinente a la legalidad ordinaria.

76. En realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones es porque la jurisdicción ordinaria, en materia inmobiliaria, es la idónea para proteger los derechos fundamentales supuestamente vulnerados. En efecto, no corresponde al juez de amparo ejercer el control de legalidad sobre la existencia o no de un asentamiento registral correcto; siendo estos los procedimientos ordinarios ante la jurisdicción inmobiliaria.

77. Esta *atribución de funciones* que hacen el constituyente y el legislador tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción inmobiliaria que tiene la responsabilidad de resolver los conflictos de legalidad respecto de disputas relacionadas o vinculadas a un inmueble registrado. Esto se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso y, además, ejercer prerrogativas que solo le incumben al juez ordinario.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

78. Así pues, aquello que corresponde hacer al juez de la jurisdicción inmobiliaria, no puede hacerlo el juez de amparo, puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones, o amenazas de violaciones inmediatas e inminentes a derechos fundamentales, debiendo limitar su decisión a ese asunto central y definitorio, es decir, la eliminación de la vulneración, o de la amenaza de vulneración, a un derecho fundamental.

79. En fin que, en la especie, lo que procedía era declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria, y de que, por ende, no pasa el “*primer filtro*” de los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”. En este caso, la acción no ha cumplido los “*presupuestos esenciales de procedencia*”.

80. Pero afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibles por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido, es decir, que deja abierta la posibilidad de que, a través de acciones de amparo, se proceda a determinar y resolver sobre asuntos relacionados a un inmueble registrado, en contravención a la litis sobre derechos registrados por ante el Tribunal de Tierras como remedio procesal para resolver dichos conflictos de legalidad.

81. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser, en efecto, declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, pero por ser una cuestión que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez



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

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**