República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0127/13

Referencia: Expediente No. TC-01-2012-0067, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Ramón Licinio Vargas Hernández contra el Decreto núm. 391-12, de fecha veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), mediante el cual se declaran de utilidad pública e interés social la adquisición, por parte del Estado Dominicano, de las parcelas núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral núm. 5, municipio Luperón, Puerto Plata.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dos (2) días del mes de agosto del año dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés y Wilson S. Gómez Ramírez, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los

Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I.- ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma impugnada en el presente caso es el Decreto núm. 391-12, emitido en fecha veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), por Leonel Fernández Reyna, en calidad de presidente de la República, mediante el cual se decide transferir al Instituto Agrario Dominicano, para ser destinadas al programa de reforma agraria, las parcelas núm. 1583, 1584, 1371, 1373, 1382, 1384, 1393, 1396, 1398, 1394, 1397, 1399, 1400, 1401, 1406, 1413 y 1414, del Distrito Catastral No. 05, del municipio Luperón, Puerto Plata, con una extensión superficial de dos mil setecientos noventa y siete punto ochenta y tres tareas (2,797.83) de tierra.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

2.1.1. Las Parcelas núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral No. 05, del municipio Luperón, Puerto Plata, adquiridas por el Estado dominicano, para ser destinadas a los programas de reforma agraria, fueron declaradas de utilidad pública e interés social mediante el Decreto núm. 2039, emitido por el presidente de la República, Salvador Jorge Blanco, en fecha cinco (5) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984). Fruto de un proceso judicial que culminó con sentencia de la Suprema Corte de Justicia de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil once (2011), se ratificó y aplicó, respecto de las parcelas Nos. 1583 y 1584, del Distrito Catastral núm. 05, del municipio Luperón, Puerto Plata, lo fallado definitivamente por el Tribunal Superior de

Tierras del Departamento Norte, que declaró nulo y sin ningún efecto el Decreto núm. 2039, de fecha cinco (5) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), por ser un acto violatorio del artículo 8, numeral 13, letra a), de la Constitución de la República Dominicana, en aplicación de lo previsto en el artículo 46 de la misma. Luego de dictada esa sentencia, el Poder Ejecutivo emitió su Decreto núm. 391-12, de fecha veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), que declaró de utilidad pública e interés social las parcelas que se indican en dicho decreto, entre las cuales se encuentran las núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral No. 5, del municipio de Luperón, Puerto Plata, adquiridas por el Estado dominicano.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

2.2.1. El accionante aduce que el referido Decreto núm. 391-12, del veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), viola los artículos 149, párrafo 1, y 51 de la Constitución de la República, que expresan lo siguiente:

> *Artículo 51. Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.*
>
> *1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;*
>
> *2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;*

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

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

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;

6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 149.1. La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley. El Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.

3. Pruebas documentales

3.1. En el presente expediente se depositaron los siguientes documentos:

1) Copia de la sentencia núm. 20080076, de fecha siete (7) de abril de dos mil ocho (2008), dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Puerto Plata.

2) Copia de la sentencia núm. 1645, de fecha tres (3) de noviembre de dos mil ocho (2008), dictada por el Tribunal Superior de tierras del Departamento de Puerto Plata.

3) Copia de la sentencia núm. 43, de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil once (2011), dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

4) Copia fotostática de los Certificados de Títulos núm. 52 y 53, que amparan las parcelas Nos 1583 y 1584, del Distrito Catastral No. 05, del municipio Luperón, Provincia Puerto Plata.

5) Copia del Oficio núm. 00091, de fecha dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012), emitido por el Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Norte.

6) Copia del Acto núm. 645/2012, de fecha seis (6) de agosto de dos mil doce (2012), instrumentado por el ministerial Adalberto Ventura Ventura, alguacil ordinario del Juzgado de Trabajo del Distrito Judicial de Puerto Plata.

7) Copia del Acto núm. 972/2012, de fecha nueve (9) de agosto del año dos mil doce (2012), instrumentado por el ministerial Jeffi Antonio Mercedes,

alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

8) Copia del Decreto núm. 2039, de fecha cinco (5) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), emitido por Salvador Jorge Blanco, Presidente de la República.

9) Copia del Decreto núm. 391-12, de fecha veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), emitido por Leonel Fernández, en calidad de presidente de la República

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

4.1. El accionante pretende la nulidad por inconstitucionalidad del Decreto núm. 391-12, del veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), del Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández, en atención a los siguientes alegatos:

a) *Que los tribunales del Poder Judicial, declararon que la ocupación del Estado Dominicano y/o el INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO (IAD) y consecuentemente de los parceleros asentados por éste sobre las parcelas Nos. 1583 y 1584, del Distrito Catastral No. 5, del Municipio de Luperón, es un acto arbitrario e ilegal, contrario a la Constitución de la República Dominicana.*

b) *A que el Decreto No. 391-12, de fecha 28 de mes de Julio del año 2012, violenta derechos fundamentales establecidos en el artículo 51 de la Constitución de la República, al declarar de utilidad pública las Parcelas Nos. 1583 y 1584, parcelas éstas que fueron excluídas del Decreto No. 2039, del 5 de junio de 1984, por sentencias irrevocables dictadas por los tribunales de la República.*

5. Intervenciones oficiales

5.1. El Procurador General de la República, debidamente representado por el Procurador General Adjunto, Lic. Ricardo José Tavera Cepeda, emitió su opinión en fecha nueve (9) de octubre de dos mil doce (2012), mediante la cual expresó lo siguiente:

> *Primero: Que el Tribunal Constitucional, en uso de sus facultades, a través de una sentencia interpretativa exhorte al Poder Ejecutivo para que en el plazo que esa jurisdicción tenga a bien establecer mediante los procedimientos señalados por la ley, proceda a definir el precio justo de los terrenos declarados de utilidad pública a través del Decreto No. 391-2012, ya sea mediante acuerdo amigable con los legítimos propietarios o mediante decisión de la jurisdicción competente, y al pago del mismo a favor del accionante previo a la expropiación a favor del Estado con la finalidad señalada.*
>
> *Segundo: Que en caso del vencimiento del plazo que a tales fines tenga a bien establecer esa alta jurisdicción sin que el Poder Ejecutivo obtempere a la referida exhortación por causas que le sean imputables, en aras del respeto a la seguridad jurídica y del derecho fundamental de todo justiciable a la tutela judicial efectiva, se declare la disposición impugnada no conforme con la Constitución.*

II.-CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

6.1. Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución del 2010, y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11.

7. Legitimación activa o calidad del accionante

7.1. El accionante es propietario de los terrenos comprendidos en las Parcelas Nos. 1583 y 1584, del Distrito Catastral núm. 05, del municipio Luperón, Provincia Puerto Plata, que han sido objeto, entre otras, del inicio de un proceso de expropiación mediante el Decreto impugnado, que declaró la adquisición de dichos terrenos por parte del Estado dominicano de utilidad pública e interés social, con la finalidad de que fueran transferidos al Instituto Agrario Dominicano (IAD), para ser destinados a programas de reforma agraria. En ese sentido, la afectación del derecho de propiedad del accionante por el proceso de expropiación iniciado, lo legítima para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, conforme con lo dispuesto por el artículo 185 de la Constitución, y 37 de la Ley núm. 137-11, que disponen que dicho recurso lo interpondrán aquellos que ostenten un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8. Procedencia de la acción directa en inconstitucionalidad.

8.1. En diferentes decisiones, este Tribunal Constitucional, ha establecido el criterio de que la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas); es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y de alcance general. En ese orden de ideas, podría concluirse que la presente acción directa en inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisible, puesto que el acto impugnado, esto es, el Decreto núm. 391-12, dictado el veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), por el Poder Ejecutivo, mediante el cual declara de utilidad pública e interés social la adquisición, por parte del el Estado dominicano, de varios inmuebles, entre los cuales se hallan las Parcelas núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral núm. 5,

del municipio Luperón, provincia Puerto Plata, no tiene el carácter general exigido por dicha jurisprudencia constitucional.

8.2. Sin embargo, este tribunal constitucional no cumpliría con su finalidad de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, tal y como lo consagra dicha Constitución y su propia Ley Orgánica núm. 137-11, si no toma en cuenta en el presente caso la presencia de cierta condición específica en la producción del decreto impugnado, aunque se aparte de la jurisprudencia constitucional referida. La indicada jurisprudencia solamente reserva la acción directa en inconstitucionalidad para los actos estatales de carácter normativo y de alcance general, y se constituye la presente decisión en una excepción a dicha jurisprudencia, la cual deberá ser observada cada vez que concurra en la producción de cualquier acto no general la misma condición específica que presenta el decreto impugnado y que motiva que el presente recurso directo en inconstitucionalidad en contra del mismo sea considerado admisible.

8.3. Como se demostrará más adelante, cuando se desarrolle el examen correspondiente, el decreto impugnado es inconstitucional; pero todo apunta a que esa inconstitucionalidad no es resultado de un error de interpretación que pueda conducir a exceder el marco de razonabilidad trazado por la Constitución o a transgredir mandatos expresos de esta última, sino que existe una presunción grave de que fue dictado, en lo que se refiere a las parcelas Nos. 1583 y 1584, del Distrito Catastral No. 05, del municipio Luperón, provincia Puerto Plata, con el propósito de eludir el cumplimiento de una sentencia definitiva e irrevocable que anuló, por inconstitucional, un previo decreto del Poder Ejecutivo, que por idénticas causas al decreto ahora impugnado, había también declarado de utilidad pública e interés social la adquisición por parte del Estado dominicano de dichas parcelas.

8.4. Y precisamente, la presunción grave de que el decreto impugnado ha sido dictado, en lo que atañe al accionante, con el deliberado propósito de violentar en su contra la garantía fundamental de la tutela judicial efectiva, reconocida en el artículo 69 de la Constitución de la República, es la condición específica que se retiene para que, no obstante ser un acto de tipo particular, pueda ser admitida una acción directa de inconstitucionalidad contra el mismo, como excepción al criterio jurisprudencial constitucional adoptado de que dicha acción solamente se admite contra actos estatales de carácter normativo y de alcance general.

8.5. En definitiva, entendemos que en presencia de una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto estatal de efectos particulares, cada vez que esté comprobado o exista la presunción grave de que ha sido producido con dolo, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución, dicha acción debe ser admitida, pues esta solución, que se constituye en excepción a la jurisprudencia constitucional de que dicho recurso está reservado para los actos estatales de efectos generales, es la más adecuada en la misión de este tribunal constitucional de defender la vigencia del estado social y constitucional de derecho.

8.6. Reiteramos que en la especie, se trata de un decreto de expropiación que, no obstante haber sido anulado por la jurisdicción judicial, fue nuevamente reintroducido con idénticas motivaciones al que había sido precedentemente anulado. Más todavía, dicho decreto afecta las mismas parcelas que ya habían sido liberadas mediante una decisión judicial que adquirió la autoridad de lo cosa definitiva e irrevocablemente juzgada. En tal virtud, nos encontramos con una clara violación al principio de seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al derecho de propiedad, razón por la cual este tribunal conocerá el fondo del presente caso.

8.7. El artículo 69 de la Constitución consagra la tutela judicial efectiva como derecho fundamental que puede ser reclamado por toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. La tutela judicial efectiva implica que la sentencia dictada sea ejecutada, pues de lo contrario, haría frustratorio el proceso judicial. Representaría además una violación al derecho de ejecutar una decisión regularmente obtenida durante un proceso judicial o constitucional, que es uno de los componentes de las garantías mínimas que conforman el debido proceso.

8.8. En el presente caso se plantea la existencia de un proceso judicial que involucró al Estado dominicano y al accionante. El mismo culminó con una sentencia definitiva e irrevocable que anuló el Decreto núm. 2039, del cinco (5) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), dictado por el presidente Salvador Jorge Blanco, que había declarado de utilidad pública e interés social la adquisición de las Parcelas núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral No. 05, del municipio Luperón, provincia Puerto Plata, propiedad del accionante. El propósito de la referida expropiación del Estado dominicano había sido destinarlos a los programas de la reforma agraria.

8.9. La nulidad de dicho decreto, por ser contrario al artículo 8, numeral 13, letra a), de la entonces vigente Constitución, permitía la expropiación de terrenos para la reforma agraria que no estén destinadas por el Estado a otros fines de interés general. Dicha nulidad fue pronunciada por el tribunal apoderado con el argumento de que las referidas parcelas no podían ser destinadas a la reforma agraria debido a que eran parte de los terrenos que, mediante Decreto No. 2125, del tres (3) de abril de mil novecientos setenta y dos (1972), habían sido establecidos como demarcación turística prioritaria dentro del llamado Polo Turístico La Garza, desde el municipio Cabrera hasta Cabo Isabela, municipio Luperón.

8.10. La actual Constitución no mantiene la disposición que impedía la expropiación de terrenos para la reforma agraria que estuviesen destinados por el Estado a otros fines de interés social. Pero por aplicación del principio de razonabilidad consignado en los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución, cuando se dictan disposiciones que regulan o afectan los derechos y garantías fundamentales, la expropiación de terrenos destinados por una legislación a fines turísticos, podría devenir en inconstitucional. Sobre todo cuando dicha expropiación afecta un derecho fundamental, como es el derecho de propiedad, y la misma se hace para destinar dichos terrenos a un fin distinto al que están reservados.

8.11. La anterior conclusión se sustenta en el hecho de que aún se mantiene la reserva para fines turísticos de los terrenos que constituyen las parcelas del accionante, ya que las disposiciones legales que así lo establecieron se mantienen vigentes. Tal es el caso del Decreto núm. 2125, del tres (3) de abril de mil novecientos setenta y dos (1972), que crea el Polo Turístico La Garza, desde el municipio Cabrera hasta Cabo Isabela, municipio Luperón. Lo mismo ocurre con la Ley No. 256, del treinta (30) de octubre de mil novecientos setenta y cinco (1975), sobre Ordenación Territorial, la cual establece los controles necesarios para el uso de los terrenos comprendidos dentro de la referida zona turística, para garantizar el cabal desarrollo turístico de la misma, acorde con su planificación.

8.12. En el caso específico de las parcelas núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral No. 05, del municipio Luperón, provincia Puerto Plata, que han sido objeto de una sentencia definitiva e irrevocable, oponible al Estado dominicano, no pueden ser expropiadas por el propio Estado, aduciendo exactamente las mismas razones del decreto ya anulado. Tal proceder vulnera la seguridad jurídica que se fundamenta en la certeza del derecho, sobre todo en su ámbito de aplicación, al impedir la eficacia de las decisiones dictadas por las jurisdicciones competentes. En el caso que ocupa nuestra atención, la

situación se torna todavía más grave puesto que se trata de una violación a un principio universalmente reconocido que debe ser garantizado por el Estado, quien con su actuación está pretendiendo eludir los efectos de sus propias decisiones jurisdiccionales, las cuales están llamadas a zanjar definitivamente los conflictos. En tal virtud, resulta inaceptable que situaciones como la anteriormente planteada sean propiciadas por el Estado, quien no solamente debe ser el principal garante de sus decisiones definitivas e irrevocables, sino también debe dar ejemplo de sumisión a la ley para tener así la autoridad suficiente de formularles exigencias a sus ciudadanos.

8.13. La jurisprudencia constitucional comparada ha señalado:

> *La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto. Cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar completamente lo dispuesto en una providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de ésta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón* (Sentencia T-440/10, de fecha 4 de junio de 2010, de la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional de Colombia).

8.14. En definitiva, mientras no se modifiquen las circunstancias que determinaron la sentencia dictada contra el Estado dominicano con relación a la expropiación de las parcelas mencionadas, este se encuentra obligado a

darle cumplimiento a sus disposiciones. De no hacerlo estaría violentando el artículo 69 de la Constitución que consagra el derecho de toda persona a obtener la tutela judicial efectiva, y también violaría el artículo 51 de la Carta Sustantiva que consagra el derecho de propiedad.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran incorporadas las firmas de Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza, e Idelfonso Reyes, Juez, en razón de que no estuvieron presentes en la deliberación ni votación de la misma por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto disidente de Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Ramón Licinio Vargas Hernández, contra el Decreto núm. 391-12, emitido en fecha veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), por el Poder Ejecutivo, por haber sido interpuesta de conformidad con los artículos 37 y siguientes de la Ley núm. 137-11.

SEGUNDO: DECLARAR no conforme con la Constitución, en lo que respecta a las Parcelas núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral núm. 05 del municipio Luperón, Provincia Puerto Plata, propiedad del accionante, el Decreto núm. 391-12, emitido por el Poder Ejecutivo, el veintiocho (28) de julio del dos mil doce (2012),por transgredir el derecho fundamental de propiedad previsto en el artículo 51 de la Constitución, y violar el derecho del

accionante a obtener la tutela judicial efectiva, al tenor de lo estipulado por el artículo 69 de la Carta Sustantiva.

TERCERO: PRONUNCIAR, en consecuencia, la nulidad absoluta por inconstitucional del Decreto núm. 391-12, dictado el veintiocho (28) de julio de dos mil doce (2012), por el Poder Ejecutivo, en lo que se refiere a la declaratoria de utilidad pública e interés social que contiene respecto de las parcelas núm. 1583 y 1584, del Distrito Catastral núm. 05, del municipio Luperón, provincia Puerto Plata, para ser adquiridas por el Estado dominicano y transferidas al Instituto Agrario Dominicano, con la finalidad de dedicarlas al programa de la reforma agraria.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, al Presidente de la República y al Procurador General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente, Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario reflejado en la Sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, haremos constar un voto disidente en el presente caso, amparado en el derecho consagrado en el artículo 186 de la Constitución.

1. En el presente expediente el Tribunal Constitucional ha decidido acoger una acción en inconstitucionalidad que tiene como objeto el Decreto No. 391-12, emitido por el Poder Ejecutivo, el 28 de julio de 2012, mediante el cual se declara de utilidad pública e interés social, la adquisición por el Estado Dominicano de las Parcelas Nos. 1583 y 1584 del Distrito Catastral No. 5 del Municipio de Luperón, Puerto Plata. En la especie, el Tribunal Constitucional reconoció que el decreto cuestionado tenía un alcance particular y, sin embargo, acogió la acción en lugar de declararla inadmisible, como lo había hecho hasta la fecha. No estamos de acuerdo con el cambio jurisprudencial y, en este sentido, consideramos que la acción debió declararse inadmisible.

2. Para justificar el cambio de precedente, en los párrafos 8.3, 8.4 y 8.5 de la sentencia se afirma lo siguiente: *"8.3. Como se demostrará más adelante, cuando se desarrolle el examen correspondiente, el decreto impugnado es inconstitucional; pero todo apunta que esa inconstitucionalidad no es resultado de un error de interpretación que pueda conducir a exceder el marco de razonabilidad trazado por la Constitución o a transgredir mandatos expresos de esta última, sino que existe una presunción grave de que fue dictado, en lo que se refiere a las Parcelas Nos. 1583 y 1584 del Distrito Catastral No. 5 del Municipio de Luperón, Puerto Plata, con el propósito de eludir el cumplimiento de una sentencia definitiva e irrevocable que anuló, por inconstitucional, un previo decreto del Poder Ejecutivo, que por idénticas causas al decreto ahora impugnado, había también declarado de utilidad*

pública e interés social la adquisición por parte del Estado Dominicano de dichas parcelas. 8.4 Y precisamente, la presunción grave de que el decreto impugnado ha sido dictado, en lo que atañe al accionante, con el deliberado propósito de violentar en su contra la garantía fundamental de la tutela judicial efectiva, reconocida en el artículo 69 de la Constitución de la República, es la condición específica que se retiene para que, no obstante ser un acto de tipo particular, pueda ser admitida una acción directa en inconstitucionalidad contra el mismo, como excepción al criterio jurisprudencial constitucional adoptado de que dicha acción solamente se admite contra actos estatales de carácter normativo y de alcance general. 8.5 En definitiva, entendemos que en presencia de una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto estatal de efectos particulares, cada vez que esté comprobado o exista la presunción grave de que ha sido producido con dolo, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución, dicha acción debe ser admitida, pues esta solución, que se constituye en excepción a la jurisprudencia constitucional de que dicho recurso está reservado para los actos estatales de efectos generales, es la más adecuada en la misión de este Tribunal Constitucional de defender la vigencia del Estado Social y Constitucional de Derecho".

3. Consideramos que independiente de que la violación constitucional sea o no evidente, el principio de corrección funcional debió respetarse, de manera que tratándose de un decreto que tiene un alcance particular los afectados con el mismo debieron apoderar al Tribunal Superior Administrativo, tal y como lo ha venido reiterando el Tribunal desde su sentencia TC/0051/12, del 19 de octubre de 2012, la esencia de la línea jurisprudencial seguida en este tema radica en que la ausencia de alcance general de la norma atacada cierra la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca de la acción en inconstitucionalidad.

4. Supeditar la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de una acción en inconstitucionalidad contra un acto de alcance particular a que la violación alegada sea grave o evidente implica suponer que en tales casos la jurisdicción contencioso administrativa carece de la capacidad para resolver adecuadamente la cuestión. En la hipótesis de que dicha jurisdicción adoleciera de tal incapacidad, los afectados tienen abierta la casación y, finalmente, la revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales con autoridad irrevocable de cosa juzgada prevista en el artículo 277 de la Constitución y reglamentado en los artículos 53 y 54 de la Ley 137-11.

5. Con ocasión de un eventual recurso de revisión constitucional, el Tribunal Constitucional tendría la oportunidad de defender el orden constitucional y los derechos fundamentales y, en particular, sancionar las graves violaciones que lo han inducido a cambiar su línea jurisprudencial. De lo que se trata es de que se sigan los causes procesales previstos en el sistema de justicia constitucional vigente.

6. De mantener este cambio jurisprudencial, el Tribunal Constitucional tendría que examinar en cada caso si la violación invocada por el accionante es *"dolosa"*, grave y evidente, análisis este que tiene un contenido de subjetividad y de discreción muy amplio, con todas las implicaciones que de ello se derivan. Esta decisión constituye una motivación para que futuros accionantes, conscientes de que el acto atacado tiene un alcance particular, justifiquen la admisibilidad en la existencia de una violación constitucional *"dolosa"* y grave.

7. Nos parece que no hay justificación para que se corra el riesgo indicado, en particular, porque el sistema consagra el mecanismo para que el Tribunal sancione, si no lo hace el Poder Judicial, las violaciones consideradas *"deliberadas y dolosas"*.

Conclusión

Somos partidarios de que se mantenga la línea jurisprudencial del tribunal, en lo que respecta a declarar inadmisible las acciones en inconstitucionalidad contra actos de alcance particular, independientemente de que la violación constitucional invocada sea *"deliberada"* y *"dolosa"*.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario