



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0205/13

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0136, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ministerio de Hacienda, contra la Sentencia núm. 095-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los trece (13) días del mes de noviembre de dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, en funciones de Presidenta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Jottin Cury David, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 94 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), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 095-2012, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).

Dicha sentencia fue notificada al Ministerio de Hacienda en fecha catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012), según se puede apreciar en el Acto núm. 678/2012, instrumentado por Joseph Chía Peralta, alguacil ordinario de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Ministerio de Hacienda interpuso el presente recurso en fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012).

No hay constancia de notificación del recurso; sin embargo, la parte recurrida, Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona, depositó su escrito de defensa en fecha veintidós (22) de noviembre de dos mil doce (2012), mientras que, en fecha diez (10) de octubre de dos mil doce (2012), el Procurador General Administrativo, César A. Jazmín Rosario, por igual, depositó un escrito de defensa.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La sentencia recurrida acogió la acción de amparo incoada por Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona, contra el Ministerio de Hacienda,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por vulneración al derecho de propiedad; ordenó que dicho ministerio procediera a incluir en la partida de su presupuesto del año dos mil trece (2013) el pago de la suma de cinco millones quinientos ochenta y cinco mil quinientos pesos oro dominicano (RD\$5,585,500.00) a favor de los accionantes, por concepto de expropiación de un terreno propiedad de etos, así como al pago de una astreinte por la suma de cinco mil pesos oro dominicano (RD\$5,000.00).

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo fundó su decisión, entre otros, en los siguientes motivos:

CONSIDERANDO: Que respecto al primer medio de inadmisión en el sentido de que se declare inadmisibile la presente acción de amparo por considerar la parte accionada que existen otras vías que tutelen el derecho alegado, este tribunal procede a rechazar el mismo en razón de que el objeto de la acción de amparo es tutelar efectivamente los derechos fundamentales de carácter universal, reconocidos y garantizados por la Constitución, que sólo pueden ser reclamados por esa vía; por lo que, si bien existen otros recursos o procedimientos para garantizar de forma efectiva la decisión de la pretensión que se persigue con la presente acción, a juicio de este tribunal nos encontramos frente a un amparo de cumplimiento, siendo ésta la vía más efectiva para proteger el derecho fundamental alegado. (sic)

CONSIDERANDO: Que en cuanto al segundo medio de inadmisión presentado por la parte accionada fundado en el artículo 65 de la ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, alegando que la parte accionante no ha señalado el acto y que no ha aportado al tribunal la prueba de cuál acto es el que pudiera ser arbitrario o ilegítimo que pueda comprometer o vulnerar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus derechos fundamentales, este tribunal procede rechazar el indicado medio de inadmisión en razón de que reposa en el expediente el Decreto No. 381-92 dictado en fecha 31 de diciembre del 1992 por el Presidente DR. JOAQUIN BALAGUER contentivo de declaratoria de Utilidad Pública sobre varios bienes inmuebles propiedad de los hoy accionantes conforme con Certificado de Título No. 90-6151 expedido por el Registrador de Títulos del Distrito Nacional. (sic)

CONSIDERANDO: Que del estudio del expediente abierto en ocasión del presente proceso se establece que el accionante ha realizado todas las diligencias pertinentes para obtener el pago del justo precio, y sin embargo, no obstante reposar en el expediente una comunicación de fecha 6 de noviembre del 2007 dirigida por el Secretario de Estado, Administrador General de Bienes Nacionales al Secretario de Estado de Hacienda donde canalizó el indicado pago, la parte accionada, es decir el Ministerio de Hacienda no ha pagado como era su deber. (sic)

CONSIDERANDO: Que al no haber cumplido el Ministerio de Hacienda con el previo pago del justo precio a la parte accionante, ni haber realizado las gestiones necesarias establecidas por la ley para la obtención del mismo, queda configurado la vulneración del derecho de propiedad consagrado en la Carta Magna. Que para que el Juez de amparo acoja la acción, es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental o que exista la posibilidad de una violación inminente, ya sea por un acto o por una omisión, que en la especie ha quedado claro que existe una vulneración al derecho de propiedad de la accionante, por lo que procede acoger la presente acción de amparo. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión

La parte recurrente pretende que se anule la sentencia recurrida por ser contraria a las disposiciones del inciso 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, ya que, según sus argumentos, existen otras vías, igualmente efectivas, para garantizar los derechos fundamentales.

Para justificar dicha pretensión argumenta, entre otros motivos, lo siguiente:

- a) Que, al desestimar los alegatos de inadmisibilidad invocados por dicha parte recurrente, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo “erró en la fundamentación de su decisión, máxime cuando los términos del artículo 70.1 de la ley 137-11 establecen todo lo contrario, al disponer que la acción de amparo será inadmisibile cuando existan otras vías ya judiciales, ya administrativas, según el caso” (sic).
- b) Que “no importa que la vulneración sea a derecho fundamental, pues el artículo 70.1 dice claramente que las otras vías instituidas pueden reconocer la vulneración a ese derecho fundamental” (sic).

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión

La parte recurrida, Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona, pretende que se declare inadmisibile el presente recurso y, de manera subsidiaria, que se rechace el mismo, alegando que:

- a) El recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser declarado inadmisibile ya que: 1) en el mismo no se exponen la calidad ni las generales de la persona que representa el Ministerio de Hacienda; 2) es extemporáneo, pues fue interpuesto ocho (8) días después de la notificación de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la sentencia, y no en el plazo de cinco (5) días a partir de la notificación de la sentencia impugnada, conforme a lo previsto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11; 3) no ha sido notificado a la parte recurrida, conforme a las disposiciones del artículo 97 de la referida ley núm. 137-11; y 4) no contiene los agravios que le ocasionó la sentencia impugnada.

b) Por otro lado, exponen que el recurso de revisión constitucional en materia de amparo es inadmisibles en tanto que la parte recurrente no estableció las razones por las cuales se configura la especial trascendencia o relevancia constitucional.

c) Subsidiariamente, concluyen que procede rechazar el recurso ya que el tribunal hizo una correcta tutela judicial del derecho fundamental conculcado por el Ministerio de Hacienda.

El Procurador General Administrativo, César A. Jazmín Rosario, depositó un escrito de defensa, dejando la solución del recurso a la soberana apreciación del Tribunal Constitucional.

6. Pruebas documentales

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

1. Sentencia núm. 095-2012, objeto del presente recurso, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).
2. Acto núm. 678/20123, instrumentado, en fecha catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012), por Joseph Chia Peralta, alguacil ordinario



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos invocados por las partes, el conflicto se contrae a que varios bienes inmuebles, propiedades de Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona, fueron declarados de utilidad pública mediante el Decreto núm. 381-92, dictado en fecha treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), y, a la fecha, el Estado dominicano no ha pagado los valores de los referidos inmuebles.

En tal virtud, Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona interpusieron una acción de amparo que fue acogida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la Sentencia núm. 095/2012, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo establecido en el artículo 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11.

9. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Previo a referirnos a la admisibilidad del presente recurso, es necesario analizar los medios de inadmisión planteados por la parte recurrida, a saber:

Sentencia TC/0205/13. Expediente núm. TC-05-2012-0136, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ministerio de Hacienda, contra la Sentencia núm. 095-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser declarado inadmisibles, pues en el mismo no se exponen la calidad ni las generales de la persona que representa el Ministerio de Hacienda. En relación con este medio, es nuestro parecer que el mismo carece de fundamento, ya que en la instancia introductiva del presente recurso se hace constar claramente que el Dr. Edgar Sánchez Segura actúa en nombre y representación de la parte recurrente.

b) Que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo es extemporáneo, pues fue interpuesto ocho (8) días contados a partir de la notificación de la sentencia impugnada, y no en el plazo de cinco (5) días contados previsto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11. Respecto de este medio, es preciso recordar que este tribunal constitucional, en su Sentencia TC/0080/12, dispuso que el referido plazo es franco y se calcula en días laborables. En relación con ello, el Tribunal Constitucional ha podido comprobar que la sentencia objeto del presente recurso fue notificada a la parte recurrente en fecha catorce (14) del mes de septiembre de dos mil doce (2012), y el recurso se interpuso el veintiuno (21) de septiembre del mismo año. Lo anterior evidencia que el recurso fue interpuesto dentro del plazo correspondiente y, por tanto, los argumentos de la parte recurrida carecen de fundamento.

c) Que el recurso no ha sido notificado a la parte recurrida de acuerdo con las disposiciones del artículo 97 de la Ley núm. 137-11. Esto también carece de fundamento jurídico. En efecto, del análisis del expediente se puede apreciar que todos los medios de inadmisión y argumentos de defensa de la parte recurrida se basan en los alegatos de la parte recurrente, los cuales se encuentran plasmados en la instancia contentiva del referido recurso, lo cual



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

evidencia que la parte recurrida tiene conocimiento del contenido de la referida instancia.

d) Que el recurso de revisión constitucional en materia de amparo es inadmisibles en tanto que la parte recurrente no estableció las razones por las cuales se configura la especial trascendencia o relevancia constitucional. Esto, igualmente, resulta improcedente. Sobre el particular conviene aclarar que, conforme a la legislación vigente en nuestro país –y según reiterada jurisprudencia–, cuando se interpone un recurso de revisión constitucional en materia de amparo, es a este tribunal constitucional a quien corresponde apreciar, en cada caso concreto, la configuración de la “especial trascendencia o relevancia constitucional”, al tenor de lo previsto en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, atendiendo a los criterios establecidos en la Sentencia TC/0007/12, que se describe más adelante.

Aclarado lo anterior, el Tribunal Constitucional ha estimado que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo resulta admisible, en atención a las siguientes razones:

e) 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 tercera.

f) En tal virtud, el artículo 100 de la referida ley número 137-11 establece los criterios para la admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo, sujetándola a que la cuestión de que se trate entrañe una especial trascendencia o relevancia constitucional, facultando al Tribunal Constitucional para apreciar dicha trascendencia o relevancia, atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

texto constitucional, o para determinar el contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

g) Este tribunal fijó su posición en relación a la aplicación del referido artículo 100 (Sentencia TC/0007/12, del 22 de marzo de 2012), estableciendo que la mencionada condición de admisibilidad solo se encuentra configurada, entre otros supuestos, en aquellos “que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento (...)”.

h) El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, pues se evidencia un conflicto que permitirá discurrir sobre el amparo de cumplimiento y el alcance del derecho a la propiedad, frente a un bien inmueble que es declarado de utilidad pública.

10. Sobre el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

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

a) El origen del presente conflicto se remonta al año novecientos noventa y dos (1992), cuando mediante el Decreto núm. 381-92, de fecha treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), el Presidente de la República, Joaquín Balaguer, declaró de utilidad pública una franja de terreno ubicada dentro de varias parcelas. En esa franja de terreno se encuentran tres porciones con una extensión superficial de 11,171 metros cuadrados, dentro del ámbito de la parcela núm. 185-171 del Distrito Catastral núm. 6, del municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, que eran



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propiedad de Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona, según el Certificado de Título núm. 90-6751.

b) Luego de la declaración de utilidad pública, los señores Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona solicitaron al Ministerio de Hacienda el pago del valor de dichos inmuebles, siendo los mismos valorados en cinco millones quinientos ochenta y cinco mil quinientos pesos oro dominicano (RD\$5,585,500.00); la solicitud de pago fue canalizada por el Administrador General de Bienes Nacionales ante el Ministerio de Hacienda.

c) Al no realizarse el pago, los señores Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona interpusieron una acción de amparo por ante el Tribunal Superior Administrativo, el cual dictó la Sentencia núm. 095-2012, mediante la cual se acogió la acción, al verificarse la vulneración al derecho de propiedad de los accionantes; se ordenó al Ministerio de Hacienda que incluyera en su presupuesto del año 2013 una partida ascendente al monto del valor asignado a los inmuebles para ser pagada a los accionantes; y se condenó a la parte accionada al pago de una astreinte por la suma de cinco mil pesos oro dominicano (RD\$5,000.00).

d) Inconforme con la decisión, el Ministerio de Hacienda ha interpuesto el presente recurso de revisión contra la Sentencia núm. 095-2012, bajo el argumento de que el tribunal de amparo erró en la fundamentación de su decisión, puesto que la acción debió declararse inadmisibles por existir otras vías judiciales y administrativas disponibles para proteger los derechos fundamentales.

e) Durante la instrumentación de la acción de amparo, el Ministerio de Hacienda planteó el medio de inadmisión descrito en el párrafo anterior, el cual fue rechazado por los jueces, quienes consideraron que el objeto de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de amparo es tutelar efectivamente los derechos fundamentales de carácter universal, reconocidos y garantizados por la Constitución. Determinaron los jueces de amparo que, si bien existen otros procedimientos que sirven para garantizar el derecho fundamental cuya vulneración se invoca, en la especie, la referida acción es la vía más efectiva para tutelarlos.

f) Conviene aclarar, a los fines de solucionar el presente conflicto, que la acción de que se trata fue interpuesta el primero (1º) de septiembre de dos mil diez (2010), fecha en la cual se encontraba vigente la Ley núm. 437-06, sobre la acción de amparo.

g) Conforme al artículo 1 de dicha norma, la acción de amparo era:

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 o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución de la libertad individual, tutelada por el Hábeas Corpus (sic).

h) En efecto, la acción de amparo tiene como objetivo permitir a cualquier persona, afectada en sus derechos fundamentales, exigirle a las autoridades correspondientes la efectividad en la realización de la obligación que se ha ignorado, garantizando con ello la concreción y eficacia de los actos administrativos y las leyes y, a su vez, garantizando uno de los objetivos principales de un Estado Social y Democrático de Derecho, que son, según el artículo 8 de la Constitución, *la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

i) Es bien sabido que un decreto es un acto administrativo que emana directamente de la máxima representación del Poder Ejecutivo –el Presidente o la Presidenta de la República– y que, dependiendo del alcance de sus efectos, se clasificarán en: 1) actos administrativos normativos, de efectos generales, si bien conviene precisar que no todo acto administrativo de efectos generales es un acto normativo; y 2) actos administrativos no normativos, de efectos particulares.

j) El decreto que declara de utilidad pública un bien inmueble, y ordena la toma de posesión inmediata del mismo, es, sin duda, un acto administrativo no normativo de efectos particulares, frente al cual era posible intentar una acción de amparo a la luz de la Ley núm. 437-06.

k) De igual manera, el no cumplimiento, por parte de la Administración Pública, de las actuaciones que se derivan de un acto administrativo previo, como puede serlo la compensación como consecuencia de un decreto de expropiación, también puede ser objeto de una acción de amparo.

l) En ese mismo sentido, en la actualidad, es posible incoar una acción de amparo de cumplimiento, conforme a las previsiones del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, el cual reza:

Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. (sic)

m) Partiendo de lo antes expuesto, la cuestión sería entonces determinar si dicha acción es o no la vía más efectiva para conocer del caso concreto. Para esto, el Tribunal Constitucional debe determinar si la declaración de utilidad pública de un inmueble puede producir violación al derecho fundamental de propiedad.

n) En la Sentencia TC/0017/13, este tribunal constitucional, adoptando el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que el uso y goce de un bien son atributos de la propiedad, determinando que esta comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales, y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor.

o) Acorde con la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹, ha señalado este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0017/13, que el derecho a la propiedad privada no es absoluto al permitirse, por ejemplo, su restricción por razones de utilidad pública o de interés social, siempre y cuando se practique dicha limitación según los casos y las formas establecidas por la ley y de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, afirmando dicha corte que, en tales casos, el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad, y supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible.

p) Lo anterior implica, pues, que para privar a una persona de su propiedad, la autoridad correspondiente debe hacerlo observando las garantías establecidas en la Constitución, en sus artículos 68 y 69.10, y en el artículo 8

¹¹ En la caso Salvador Chiriboga c. Ecuador, sentencia de 6 de mayo de 2008.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el proceso consagrado para estos casos por la Ley núm. 344 de 1943 sobre expropiaciones.

q) En la especie, los jueces de amparo pudieron verificar que la declaratoria de utilidad pública de los bienes inmuebles, propiedades de Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona, fue realizada mediante un decreto que ordenó la ocupación inmediata. Dicho decreto fue emitido en el año mil novecientos noventa y dos (1992), es decir, hace más de veintiún años, y hasta la fecha no han recibido el pago de su justo valor, como reparación por la afectación recibida.

r) El derecho de propiedad se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución, el cual prescribe que el Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad, señalando que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, razón por la cual el inciso 1 del mismo texto normativo consagra que:

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

s) De la lectura del texto transcrito en el párrafo anterior se infiere que, para que una persona pueda ser privada de su propiedad de manera que la afectación a su derecho fundamental sea mínima, es preciso que se garantice: 1) la legalidad de la actuación; 2) el debido proceso y la tutela judicial efectiva; y 3) el pago previo del justo valor del bien, es decir una previa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indemnización, salvo que interviniera una declaratoria de estado de emergencia o de defensa, caso en que dicho pago podría ser posterior, lo que, por cierto, no ocurre en la especie.

t) Resulta entonces que uno de los elementos esenciales en la declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble propiedad de una persona es el pago del justo valor, el cual se comporta como una indemnización que se reconoce al propietario que ha sido despojado de su derecho, con la finalidad de compensarle, transformando ese derecho de propiedad en un derecho a un crédito en contra del Estado. En este sentido, la doctrina sostiene que, frente a la potestad expropiatoria de la Administración, “el titular ve nacer un derecho a la indemnización correspondiente²”; esto así porque dicha actuación solo debe afectar partes específicas del patrimonio, “pero no su integridad económica, la cual queda compensada con una indemnización pecuniaria que restablece, al menos en principio, la sustracción de valor en que el sacrificio expropiatorio se concreta³”.

u) Efectivamente, cuando la privación de la propiedad se produce sin respetar los principios que garantizan la afectación mínima al derecho de propiedad, tal actuación, por parte de la Administración, se transforma en un acto de confiscación, la cual solo es posible en los casos y bajo las condiciones que de manera expresa establece la Constitución. Al respecto, el inciso 5 del artículo 51 de la Constitución establece:

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

² Eduardo García De Enterría. “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo II. 11ª Edición. 2008. Madrid. p. 271

³ Eduardo García De Enterría. Ob. Cit. p. 278



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

v) Es decir que la actuación de la Administración, cuando es ajena al mandato de la Constitución, se aparta de la función esencial de un Estado Social y Democrático de Derecho, violando de esa forma los derechos fundamentales de los sujetos activos de dichos derechos, en este caso Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona, quienes después de más de veintiún (21) años no han sido indemnizados.

w) Todo lo antes descrito nos permite responder al planteamiento de la parte recurrente, la cual sostiene que “no importa que la vulneración sea a derecho fundamental, pues el artículo 70.1 dice claramente que las otras vías instituidas pueden reconocer la vulneración a ese derecho”. Llama a nuestra atención que la parte recurrente en ningún momento niega la vulneración a derechos fundamentales que ha originado su omisión, sino que refuta que el procedimiento utilizado para la restauración del mismo sea una acción de amparo.

x) En lo que respecta a este medio, conviene destacar que la acción de amparo fue interpuesta –como indicamos anteriormente– el primero (1º) de septiembre de dos mil diez (2010), fecha en la cual se encontraba vigente la Ley núm. 437-06, que consagraba en su artículo 3 lo siguiente:

La acción de amparo no será admisible en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de actos jurisdiccionales emanados de cualquier tribunal de los que conforman el Poder Judicial;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los treinta (30) días que sigan a la fecha en que el agraviado tuvo conocimiento de la conculcación de su derechos;

c) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente, a juicio del juez apoderado;

d) Cuando se trate de las suspensiones de garantías ciudadanas estipuladas en el Artículo 37, Inciso 7, o en el Artículo 55, Inciso 7, de la Constitución de la República.

Párrafo.- Debe entenderse que el punto de partida del plazo señalado en el Literal "b" del artículo anterior empieza cuando el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho constitucional.

y) Como se observa, entre las causales de inadmisibilidad no se contemplaba la existencia de otra vía idónea. De manera que, en la especie, a los fines de garantizar la seguridad jurídica, respetando así la existencia de situaciones jurídicas que fueron consolidadas por una ley anterior, no es posible aplicar las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, que condiciona la admisibilidad de la acción de amparo a que no existan otras vías judiciales efectivas mediante las cuales se pueda proteger el derecho fundamental cuya violación se invoca.

z) Por otro lado, los jueces de amparo pudieron advertir que, aun cuando existieran otras vías judiciales que permitieran obtener la protección del derecho fundamental vulnerado, ninguna de esas vías podía ser tan, o más, efectiva, eficaz y expedita que el amparo, pues cualquier otro proceso judicial extendería indefinidamente la concreción de la protección que se procura en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este caso, en que la violación al derecho fundamental se ha estado produciendo por más de veintiún (21) años.

aa) Sobre lo antes expuesto, conviene agregar que el juez de amparo está sujeto a aquellos principios que rigen todo proceso constitucional y que sirven como instrumento para la efectividad de sus decisiones, tales como son los principios de favorabilidad, oficiosidad y supletoriedad, consagrados en los artículos 7.5, 7.11 y 7.12 de la Ley núm. 137-11, respectivamente.

bb) En virtud de estos principios –los cuales se aplican supletoriamente para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de la ley–, la Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental, pudiendo adoptar de oficio las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aun cuando no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.

cc) En ese sentido, y en virtud del principio de oficiosidad previamente indicado, es conveniente precisar que, a pesar de que la Ley núm. 437-06 condicionaba la admisión de la acción de amparo a que la misma se interpusiera dentro de un plazo de treinta (30) días contados a partir de la fecha en que el agraviado tuvo conocimiento de la conculcación de su derecho, debe evaluarse la exigencia del mismo cuando se trata de violaciones continuas.

dd) 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

ee) Este concepto ha sido previamente analizado por la Suprema Corte de Justicia, en su Sentencia núm. 0028, dictada en fecha veinticinco (25) de marzo de dos mil nueve (2009), la cual ha indicado que cuando hay negativas constantes por parte de la Administración Pública competente existe continuidad en la lesión; y que por tanto *el plazo para interponer dicho recurso, no debía contarse desde la primera trasgresión, como pretenden los recurrentes, sino que tal como lo hizo dicho tribunal, tenían que valorarse las diligencias que la recurrida había realizado a fin de determinar si ésta había actuado con mayor o menor celeridad frente al continuo estado de violación, lo que fue valorado por el Tribunal a-quo según consta en los motivos de su decisión y tras apreciarlo pudo establecer que al momento de la interposición del recurso el plazo no se había agotado, debido a la continuidad y permanencia de la lesión y a las constantes diligencias encaminadas por la recurrida para ponerle fin a esta actuación arbitraria e ilegal de las autoridades.*

ff) En la especie, se ha podido comprobar la actividad constante de los recurridos, desde el momento de la expropiación hasta días antes de la acción de amparo, procurando obtener, por parte de la administración competente, el pago correspondiente a la compensación de la que son acreedores. Tal situación evidencia la continuidad de la afectación al derecho fundamental de los recurridos, por lo que el plazo con el cual contaban para interponer la acción de amparo se mantuvo renovándose, aun dieciocho (18) años más tarde.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gg) En tal virtud, y tomando en cuenta todo lo expuesto previamente, hemos considerado que, al dictar la Sentencia núm. 095-2012, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo actuó correctamente, y procede rechazar el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo y Víctor Gómez Bérge, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ministerio de Hacienda, contra la Sentencia núm. 095-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: RECHAZAR el recurso referido en el acápite precedente y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia núm. 095-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).

TERCERO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y 7 y 66 de la Ley núm. 137-11.

CUARTO: COMUNICAR la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Ministerio de Hacienda,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

así como a la parte recurrida, Manuel Carmona y María Mercedes de Carmona.

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

Firmada: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, en funciones de Presidenta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Jottin Cury David, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe comparte el criterio de que la Sentencia núm. 095-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012), sea confirmada. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino la dimensión subjetiva, del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el conceso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/2013, del 7 de mayo de 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada Sentencia TC/0007/12, que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

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

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

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que la revisión es admisible y, consecuentemente, la sentencia de amparo núm. 095-2012 de que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se trata de ser confirmada, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario