



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0226/14

Referencia: Expediente núm. TC-05-2013-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de amparo interpuesto por el Ayuntamiento del municipio San Francisco de Macorís contra la Sentencia núm. 01302012000198, dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de septiembre del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 94 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), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

En ocasión de la acción de amparo incoada por Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte contra varios actos dictados por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento de San Francisco de Macorís por violación al derecho de propiedad, la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís dictó la Sentencia núm. 01302012000198 el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012), cuyo dispositivo, copiado textualmente, reza de la siguiente manera:

SEGUNDO: Acoger como al efecto acoge, el Recurso de Amparo interpuesto por los señores Leónidas Castro, Mauricio Núñez Marte y Diego Alcalá María; y en consecuencia anula la actuación realizada por el Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís, a través de su Concejo de Regidores, mediante el Acta No. 28-2010, de la Sesión Ordinaria, de fecha tres (03) del mes de noviembre del año dos mil diez (2010), dentro del ámbito de la parcela No. 316383076021 del Municipio de San Francisco de Macorís, y los solares 2-A y 2-B, de la manzana no. 198 del distrito Catastral No. 1 del Municipio de San Francisco de Macorís, consistente en la prohibición de construcción en los referidos inmuebles, propiedad de los señores Leónidas Castro, Mauricio Núñez Marte y Diego Alcalá María, debiendo abstenerse de ejecutar cualquier disposición que tienda a afectar el Derecho de Propiedad de los demandantes.

TERCERO: Rechazar, como al efecto rechaza, los pedimientos contenidos en los ordinales segundo y tercero, relativos a las Actas No. 33/2010, de fecha uno (01) del mes de diciembre del año dos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil diez (2010), y No. 25/2010, de fecha seis (06) de octubre del año dos mil diez (2010), emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís; así como el ordinal sexto, de las conclusiones al fondo, vertidas en la audiencia de fecha cuatro (04) del mes de junio del año dos mil doce (2012), celebrada por ante éste Tribunal, y ratificadas en su escrito justificativo de conclusiones, de fecha ocho (08) del mismo mes y año; por los mismos resultar improcedentes y mal fundados, en virtud de los motivos expuestos en el cuerpo de ésta sentencia.

CUARTO: Condenar como al efecto condena, al Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, representado por el Síndico Ing. Félix Manuel Rodríguez Grullón, al pago de un astreinte, consistente en la suma de diez mil pesos (RD\$10,000.00), por cada día de retardo en la ejecución de la presente sentencia.

QUINTO: Ordenar como al efecto ordena, al Registro de Títulos del Departamento de San Francisco de Macorís, el levantamiento de cualquier oposición o inscripción que como consecuencia del presente proceso haya surgido sobre los inmuebles involucrados en el mismo.

Dicha sentencia fue notificada a los abogados apoderados de Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte el veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012), mediante el Acto de alguacil núm. 1570-2012, instrumentado por el ministerial Rafael Martínez Almánzar.

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

El Ayuntamiento del municipio San Francisco de Macorís interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo el tres (3)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de agosto de dos mil doce (2012), con el propósito de que se revoque la Sentencia núm. 01302012000198, dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012).

El presente recurso fue notificado a los recurridos, Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte, mediante el Acto de alguacil núm. 1645-2012 del ocho (8) de agosto de dos mil doce (2012), instrumentado por el Rafael Martínez Almánzar, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Segunda Sala del Tribunal de Tierras del Juzgado de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís basó su decisión en los motivos siguientes:

a. *Que los ayuntamientos se rigen por las disposiciones establecidas en la Constitución de la República Dominicana, en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios (...) pudiendo estos mediante ordenanzas y reglamentos complementar las disposiciones legales, a los fines de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades de sus comunidades.*

b. Explica que de acuerdo con lo establecido en la referida ley núm. 176-07, “el ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística; es competencia de los ayuntamientos”.

c. Los ayuntamientos tienen dichas facultades, *siempre que no atenten contra el Derecho de Propiedad que constitucionalmente le corresponde a cada ciudadano, condicionando el ejercicio de ese derecho a situaciones que ocasionan perjuicio al titular del indicado derecho fundamental, no*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permitiéndole hacer uso de él de manera libre y voluntaria, tal y como lo establece nuestra carta magna.

d. El Concejo de Regidores del Ayuntamiento de San Francisco de Macorís, mediante el Acta núm. 28-2010 “ordena una serie de disposiciones que condicionan el Derecho de Propiedad del señor Leónidas Castro, así como de los señores Mauricio Núñez Marte y Diego Alcalá María”; por lo que al *Concejo de Regidores prohibir al señor Leónidas Castro la continuación de la construcción de la edificación que dicho señor realizaba sobre la parcela No. 3163830777333021 del Municipio de San Francisco de Macorís, y haciendo extensiva dicha prohibición “a todos los que tengan construcciones en ese lugar y que se encuentren en igual condición”*; evidentemente que se ha conculcado el derecho fundamental de propiedad. En razón de lo anterior, se procedió a anular el Acta núm. 28/2010, emitida por el Concejo de Regidores de San Francisco de Macorís.

e. Con respecto a la nulidad del Acta núm. 33/2010, la misma ordenó la revocación de la aprobación hecha previamente a los planos y a la documentación del anteproyecto de edificio comercial que sería construido en el inmueble propiedad de Leónidas Castro, “por existir una decisión del referido Concejo que prohíbe cualquier tipo de construcción en la zona adyacente al lado de los bomberos”.

f. Tomando en cuenta que *los Ayuntamientos tienen la facultad [de] aprobar o no planos referentes a construcciones dentro del ámbito del territorio municipal (...) por lo que la aprobación o no de los planos del edificio propiedad del señor Leónidas Castro, entra dentro del ámbito facultativo del Ayuntamiento (...); en tal sentido procede entonces que éste Tribunal rechace la solicitud de nulidad del Acta No. 33/2010.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Adicionalmente, en cuanto a la solicitud de que el Ayuntamiento Municipal abandone el solar número 2-B, propiedad de Mauricio Núñez, “no fue aportada ningún tipo de prueba que demuestre que real y efectivamente el indicado solar (...) se encuentra ocupado por el Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís”, por lo cual el tribunal de amparo procedió a rechazarla.

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

La parte recurrente pretende que se revoque la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras del Juzgado de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís. Para justificar dicha pretensión alega, entre otras, las razones siguientes:

a. *Al Concejo de Regidores le fueron sometidos unos planos y unos documentos del ante proyecto del edificio comercial de dos niveles situados en el solar localizado en la calle 5, sector el Capacitado al lado del edificio o nave que ocupa el Honorable Cuerpo de Bomberos de la comunidad, planos y documentos que fueron aprobados, toda vez que en los mismos no aparecía la violación a la pared medianera que separa el edificio de los Bomberos con la indicada construcción, cuestión esta que fue comprobada después de la construcción del primer piso.*

b. No obstante, dicha aprobación fue revocada ya que *tanto el informe del Departamento de Planeamiento Urbano como de la Comisión Jurídica dejaron establecido, con un soporte técnico, sin lugar a dudas, una violación grosera a la distancia que debe existir entre una edificación y otra respecto de la pared medianera que divide a dos colindantes o vecinos, actuación que se corresponde con lo establecido en el artículo 126 de la Ley No. 176-07.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. El derecho de propiedad cuenta con protección constitucional, sin embargo *el uso, el goce y disfrute de este derecho está limitado también por la Constitución de la República en el sentido de que, “La propiedad tiene una función social que implica obligaciones”; es decir, que existen normas y regulaciones para el ejercicio de este derecho sin que las personas puedan ser afectadas en tanto y en cuanto los demás no deben sufrir un perjuicio ante el ejercicio abusivo de este derecho.*

d. El Concejo de Regidores “no ha cuestionado, al emitir la resolución que prohíbe la continuación de la construcción del segundo nivel de la supra indicada edificación, el alegado derecho de propiedad que invocan los accionantes en amparo”.

e. La sentencia coloca al Ayuntamiento en un estado de indefensión ya que su decisión *equivale a decir que el Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís y su Concejo de Regidores no han incurrido en la alegada violación del derecho de propiedad que alegan los reclamantes; mas aun evidencia que la parte demandada tiene razón en el sentido de que la prohibición a la continuación de la identificación por violación al lindero o pared perimetral es lo que ha generado la controversia, prohibición que está sustentada en las actas y las certificaciones emitidas tanto por el concejo de regidores como por la secretaria del Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís quien es un funcionario con fe pública y que representa una institución con facultad para intervenir en todo lo que concierne al planeamiento urbano y a la regulación del uso, disfruto o goce del derecho fundamental de propiedad.*

f. El seis (6) de octubre de dos mil diez (2010), en su Acta núm. 25-2010, el Concejo de Regidores aprobó los planos y documentos del anteproyecto para construir una edificación en el inmueble propiedad de Leónidas Castro. Posteriormente, el Concejo de Regidores revocó dicha aprobación “en virtud de un informe que rindió la Comisión Jurídica en



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

base a un informe técnico que rindió el departamento de Planeamiento Urbano ante la denuncia del Jefe del Cuerpo de Bomberos”, quien indicó que existía una afectación al edificio de dicho cuerpo, por parte del edificio que estaba en construcción propiedad de los hoy recurridos.

g. Conforme a la Ley núm. 176-07, se “faculta a los ayuntamientos para asumir las reclamaciones relativas a los linderos y paredes medianeras”; y dentro del ámbito del ejercicio de sus funciones dictó una resolución que ordenó la paralización de la obra que se llevaba a cabo en violación a los límites que se deben observar.

5. Hechos y argumentos jurídicos de los recurridos en revisión constitucional en materia de amparo

Los recurridos, Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte, presentaron su escrito de defensa en virtud del cual solicitan la confirmación parcial de la sentencia de amparo, para lo cual se basan en los siguientes argumentos:

a. El Concejo de Regidores del Ayuntamiento aprobó los planos, en base a los cuales los hoy recurridos comenzaron a construir; posteriormente dicho Concejo revocó la aprobación, a pesar de que dichas obras cumplen con todos los requisitos legales, en violación a su derecho de propiedad.

b. La revocación de la aprobación fue realizada por “los regidores de manera ilegal, contradictorio y sin ningún tipo de formalidad”, según consta en el acta de la sesión ordinaria celebrada el tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010).

c. “Ciertamente a los señores Leónidas Castro, Mauricio Núñez Marte y Diego Alcalá María, les ha sido condicionado su Derecho de Propiedad, con la prohibición de construcción sobre [sus propiedades]”. En base a lo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anterior, solicitan la confirmación de la sentencia de amparo en los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto del dispositivo la sentencia recurrida.

d. No obstante, solicitan la revocación del párrafo tercero de la sentencia de amparo, en razón de que en dicha decisión se rechazó su solicitud de que el Ayuntamiento de San Francisco de Macorís desalojara el solar ocupado. Sobre el particular señalan que el tribunal de amparo *motivó el rechazo [en] que las partes accionantes en amparo no presentaron las pruebas de que el solar antes descrito estaba ocupado por el ayuntamiento municipal de San Francisco de Macorís, pero resulta que la ley 137-11 le faculta al juez buscar las pruebas y tomar las medidas pertinentes a fin de salvaguardar el derecho constitucional*. En razón de esto requieren a este tribunal que, con respecto al inmueble, “ordene el desalojo del ayuntamiento de San Francisco de Macorís, quien lo ocupa de manera intrusa e ilegal”.

e. Finalmente, en un escrito adicional, depositado el veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013), los recurridos solicitan que el presente recurso se declare inadmisibile por extemporáneo ya que el mismo “fue depositado en la secretaría en fecha 3 del mes de agosto, después de ser notificado en fecha 27 de julio del 2012, al vencimiento de ocho (8) días, ventajosamente vencido [el plazo]”.

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. Acta núm. 25-2010 de la sesión ordinaria del seis (6) de octubre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Acta núm. 28-2010 de la sesión ordinaria del tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores.
3. Acta núm. 33-2010 de la sesión ordinaria del primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores.
4. Certificado de título matrícula núm. 1900010352, que ampara el derecho de propiedad de Mauricio Núñez Marte en el solar 2-B, manzana 198, distrito catastral 1, ubicado en San Francisco de Macorís, emitido el dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011).
5. Certificado de título matrícula núm. 1900010355 que ampara el derecho de propiedad de Diego Alcalá María en el solar 2-A, manzana 198, distrito catastral 1, ubicado en San Francisco de Macorís, emitido el dieciocho (18) de julio de dos mil once (2011).
6. Certificado de título matrícula núm. 1900004528, que ampara el derecho de propiedad de Leónidas Castro sobre el inmueble identificado como 316383076021, ubicado en San Francisco de Macorís, emitido el primero (1º) de septiembre de dos mil nueve (2009).
7. Acto de alguacil núm. 1570-2012 del veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012), instrumentado por el ministerial Rafael Martínez Almánzar, en virtud del cual se notifica a los abogados apoderados de Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte la Sentencia núm. 01302012000198, dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

El Concejo de Regidores del Ayuntamiento de San Francisco de Macorís emitió una resolución según consta en el Acta núm. 25-2010 de la sesión ordinaria del seis (6) de octubre de dos mil diez (2010), en virtud de la cual autorizó la construcción de un edificio comercial en el inmueble propiedad de Leónidas Castro. Posteriormente, mediante el Acta núm. 28-2010 de la sesión ordinaria del tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010), ordenó la suspensión de la construcción, así como otras medidas. Finalmente, mediante el Acta núm. 33-2010 de la sesión ordinaria del primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010), revocó la autorización para construir, dada en virtud de la primera resolución.

A raíz de esto, Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte interpusieron una acción de amparo alegando violación a su derecho de propiedad como resultado de las actuaciones del Concejo de Regidores. El juez de amparo acogió parcialmente la acción y reconoció la violación al derecho de propiedad por la suspensión de la construcción, mientras que rechazó la acción en cuanto a la solicitud de nulidad de la resolución que revocaba la autorización para construir. Como resultado de esta decisión, el Ayuntamiento de San Francisco de Macorís interpuso un recurso de revisión constitucional contra la decisión dictada por el juez 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 en materia de amparo

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

a. Los recurridos plantean la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo por extemporaneidad, en razón de que el mismo fue depositado el tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), siete (7) días después de que fue notificada la sentencia, la cual fue notificada el veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012).

b. De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser interpuesto en un plazo de cinco (5) días contados a partir de la fecha de su notificación. Este tribunal ha establecido que dicho plazo es franco, es decir, que no se contarán el primer ni el último día y que tampoco se computarán los días no laborables (Sentencia TC/0080/12).

c. La sentencia recurrida fue notificada el viernes veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012), mediante el Acto de alguacil núm. 1570-2012, instrumentado por el ministerial Rafael Martínez Almánzar, y el recurso de revisión constitucional fue depositado por la parte recurrente el viernes tres (3) de agosto de dos mil doce (2012). En este sentido, se puede comprobar que transcurrieron exactamente cinco (5) días laborables desde la notificación de la sentencia hasta la interposición del presente recurso, por lo cual el mismo fue interpuesto dentro del plazo legal. Procede, pues, rechazar la solicitud de inadmisibilidad interpuesta por los recurridos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Resuelto lo anterior, debemos determinar si el presente caso cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 100 de la referida ley núm. 137-11, es decir la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, apreciada por este tribunal atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional o para la determinación del contenido, del alcance y de la concreta protección de los derechos fundamentales.

e. En la especie, el Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional tiene relevancia y trascendencia constitucional, ya que el conocimiento del fondo del mismo permitirá reforzar su criterio en cuanto al carácter ejecutivo y la presunción de legalidad y validez de los actos administrativos dictados por los ayuntamientos en su calidad de Administración Pública, así como pronunciarse sobre la posibilidad de las administraciones de suspender y revocar sus actos propios.

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

En lo que se refiere al recurso de revisión constitucional, este tribunal hace las siguientes consideraciones:

a. El Concejo Municipal o Concejo de Regidores es el órgano colegiado del Ayuntamiento con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización, con lo cual sus decisiones y resoluciones son propias y se consideran como actos administrativos.

b. Conforme a lo establecido en la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, corresponde a los ayuntamientos, a través de su Concejo Municipal, autorizar los usos de suelos y edificaciones en el territorio de la provincia a que pertenecen.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. De acuerdo a lo establecido en el artículo 51 de la Constitución dominicana: “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”. Al igual que cualquier otro derecho, el derecho de propiedad no es absoluto, por lo cual puede ser modulado para la satisfacción del interés general. Sobre el particular, el artículo 74.2 de la Carta Magna establece que “[s]ólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.

d. Como explicamos previamente, en virtud de la referida ley núm. 176-07, los ayuntamientos tienen la potestad de otorgar los permisos de uso de suelo y edificaciones, una vez comprueben que los mismos cumplen con los requisitos establecidos por las normativas aplicables. Esto resulta, en principio, una limitación legal al ejercicio del derecho de propiedad, en razón de que se requiere de la autorización de una administración pública para el uso de la propiedad.

e. Sin embargo, una vez otorgado el permiso de uso de suelo y el permiso de edificación por la administración competente, dicha autorización pasa a formar parte integral del derecho de propiedad y esa limitación a su uso deja de existir.

f. En el caso en concreto, el Concejo Regidores del Ayuntamiento de San Francisco de Macorís, según consta en el Acta núm. 25-2010 de la sesión ordinaria del seis (6) de octubre de dos mil diez (2010), autorizó los planos para la construcción de un proyecto de edificio comercial de dos niveles en el inmueble propiedad de Leónidas Castro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. En este sentido, la autorización para construir es un acto administrativo que crea una situación jurídica específica y que afecta de manera positiva un derecho particular, en este caso, el derecho de propiedad.

h. Los actos emitidos por el Concejo Municipal, en su calidad de órgano de la Administración Pública, como ha reiterado este tribunal, *poseen una singular fuerza jurídica y, por tanto, siempre han de estar investidas de la legitimidad que se le reconoce a los actos emanados de toda autoridad pública, en razón de que se da por sentado que ésta, por lo general, actúa en el marco de las potestades que la ley le atribuye, cuidando no incursionar en áreas que escapen a su órbita competencial* (sentencias TC/0242/13 y TC/0094/14).

i. Así pues, la permanencia de los actos administrativos es un componente esencial de la actividad de la administración y de la tutela de los derechos de los administrados. En consecuencia, “la administración está atada por el contenido de los actos que ella misma emite” (Sentencia TC/0094/14).

j. En la especie, posterior a la aprobación de los planos y autorizada la construcción por parte de la administración competente, esta misma ordenó: (i) la suspensión de la autorización, junto con una serie de medidas para evitar el uso de la propiedad; y (ii) la revocación de la autorización de uso de suelo y edificación. Por tanto, procede que este tribunal evalúe si estaba dentro de las atribuciones y facultades del Concejo de Regidores realizar dichos actos en el caso en concreto, y si esas acciones conllevaban o no la violación a derechos fundamentales.

10.1. Sobre la suspensión del acto administrativo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Con respecto al primer acto administrativo, en virtud del Acta núm. 28-2010 de la sesión ordinaria del tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores, se ordenó la suspensión de la autorización previamente otorgada y adicionalmente: (i) paralizar y sellar la obra; (ii) sancionar a Leo Castro por haber violentado los parámetros relacionados a las leyes de construcción; (iii) comunicar la medida al Tribunal de Tierras para que prohíba cualquier tipo de negociación con esa edificación; y (iv) aplicar a todos los que tengan construcciones en ese lugar y que se encuentren en igual condición las medidas tomadas en la presente comunicación.

b. De lo anterior se desprende que las medidas tomadas, más que medidas preventivas, constituyen medidas sancionatorias, o bien sanciones administrativas, ya que se dispuso, entre otras cosas, “la sanción por violación a los linderos”, la inscripción de oposiciones en el registro de títulos para impedir negociaciones futuras con este inmueble, entre otras previamente listadas. Dichas medidas, individualmente, afectan el disfrute, goce y uso del derecho de propiedad que pertenece a Leónidas Castro, y de manera extensiva a “todos los que tengan construcciones en ese lugar y que se encuentren en igual condición las medidas tomadas en la presente comunicación”, que incluye a los también accionantes Diego Alcalá María y Mauricio Núñez.

c. De la evaluación del acta resultante de la reunión del Concejo de Regidores donde fueron tomadas las mismas, se evidencia que estas fueron adoptadas con total desapego a las normas de debido proceso consagrados en nuestra Constitución y reiteradas previamente por este tribunal, lo cual procederemos a analizar a continuación.

d. En este sentido, nuestra Constitución establece en su artículo 69 las garantías mínimas que deben ser respetadas particularmente para las medidas que tiendan a afectar en alguna medida algún derecho, y de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manera específica señala que “[l]as normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, con lo cual dicha obligación se extiende al momento de aplicar una sanción administrativa o tomar medidas sancionatorias, como es el caso en concreto.

e. Adicionalmente, en su artículo 138.2, nuestra Carta Magna establece que “[e]l procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley”.

f. En el presente caso, tal y como consta en el Acta núm. 28-2010 del Concejo de Regidores, se evaluaron los informes técnicos presentados por la Dirección de Planeamiento Urbano, se escuchó la opinión de cuatro (4) regidores de los que participaron en la reunión sobre las medidas a tomar en este caso considerando el contenido de los informes y, en base a esto, se tomaron las medidas previamente descritas. De acuerdo con la documentación presente en el expediente, no consta participación alguna de las personas que resultaron afectadas en ningún momento del proceso.

g. Tal y como ha indicado este tribunal, la importancia de la protección del debido proceso reside en “la posibilidad de que se garantice a la persona poder contestar cada argumento esgrimido en su contra, su derecho a la defensa y el derecho a ser asistida de manera oportuna técnica y jurídicamente” (Sentencia TC/0011/14), posibilidad que no se garantizó ni se pretendió garantizar en la imposición de las medidas por parte del Concejo de Regidores.

h. Tampoco hubo identificación de las normas que estaban siendo vulneradas, la infracción específica que se tipificó que conllevara la aplicación de las sanciones determinadas por el Concejo de Regidores ni se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tomó en cuenta “que la obra se encontraba amparada por el permiso conferido por la misma administración municipal”¹.

i. Sobre el particular, este tribunal ha señalado que es necesario que se provean motivos razonables y por escrito cuando se trata de actos administrativos que tengan como fin variar la situación jurídica del administrado (Sentencia TC/0010/12). Por lo cual, un acto que pretenda imponer una serie de medidas dirigidas a la afectación del derecho de propiedad debe ser realizado, como mínimo, respetando la garantía del debido proceso donde los hechos imputados puedan ser controvertidos entre la administración que evalúa la situación y el administrado que está siendo evaluado.

j. Adicionalmente al respeto al debido proceso, vale notar que otra de las medidas tomadas fue la de “comunicar la medida al Tribunal de Tierras para que prohíba cualquier tipo de negociación con esa edificación”. Es así como, de manera arbitraria y sin ningún tipo de justificación legal, el Concejo de Regidores determina colocar una afectación al derecho de propiedad de Leónidas Castro, de forma que se impide el uso del derecho de propiedad, traduciéndose esto en una actuación administrativa expropiatoria.

k. En este sentido, debemos entender como actos expropiatorios, aquellos actos administrativos que están dirigidos a privar a una persona del uso, beneficio o disfrute de su derecho de propiedad sin que exista una ocupación física ni un traspaso de título formal, pero que hacen que el derecho de propiedad sea, en términos prácticos, inexistente para el titular. Dicho acto, para considerarse expropiatorio, debe ser arbitrario o discriminatorio.

¹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Derecho urbanístico. Legislación y jurisprudencia*. Universidad del Externado, segunda edición, Colombia, 2009, p. 485.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. En el presente caso, al Concejo de Regidores ordenar al Tribunal de Tierras inscribir en el certificado de títulos del inmueble en cuestión, una prohibición absoluta a cualquier transacción o negociación sobre el inmueble, está impidiendo, de manera arbitraria, el uso, goce y disfrute del derecho de propiedad de Leónidas Castro, lo que se traduce en una violación a dicho derecho.

m. Por otro lado, y aún más grave en este caso, el hecho de que las medidas sancionatorias impuestas se hacen extensivas a personas que no formaban parte del proceso, al indicar de forma expresa el acto impugnado que serán aplicables “a todos los que tengan construcciones en ese lugar y que se encuentren en igual condición las medidas tomadas en la presente comunicación”. Esta medida hace extensiva la violación al derecho de propiedad a personas ajenas al proceso, así como viola el derecho a un debido proceso y el derecho de defensa de estos terceros no partes del proceso y el principio de la personalidad de la pena, en este caso, de la sanción.

n. Así pues, en razón de que el acto administrativo que fue dictado para, entre otras cosas, suspender la autorización de construcción, fue realizado en violación al debido proceso y al derecho de defensa de los hoy recurridos, y de manera particular, resultó en una franca violación a su derecho de propiedad, coincidimos con el juez de amparo en que dicho acto debe ser declarado nulo.

10.2. Sobre la revocación del acto administrativo

a. Por otro lado, corresponde que el Tribunal se pronuncie con respecto al Acta núm. 33-2010 de la sesión ordinaria del primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores, en virtud de la cual se decidió la revocación de la aprobación para construir previamente otorgada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante el Acta núm. 25-2010 de la sesión ordinaria del seis (6) de octubre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores.

b. Sobre esta actuación, el juez de amparo indicó que, en virtud de que *los Ayuntamientos Municipales tienen la facultad de aprobar o no planos referentes a construcciones dentro del ámbito territorial (...), la aprobación o no de los planos del edificio propiedad del señor Leónidas Castos, entra dentro del ámbito facultativo del Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís*, por lo cual el acta mediante la cual se acordó la revocación de la aprobación previamente realizada fue emitida dentro de las facultades de dicha administración, criterio que este tribunal no comparte por las razones que se explican a continuación.

c. Como se indicara previamente, los actos dictados por la Administración Pública son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado.

d. Así pues, para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones constitucionales y legales permitidas, como ha dicho previamente este tribunal, por ejemplo, siendo “revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa” (Sentencia TC/0094/14).

e. Se entiende por revocación el retiro del ordenamiento jurídico de un acto administrativo por la propia administración que lo dictó mediante un acto con efecto contrario al retirado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Cuando se trata de actos administrativos que afectan derechos o son de gravamen para el administrado, los mismos pueden, en principio, ser revocados directamente por la Administración Pública que los dictó, con la emisión de un nuevo acto de revocación, siempre que dicha revocación no vaya en detrimento del interés público o contraríe el ordenamiento jurídico.

g. Sin embargo, cuando se trata de actos administrativos que son favorables al administrado, actos declarativos o actos que reconocen u otorgan derechos, el principio es la irrevocabilidad de los mismos. Esto en razón de que, como hemos señalado, los actos que crean derechos colocan al administrado en una situación de seguridad jurídica que le permite realizar actos en base al acto otorgado por la administración.

h. Por tanto, para poder revocar un acto que reconoce u otorga derechos, la Administración no puede perjudicar al administrado a favor de quien se emitió el acto, ni a terceros que pudieran resultar afectados.

i. Sin embargo, cuando el derecho “conferido al administrado es revocado, sin que la administración obtenga el consentimiento expreso y escrito del afectado, se trata de una potestad expropiatoria, por cuanto el administrado tenía el derecho con justo título, pues era un derecho adquirido”².

j. En el caso particular de la aprobación de los planos para realizar una construcción “constituye el acto administrativo creador de una situación jurídica particular y de un derecho subjetivo”³ y su revocación, en consecuencia, resulta en una afectación del derecho reconocido, que en este caso es el derecho de propiedad. Sobre el particular, *la jurisprudencia ha sido enfática en poner de presente la vulneración del debido proceso y el*

² Consejo de Estado de Colombia, sección primera, sentencia del 9 de marzo de 2000, rad. 5733

³ Ibid.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho de defensa del administrado, implícita en la revocación de un acto de carácter particular y concreto, generador de derechos, sin agotar los requisitos legales señalados para ese propósito⁴.

k. Así pues, no es posible para la Administración Pública revocar por sí misma un acto administrativo cuando se trata de un acto favorable para el administrado, sin seguir los procedimientos constitucionales y legales propios. En nuestro ordenamiento jurídico, aun cuando actualmente no está vigente la normativa que contiene el proceso de declaración de lesividad de actos favorables –contenido en el artículo 45 de la Ley núm. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública y de procedimiento administrativo⁵–, el cual permite la impugnación por parte de la administración por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de aquellos actos favorables que resulten lesivos para el interés general, sí existen procedimientos legales que pudieron y debieron ser agotados por la administración pública en este caso en concreto.

l. En este sentido, la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, establece el recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, el cual, si bien en su generalidad es interpuesto por los administrados contra los actos administrativos, nada impide que quien interponga el recurso sea la propia administración que dictó el acto. Con la interposición del recurso, la jurisdicción contencioso-administrativa podrá determinar la legalidad o no del acto administrativo inicialmente dictado, en este caso la autorización para edificar, y podrá declarar la nulidad del acto en caso de que lo considere ilegal, decidiendo a su vez –y a solicitud de parte– la posible compensación por los daños que dicho acto de la administración pudo haber causado al administrado.

⁴ Ibid.

⁵ Conforme al artículo 61 de esta ley, su vigencia ha sido prorrogada hasta dieciocho (18) meses luego de su promulgación. La misma fue promulgada el seis (6) del mes de agosto del año dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Como ha señalado la doctrina, *tratándose por lo tanto del ejercicio oficioso de la revocatoria esto es, de la revocatoria como instrumento de la administración, se tiene por principio una enorme limitante que evita que la administración pueda sustituir irregularmente a la jurisdicción contenciosa administrativa en el juzgamiento o control a la legalidad de las decisiones administrativas*⁶. Así pues, la Administración debe presentarse “ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en busca de la anulación de sus propios actos que, aunque violatorios al orden legal, hayan reconocidos derechos subjetivos o creado situaciones jurídicas del mismo carácter”⁷.

n. En el caso concreto, el Concejo de Regidores, en su calidad de ente de la Administración Pública, dictó un acto que amplió el derecho de propiedad permitiendo y autorizando la construcción de una edificación, con lo cual, se trata de un acto que reconoce derechos subjetivos y modifica la situación jurídica de los accionantes. Su revocación directa por parte de la Administración, sin en el consentimiento del beneficiario del acto, no es posible sin que se configure una violación tanto al derecho al debido proceso, derecho de defensa, y particularmente una afectación ilegítima a un derecho de propiedad reconocido, lo que se traduce en una violación al derecho de propiedad, como ha sucedido en este caso.

o. Es por cuanto que el Acta núm. 33-2010 del Concejo de Regidores, en virtud de la cual se revocó de oficio la autorización dada por el Acta núm. 25-2010, dictada por dicha administración, resultó en una violación tanto al derecho al debido proceso, derecho de defensa y al derecho de propiedad del accionante, Leónidas Castro, lo que conlleva a acoger la acción de

⁶ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo*; tomo II. Universidad del Externado, cuarta edición, Colombia, 2003, p.308.

⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del Iº de julio de 1975, C.P. Jaime Betacour Cuartas, ACE, t. LXXXIX, nos. 447 y 448, 1975, p. 45. Citado por Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo*; tomo II, Universidad del Externado, cuarta edición, Colombia, 2003, p. 308.

Sentencia TC/0226/14. Expediente núm. TC-05-2013-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de amparo interpuesto por el Ayuntamiento del municipio San Francisco de Macorís contra la Sentencia núm. 01302012000198, dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, contrario a lo decidido por el juez que conoció inicialmente de la acción interpuesta.

p. Por todo lo expuesto previamente, este tribunal procede a acoger el recurso interpuesto, revocar parcialmente la sentencia de amparo, en razón de que la misma no reconoció la violación al derecho de propiedad realizado por el acto que revocó el permiso de construcción, y acoger en todas sus partes la acción de amparo interpuesta, en razón de que los actos impugnados violan el derecho a un debido proceso, derecho de defensa y el derecho de propiedad. Por tanto, se declara la nulidad del Acta núm. 28-2010 de la sesión ordinaria del tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores y del Acta núm. 33-2010 de la sesión ordinaria del primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández y Jottin Cury David, 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 la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la Sentencia núm. 01302012000198, dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ACOGER el recurso interpuesto por el Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís; y **REVOCAR**, parcialmente, la Sentencia núm. 01302012000198, dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012), en cuanto al rechazo de la nulidad del Acta núm. 33-2010 de la sesión ordinaria del primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores.

TERCERO: ACOGER la acción de amparo interpuesta por Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte y **DECLARAR** nulas las decisiones adoptadas en virtud del Acta núm. 33-2010 de la sesión ordinaria del primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores.

CUARTO: CONFIRMAR la decisión del juez de amparo, en cuanto a **DECLARAR** nulas las decisiones adoptadas en virtud del Acta núm. 28-2010 de la sesión ordinaria del tres (3) de noviembre de dos mil diez (2010) del Concejo de Regidores, así como **CONFIRMAR** el astreinte establecido por dicho juez y **ORDENAR** al Registro de Títulos del Departamento de San Francisco de Macorís el levantamiento de cualquier oposición o inscripción que como consecuencia del presente proceso haya surgido sobre los inmuebles involucrados en el mismo.

QUINTO: ORDENAR, la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte recurrente, Ayuntamiento del municipio San Francisco de Macorís, y a las partes recurridas, Diego Alcalá María, Leónidas Castro y Mauricio Núñez Marte.

SEXTO: DECLARAR el presente proceso 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 Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, 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. 01302012000198, dictada por la Segunda Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de San Francisco de Macorís el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012), sea revocada parcialmente, y de que sea acogida la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.



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, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/13 del siete (7) de mayo de dos mil trece (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.

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

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 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 acción de amparo sea acogida, salva su voto en lo concerniente a los motivos que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario