



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0257/15

Referencia: Expediente núm. TC-01-2010-0008, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI) contra el Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de septiembre del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, 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 185 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2010-0008, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI) contra el Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La presente acción en inconstitucionalidad tiene como objeto el Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo en fecha quince (15) de julio de dos mil diez (2010), que reza del modo siguiente:

Artículo 1. Se declara de utilidad pública e interés social, la adquisición por el Estado dominicano, para ser utilizada en la construcción del Acueducto Juan Dolio-Guayacanes y Extensión Malena, una porción de terreno con una extensión superficial de 27,500 metros cuadrados, ubicado dentro del ámbito de la Parcela No. 40 del Distrito Catastral No. 02, del Distrito Municipal los Llanos, Paraje la Yeguada, provincia San Pedro de Macorís, propiedad del Consorcio Azucarero de Empresas Industriales (CAEI).

Artículo 2. La distribución de los terrenos a utilizar por parte del Estado Dominicano, a través del INAPA, será del siguiente modo: 3000 metros cuadrados, para la construcción del campo de pozos, casetas, y depósitos regulares y 24,500 metros cuadrados, para la servidumbre de paso para la colocación de tuberías.

Artículo 3. Se declara de urgencia que el Estado Dominicano entre en posesión del inmueble indicado, a fin de que se puedan concluir de inmediato los trabajos señalados, luego de ser cumplidos los requisitos exigidos por la ley.

Artículo 4. La entrada en posesión por el Estado Dominicano del citado inmueble, será ejecutada por el Abogado del Estado, por tratarse de un inmueble registrado, en virtud de la Ley No. 486, del 10 de noviembre del 1964.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 5. Se autoriza al Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) a reunirse con los propietarios de dichos inmuebles, a fin de llegar a un precio razonable para la adquisición por parte del Estado del referido inmueble, siempre basado en las tasaciones de la Dirección General de Catastro y del Instituto Nacional de Tasadores Dominicanos.

Artículo 6. Envíese al Administrador General de Bienes Nacionales, al Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA), al Abogado de Estado (INAPA), al Abogado del Estado y al Registrador de Títulos que corresponda, para los fines de lugar. Dado en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los quince (15) días del mes de julio del año 2010, años 167 de la Independencia y 147 de la Restauración.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. La Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), mediante instancia regularmente recibida el diecisiete (17) de septiembre de dos mil diez (2010), interpuso ante la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, una acción directa de inconstitucionalidad contra el Decreto núm. 366-10, de fecha quince (15) de julio de dos mil diez (2010), que declara de utilidad pública e interés social una porción de terreno dentro de la parcela núm. 40, del distrito municipal de Los Llanos, Paraje La Yeguada, provincia San Pedro de Macorís.

2.2. En tal virtud, los impetrantes solicitan lo siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma, declarar regular y válido el presente recurso de inconstitucionalidad en contra de Decreto No. 366-10 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha 15 de julio del año 2010, por haber sido introducido conforme a derecho; SEGUNDO: En cuanto al fondo, declarar la inconstitucionalidad y por vía de consecuencia la nulidad del Decreto No. 366-10 de fecha 15 de julio del año 2010, por ser violatorio del numeral 1) del artículo 51 y del artículo 68 de la Constitución de la República y; TERCERO: Declarar las costas de oficio.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los artículos de la Constitución, cuya violación atribuye la accionante al referido Decreto núm. 366-10, son los siguientes:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), fundamenta su recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

a. El Estado dominicano, a través del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados, suscribió un contrato de ejecución de obras para la construcción del Acueducto Juan Dolio-Guayacanes y extensión La Malena, provincia San Pedro de Macorís, en vista de que los habitantes de las comunidades Juan Dolio, Guayacanes, La Malena, El Bronce, Los Conucos, Villa del Mar, entre otros, no contaban con un servicio de agua potable.

b. Ante la alegada falta de terrenos para la construcción del mencionado proyecto, el quince (15) de julio de dos mil diez (2010), el Poder Ejecutivo emite el Decreto núm. 366-10, el cual declara de utilidad pública e interés social una porción de terreno dentro de la parcela núm. 40, del distrito catastral núm. 02, del distrito municipal Los Llanos, paraje La Yeguada, Provincia San Pedro de Macorís, propiedad de la accionante, Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI).

c. El artículo 3 del referido decreto violenta el derecho de propiedad de la accionante, el cual está consagrado en el artículo 51 de la Constitución, ya que el mismo no incluye la “urgencia” como figura jurídica para hacer dicha declaración pública y de interés social, respecto de una propiedad privada, por lo que, en consecuencia, se violentan las disposiciones previstas por la Ley Sustantiva de la Nación.

d. Asimismo, la accionante alega que se conculca el artículo 68 de la Constitución, en referencia a la efectividad de la tutela y garantía de los derechos fundamentales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Finalmente, el impetrante expone que “la aviesa intención de perjudicar los intereses económicos de la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI) llegó tan lejos, que además la expropiación está dirigida a una empresa inexistente, pues tal y como hemos dicho no existe el “Consortio Azucarero de Empresas Industriales”. De modo que el Estado ni siquiera se preocupó por verificar el Registro de Títulos del departamento de San Pedro de Macorís, el cual es el verdadero propietario de la tierra cuya expropiación pretendían, por lo que también, por este motivo, debe ser anulado el referido decreto.

5. Intervención Oficial

En el presente caso intervino y emitió su opinión el procurador general de la República.

5.1. Opinión del procurador general de la República

5.1.1. El procurador general de la República, en su opinión del dieciséis (16) de noviembre de dos mil diez (2010), solicita a la Suprema Corte de Justicia que rechace la presente acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta por la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI) contra el Decreto núm. 366-10, ya que tal y como expresa el procurador, ciertamente el artículo 3 del referido decreto declara de urgencia que el Estado dominicano entre en posesión del inmueble; sin embargo, en ninguna parte del texto se hace constar que se hará sin previa indemnización a los propietarios. Que por el contrario, el artículo 5 del indicado decreto, expresa que:

Se autoriza al Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) a reunirse con los propietarios de dichos inmuebles, a fin de llegar a un precio razonable para la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adquisición por parte del Estado del referido inmueble, siembre basado en las tasaciones de la Dirección General de Catastro y del Instituto Nacional de Tasadores Dominicanos.

En ese sentido el alegato de la impetrante carece de fundamento.

5.1.2. En ese sentido, el Ministerio Público solicita lo siguiente:

ÚNICO: Que proceda a rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el decreto 366-10 dictado por el Poder Ejecutivo en fecha 15 de julio de 2010, que declara de utilidad pública e interés social una porción de terreno dentro de la parcela No. 40 del Distrito Catastral No. 02 del Distrito Municipal de los Llanos, Paraje La Yeguada, Provincia de San Pedro de Macorís.

6. Pruebas Documentales

6.1. La accionante, Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), En el trámite de la presente acción directa en inconstitucionalidad depositó los siguientes documentos:

1. Copia de la Comunicación del veintiséis (26) de mayo de dos mil diez (2010), dirigida por el Instituto Nacional de Aguas Potables y alcantarillado (INAPA) al Consorcio Cristóbal Colón, C. por A.
2. Copia de la comunicación del cuatro (4) de junio de dos mil diez (2010), dirigida por la Cristóbal Colón, C. por A., al Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Copia de la copia certificada del Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010), expedido por la Procuraduría General de la República, el seis (6) de septiembre de dos mil diez (2010).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

7.1. Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

7.2. La propia Constitución de la República establece, en su artículo 185.1 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer, en única instancia, de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.2. En ese orden de ideas, la accionante, Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), resulta afectada por los alcances jurídicos del Decreto núm. 366-10, del quince (15) de julio de dos mil diez (2010), que declara de utilidad pública e interés social una porción de los terrenos de su propiedad, para ser utilizada en la construcción del Acueducto Juan Dolio-Guayacanes y Extensión Malena. En tal virtud, ostenta la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al considerarse afectada por el referido decreto.

9. Inadmisibilidad de la acción

9.1. La accionante reclama, mediante su acción directa en inconstitucionalidad, la nulidad del Decreto núm. 366-10, del quince (15) de julio de dos mil diez (2010), que declara de utilidad pública e interés social una porción de los terrenos de su propiedad, para ser utilizada en la construcción de Acueducto Juan Dolio-Guayacanes y Extensión Malena.

9.2. El presente caso, el Tribunal ha sido apoderado para conocer sobre la constitucionalidad de un decreto dictado por el Poder Ejecutivo; sin embargo, del examen de los documentos y hechos de la causa se advierte que la norma cuya nulidad, por inconstitucionalidad, se pretende, no constituye un acto estatal de alcance general y normativo, sino que tiene efectos particulares y concretos.

9.3. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha fijado precedentes respecto del objeto y alcance de la acción directa en inconstitucionalidad frente a los actos administrativos del poder público, tal y como refirió en su Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), al señalar que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general.

9.4. De igual forma se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia cuando establece que;

La acción pública de inconstitucionalidad no es un mecanismo establecido para impugnar decisiones de la administración ni para resolver situaciones jurídicas concretas. El ordenamiento jurídico prevé otro tipo de acciones - ante la jurisdicción contencioso administrativa - para juzgar la legalidad de la convocatoria a un concurso por parte de la administración¹.

9.5. En tal virtud, el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

9.6. En ese orden de ideas, este Tribunal, en la Sentencia TC/0073/12 del veintinueve (29) de noviembre del 2012, delimita su competencia para conocer de las violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, al establecer que;

¹ Sentencia C-568/95 de fecha 30 de noviembre de 1995; Corte Constitucional de Colombia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley núm. 137-11) o por la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley núm. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.

9.7. Más específicamente, en un caso análogo al de la especie, este Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia núm. TC/0195/13, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), lo siguiente:

9.3. En la especie, el Decreto núm. 55-13, de fecha dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), dictado por el Poder Ejecutivo, no tiene carácter general ni reglamentario, pues solo concierne a una situación jurídica específica y concreta, en este caso la expropiación forzosa de un bien inmueble. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en decisiones anteriores el criterio de que los decretos presidenciales de efectos específicos sobre una situación concreta no constituyen actos normativos y por ende, no son susceptibles de ser controlados mediante la acción directa en inconstitucionalidad. En efecto, ha señalado el Tribunal: “(...) el decreto es un acto administrativo, ya que se trata de una resolución dictada por un órgano del Estado, como lo es el Ejecutivo, en ejercicio de su competencia y que crea consecuencias jurídicas concretas que pueden ser para un individuo en lo particular, o para un grupo de ellos, y que buscan un fin determinado de interés público... Que al tratarse el caso que nos ocupa de la impugnación por inconstitucionalidad de un acto administrativo emitido por el Poder Ejecutivo, que crea consecuencias jurídicas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concretas, y que busca un fin determinado dirigido a un individuo en particular, en cuanto al procedimiento, es evidente que dicho acto, por su naturaleza y carácter, no constituye una norma estatal con fuerza de ley, ni alcance general, por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad y no de constitucionalidad, cuya competencia corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 165.2 de la ley sustantiva.”(Sentencia TC/0056/13, de fecha 15 de abril de 2013; acápite 9.3 y 9.4 del Tribunal Constitucional dominicano). Este criterio jurisprudencial fue reiterado en la Sentencia TC/0060/13, de fecha 17 de abril de 2013, constituyéndose en un precedente constitucional de carácter vinculante y obligatorio para todos los poderes públicos, incluso para el propio Tribunal Constitucional (principio del stare decisis) de conformidad con lo establecido en los artículos 184 de la Constitución de la República; 7.13 y 31 de la Ley núm. 137-11.

9.8. De manera que la posición fijada por este Tribunal Constitucional ha sido que las “resoluciones, reglamentos u ordenanzas” deben trascender el ámbito de lo particular y estar investidas de alcance general para que puedan ser objeto del control concentrado.

9.9. Al respecto este órgano de justicia especializada en sus sentencias Números TC/0052/12, TC/0053/12, TC/0053/12, TC/0055/12, TC/0066/12, TC/0067/12, TC/0068/12, TC/0074/12, TC/0075/12, TC/0076/12, TC/0077/12, TC/0078/12, TC/0086/12, TC/0087/12, TC/0089/12, TC0102/12, TC/0103/12 y TC/0104/12, todas del año 2012; en sus sentencias TC/0056/13, TC/0060/13, TC/0065/13, TC/0066/13, TC/0117/13, TC/0128/13, TC/0134/13, TC/0140/13, TC/0141/13, TC/0145/13, TC/0149/13, TC/0165/13, TC/0195/13, TC/0253/13, TC/0259/13 y TC/0271/13 todas del año dos mil trece (2013); y en sus



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencias TC/0045/14 y TC/0131/14, del año dos mil catorce (2014), ha sentado el precedente de que la acción directa debe ser ejercida contra aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, y no contra los que tienen un carácter particular, como ocurre en la especie.

9.10. El Tribunal Constitucional dominicano se ha apartado de la jurisprudencia referida en una sola ocasión, en que el acto impugnado de efecto particular, se trató de un decreto de expropiación que, no obstante haber sido anulado por decisión judicial, fue nuevamente introducido al ordenamiento con idénticas motivaciones al que había sido precedentemente anulado y afectando las mismas parcelas que ya habían sido liberadas mediante una decisión con carácter de autoridad de la cosa definitiva e irrevocablemente juzgada. En virtud de la clara violación al principio de seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al derecho de propiedad, fue conocido el fondo del asunto, quedando establecido como precedente:

[E]n 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 (Sentencia TC/0127/13).

9.11. En atención a lo antes expuesto, y aun cuando los medios invocados por la accionante son de índole constitucional, en virtud de que se invoca una violación al derecho de propiedad, tales alegatos envuelven una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad que debe ser examinado ante la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción administrativa. Sobre el particular, cabría referirnos al contenido del artículo 139 de la Constitución que sujeta el control de la legalidad de los actos de la administración pública a los tribunales, lo cual debe combinarse con el artículo 165.2 del texto Constitucional, que a su vez otorga competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para “conocer los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas, contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares...”, de modo que la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad, es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional.

9.12. En tal sentido, y al tratarse de un acto administrativo de efectos particulares y concretos, este Tribunal entiende que procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

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 y Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente y Rafael Díaz Filpo.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI) contra el Decreto No. 366-10 dictado por el Poder



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ejecutivo en fecha 15 de del año 2010, por no tratarse de un acto estatal de carácter normativo y alcance general, sino de un decreto dictado por el Poder Ejecutivo dentro de sus facultades constitucionales y con efectos particulares y concretos.

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos libres de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, 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 DISIDENTE DEL MAGISTRADO MILTON RAY GUEVARA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación del presente caso, tengo a bien ejercer la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, para expresar en este voto disidente los fundamentos que, a mi juicio, debieron llevar a este Tribunal a adoptar una decisión distinta de la que sustenta el consenso de la mayoría.

1. Síntesis del conflicto

1.1. El conflicto tiene su origen en la expropiación que hiciera el Estado dominicano a la parcela núm. 40, del distrito municipal de Los Llanos, paraje La Yeguada, provincia San Pedro de Macorís, propiedad de la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI) mediante el Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010), por supuestamente vulnerar los artículos 51 y 68 de la Constitución dominicana.

1.2. A raíz del decreto de expropiación mencionado, la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), interpuso por ante el tribunal constitucional una acción directa en inconstitucionalidad, alegando que la violación a sus derechos fundamentales surge a raíz de un contrato que firmara el Estado Dominicano para la construcción del Acueducto Juan Dolio-Guayacanes y extensión La Malena. Ante la falta de terrenos para la construcción del referido Acueducto, el quince (15) de julio del año dos mil diez (2010), el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 366-10, donde además de declarar de utilidad pública la propiedad de la accionante, declaró la urgencia en la expropiación.

1.3. Las pretensiones de la parte accionante se basan en que el Decreto núm. 366-10 vulnera su derecho de propiedad, consagrado en el artículo 51 de la Constitución, ya que la urgencia no está incluida como figura jurídica dentro de las disposiciones del mencionado artículo. Además, la accionante alega la conculcación de su derecho a la efectividad de la garantía de los derechos fundamentales recogido en el artículo 68 de la Constitución. En adición a lo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anterior, la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), resalta que es la única y legítima propietaria del terreno expropiado, conforme lo establece el registro de título expedido a su nombre, y no el inexistente Consorcio Azucarero de Empresas Industriales.

2. Fundamento del voto disidente

2.1. El consenso mayoritario considera que el recurso ante el Tribunal Constitucional debía ser declarado inadmisibile en razón de que “el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.”

2.2. No comparto la decisión de la mayoría, ni los fundamentos esgrimidos para justificarla, ya que la norma impugnada se trata de un Decreto, es decir, un acto administrativo que si bien en este caso, posee alcance puramente particular, se ha dictado en ejercicio directo de un mandato constitucional. Esta última categoría de actos administrativos si pueden ser objeto de acción directa en inconstitucionalidad

2.3. Además de lo anterior, el presente voto servirá para dar mi opinión sobre la práctica común del Estado de declarar la “urgencia” en los decretos contentivos de declaraciones de utilidad pública, a los fines de iniciar el proceso de expropiación sin haberse pagado aun el justo precio a los titulares de la propiedad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Sobre los actos administrativos dictados por mandato directo de la Constitución o en ejecución de una norma constitucional

2.4. El Tribunal Constitucional ha establecido que

*Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa si la autoridad pública responsable de producir la norma no observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional). Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo, si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley núm. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa, en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley Núm.137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional. **Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional**, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.” (TC/0236/14, TC/0041/13). (El subrayado es nuestro)*

2.5. Conforme a lo anterior, existe una excepción dentro de la misma jurisprudencia constitucional dominicana que permite la impugnación por vía



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la acción directa en inconstitucionalidad de actos administrativos dictados en ejercicio de un mandato directo de la Constitución. Sin embargo, esta jurisprudencia limita dicha excepción a que no exista una ley que lo regule. En este caso dicha ley es la núm. 344, del 29 de julio de 1943 y sus modificaciones que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el distrito de Santo Domingo o las Comunes.

2.6. No obstante la existencia de una ley que regule la declaración de utilidad pública, este Tribunal ha establecido que cuando el acto administrativo impugnado, aunque de alcances particulares, se haya dictado violando una Ley de desarrollo constitucional, puede ser objeto de acción directa en inconstitucionalidad. En palabras del propio Tribunal Constitucional

Si bien es cierto que la violación a una ley, en sentido general, no puede, en principio, justificar una acción directa de inconstitucionalidad ante este Tribunal (puesto que el control de la legalidad de los actos se ejerce por vía de la excepción de ilegalidad promovida con ocasión de un proceso ante los tribunales ordinarios o administrativos), no es menos cierto que, cuando la ley vulnerada es consecuencia de un mandato expreso de la Constitución al legislador, para completar la fuerza normativa del canon constitucional de que se trate -artículo 17 de la Constitución- el cual hace depender de las condiciones, obligaciones y limitaciones dispuestas por la ley, (la exploración y explotación de los yacimientos mineros, hidrocarburos y recursos naturales no renovables), que la propia Constitución permite a favor de los particulares, es indudable que estamos en presencia de una ley de desarrollo constitucional. La misma se incorpora a la norma fundamental para permitir su desarrollo y servir de complemento, y cuya violación entraña la violación de la norma constitucional. En resumidas cuentas, en el presente caso es incuestionable que si una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concesión de exploración o explotación minera es otorgada en violación de la Ley 146-71, estaremos en presencia de una violación al artículo 17 de la Constitución, que dispone que las concesiones, contratos, licencias, permisos o cuotas que se otorguen para que los particulares exploren y exploten los yacimientos mineros, hidrocarburos y demás recursos naturales no renovables, serán otorgados con las condiciones, obligaciones y limitaciones que disponga la ley.

(Párrafos 9.4.1 y 9.5 de la sentencia TC/0015/13, de fecha once (11) de febrero de dos mil quince (2015).

2.7. Consideramos, en consecuencia, que la acción directa en inconstitucionalidad del Decreto núm. 366-10 es procedente por haberse dictado el mismo en violación a la Ley núm. 344- del veintinueve (29) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), de Expropiación, la cual desarrolla lo establecido en el artículo 51 numeral 1 de la Constitución Dominicana.

B. Sobre la declaratoria de “urgencia” en los decretos de declaración de utilidad pública o interés social

2.8. El Artículo 51 numeral de la Constitución dominicana dispone 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 la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.9. En ningún lugar del citado artículo aparece la urgencia como una figura jurídica, lo que nos lleva a cuestionarnos, ¿Cuál es la base legal utilizada por el Estado dominicano para declarar la urgencia en los decretos de expropiación? La urgencia en ningún momento puede ser equiparable a la declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa que contempla el numeral 1 del artículo 51. El Estado de emergencia se encuentra definido en el artículo 265 de la Constitución, el cual reza a la letra que “El Estado de Emergencia podrá declararse cuando ocurran hechos distintos a los previstos en los artículos 263 y 264 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública.” Por otro lado, el artículo 263 de la Constitución regula el Estado de Defensa de la manera siguiente “En caso de que la soberanía nacional o la integridad territorial se vean en peligro grave e inminente por agresiones armadas externas, el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las facultades inherentes a su cargo, podrá solicitar al Congreso Nacional la declaratoria del Estado de Defensa.”

2.10. El artículo 13 de la Ley núm. 344, del 29 de julio de 1943, modificado por la Ley núm. 471 del 2 de noviembre de 1964, a su vez modificado por la Ley núm. 700, de fecha 31 de julio de 1974, establece que

En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y el Poder Ejecutivo declare la urgencia, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional, podrán entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación, una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional, en una cuenta especial fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor ofrecido por el expropiante, a reservas de discutir ese valor por ante los Tribunales competentes.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La urgencia a la que este artículo se refiere es una declaratoria que tiene lugar dentro de un proceso judicial de expropiación forzosa, donde ya ha mediado el decreto de declaración de utilidad pública o interés social, el desacuerdo en el valor de la propiedad entre el Estado y el titular del derecho de propiedad, el apoderamiento del tribunal competente y la tasación de Catastro Nacional; por tanto, esta urgencia no puede ser invocada desde la declaración de utilidad pública o interés social.

2.11. Igualmente, del análisis del referido artículo 13 inferimos que cuando se declara la urgencia, se hace previo depósito en la Tesorería Nacional del valor ofrecido por el expropiante. Es decir, que esta urgencia no implica en modo alguno que el Estado pueda apoderarse de la propiedad sin haber cumplido con la indemnización establecida en la Constitución a favor de los titulares del derecho de propiedad.

2.12. De lo expresado anteriormente, es fácil colegir, que durante toda la mitad del siglo XX y los primeros años del Siglo XXI, todos los gobiernos, en mayor o en menor medida, como administradores del Estado, le han inferido al derecho de propiedad las violaciones más injustas, más constantes, y más desaprensivas, que se puedan imaginar en un régimen de derecho. Ciudadanos dominicanos y sus familias han visto vulnerado el único derecho considerado como inviolable y sagrado por el artículo 17 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de mil setecientos ochenta y nueve (1789). En el caso dominicano este derecho siempre ha gozado de rango constitucional y de una protección particular.

2.13. La declaración de urgencia abre las puertas a la arbitrariedad de la todopoderosa administración en perjuicio de los ciudadanos que durante décadas se ven despojados de sus preciados bienes inmuebles. Se van extinguiendo los miembros de la familia, sin que el Estado cumpla con su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligación de respetar los derechos fundamentales. Bastaría hacer un inventario de las condiciones de construcción de importantes obras de infra estructuras viales y culturales que han sido realizados dejando en la más absoluta indefensión, por falta de pago, a sus legítimos propietarios. Piénsese en aeropuertos, parques, universidades, cementerios, instalaciones deportivas, centros culturales, entre otros.

2.14. La opinión mayoritaria debió tomar en consideración que la administración pública debe observar

Que la redimensión de los derechos fundamentales de las personas conlleva la inclusión dentro de los mismos de un derecho fundamental a una buena administración, que no se manifiesta exclusivamente para las garantías jurídicas de las personas, sino que se orienta fundamentalmente en el aumento de la calidad de los servicios y actividades que realiza la Administración Pública, así como en el derecho de las personas de ser indemnizados a consecuencias de las lesiones a sus bienes o derechos ocasionadas por una actuación antijurídica de la Administración o en los casos de actuación regular cuando se ocasione un sacrificio particular.

(Considerando Décimo Segundo de la Ley 107-13, de fecha seis (06) de agosto de dos mil trece (2013).

2.15. Del estudio anterior de la legislación rectora en la materia, se desprende que el Decreto núm. 366-10 que declara de utilidad pública e interés social una porción de terreno dentro de la parcela núm. 40, del distrito municipal de Los Llanos, paraje La Yeguada, provincia San Pedro de Macorís, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010), viola el derecho de propiedad de la accionante, al incluirse en el mismo el carácter de urgencia,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

implicando esta infundada figura que el Estado entre en posesión del bien sin haber pagado la indemnización correspondiente a favor de los propietarios expropiados.

C. Error del decreto núm. 366-10, en cuanto al titular del derecho de propiedad del bien expropiado

2.16. El decreto núm. 366-10 señala como propietarios del terreno expropiado al Consorcio Azucarero de Empresas Industriales (CAEI), sin embargo, conforme al certificado de título de propiedad, el mismo se encuentra a nombre de la Compañía Anónima de Explotaciones industriales (CAEI). El Decreto impugnado incurre en un grave error en cuanto a que el designado propietario, Consorcio Azucarero de Empresas Industriales no existe, por tanto, ¿Quién será el beneficiario de la indemnización correspondiente?, ¿Cómo cobrarían los verdaderos propietarios expropiados el pago de sus acreencias frente al Estado si el documento base de dicho pago tiene como beneficiaria una sociedad comercial inexistente?. Consideramos que el perjuicio que este error causa en los derechos de propiedad de la accionante es más que obvio y, en virtud de ello, debió anularse dicho decreto.

3. Propuesta de solución

3.1. Por las razones precedentemente expuestas, considero que el Tribunal Constitucional debió:

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción directa en inconstitucionalidad contra el Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución el Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio dos mil diez (2010), y en consecuencia, PRONUNCIAR la nulidad total y absoluta de ésta disposición legal, por las razones de derecho expuestas.

TERCERO: DECLARAR que la nulidad por inconstitucionalidad anteriormente pronunciada surtirá efecto inmediato, a partir de la notificación de la sentencia y para el porvenir, de conformidad con las disposiciones de la primer parte del artículo 48 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez Presidente

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

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

1. Consideraciones previas

Mediante la presente acción directa interpuesta el diecisiete (17) de septiembre de dos mil diez (2010), la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales (CAEI), solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010), que declara de utilidad pública e interés social una porción de terreno dentro de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Parcela núm. 40, del distrito municipal de Los Llanos, paraje La Yeguada, provincia San Pedro Macorís. Dicho decreto en su artículo 3, declara de urgencia que el Estado Dominicano entre en posesión del inmueble indicado, a fin de que se puedan concluir de inmediato los trabajos señalados, luego de ser cumplidos los requisitos exigidos por la ley, y, en consecuencia, dispone la entrada en posesión por el Estado Dominicano del citado inmueble, la cual será ejecutada por el Abogado del Estado, por tratarse de un inmueble registrado, en virtud de la Ley núm. 486, del diez (10) de noviembre del mil novecientos sesenta y cuatro (1964).

A criterio de la accionante el artículo 3 del referido decreto violenta su derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución, ya que el mismo, no incluye la “urgencia” como figura jurídica para hacer dicha declaración pública e interés social, respecto de una propiedad privada, por lo que en consecuencia se violentan las disposiciones previstas por la Ley Sustantiva de la Nación.

2. Fundamento del Voto:

La mayoría de los Honorables Jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisibles la referida acción directa por estar dirigida contra un acto administrativo emitido por el Poder Ejecutivo, que crea consecuencias jurídicas concretas, y que busca un fin determinado dirigido a un individuo en particular, por lo que no constituye una norma estatal con fuerza de ley, ni alcance general, y por ende, no es susceptible de ser impugnado mediante la acción directa en inconstitucionalidad, conforme el criterio sentado en numerosas sentencias dictadas por este órgano.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por consiguiente, nos permitimos exponer con el debido respeto a la mayoría, las razones por las que con en el presente caso, nos apartamos del citado criterio, al que nos habíamos adherido en decisiones anteriores:

A partir de la reforma constitucional del 2010, el objeto de control concentrado de constitucionalidad no se circunscribe a la conformidad de las leyes con la Carta Magna, ya que el mismo se ha ampliado para proteger y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

Conforme lo previsto en el artículo 185.1 de la Constitución:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

De ahí que conjuntamente con los actos propiamente normativos (leyes, reglamentos y ordenanzas), la indicada disposición incluye, sin hacer ninguna distinción sobre sus efectos, a los decretos y resoluciones, que constituyen instrumentos en que los se exteriorizan actos administrativos.

En atención a la referida ampliación del objeto de la acción en inconstitucionalidad, el Constituyente del 2010 incorporó la condición del interés legítimo y jurídicamente protegido que debe tener el accionante, quien debe probar que es afectado por dicho acto.

Acorde con lo anterior y coincidiendo con lo expresado por Brewer Carías, el sistema dominicano de control concentrado de constitucionalidad “abarca



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materialmente todos los actos del Estado”²; tal como sucede en Costa Rica, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador, donde la Constitución permite impugnar ante la jurisdicción constitucional especializada los actos administrativos.

Como bien señala el profesor chileno Luis Alejandro Silva Irrarrázaval,³

El control de la juridicidad de los actos administrativos no puede omitir la Constitución como parámetro de control, porque su adecuación a esta norma es precisamente condición de su validez. Sin embargo, el sistema de control de juridicidad de los actos administrativos aplica deficientemente la Constitución, prefiriendo aplicar la ley como criterio último de validez, dado ciertos supuestos. Esta situación es causa de los siguientes efectos: i. La fuerza normativa de la Constitución es puesta en entredicho, y con ella el Estado constitucional de Derecho; ii. La protección eficaz de los derechos garantizados por la Constitución queda subordinada a la ley; iii. Las posibilidades de un control eficaz de la actividad de la Administración por parte de los órganos competentes disminuyen.

Adicionalmente a los señalamientos que anteceden, cabe destacar que este tribunal, haciendo uso de la distinción o “*Distinguishing*”⁴, ha admitido acciones directas en inconstitucionalidad contra actos de efectos particulares; tal es el caso acogido mediante la Sentencia núm. 127/13, del dos (2) de agosto

² Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”, En Nestor Pedro Sagües y Lino Vásquez Samuel (Coords), VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional (Santo Domingo: Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2011), 307.

³ Luis Alejandro Silva Irrarrázaval, “Insuficiencia del Principio de Supremacía Constitucional en el Control de Constitucionalidad de los Actos Administrativos”, Ponencia XXXVI Jornadas Chilenas De Derecho Público.

⁴ Facultad del juez constitucional de establecer excepciones al precedente constitucional por existir, respecto de un caso, elementos particulares que ameritan una solución diferente, sin que dicha circunstancia suponga la derogación del precedente anterior.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dos mil trece (2013), contra un decreto que ordenaba la expropiación de unos terrenos, el cual había sido dictado posteriormente a la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de otro decreto anterior de expropiación respecto a los mismos terrenos, sin variar la esencia del acto. En consecuencia, este Tribunal se pronunció en el sentido siguiente:

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.

La excepción establecida por este tribunal al indicado precedente, debe ser extendida a situaciones como la de la especie en que se produce una vulneración a una exigencia constitucional. En el presente caso se plantea la inobservancia de la declaratoria de emergencia prevista en nuestra Carta Magna en materia de expropiación, lo cual constituye una excepción que le permite al Estado entrar en posesión del inmueble antes del pago del justo precio, tal como lo prevé el artículo 51.1 de la Constitución que transcribimos a continuación:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;*⁵

Los estados de emergencia y de defensa, junto con el de conmoción interior, constituyen las modalidades de los estados de excepción definidos en el artículo 262 de la Constitución de la República, como aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. La Constitucionalización de los estados de excepción distingue aquellas situaciones de anormalidad que revisten una gravedad suficiente como para que no se pueda responder a ellas con los medios que el ordenamiento jurídico tiene para los casos de normalidad institucional del Estado, con el fin de salvaguardar su estabilidad y el orden público. Esto jamás podría interpretarse una eximente de responsabilidad a los poderes públicos sobre las medidas adoptadas dentro de dicho contexto, sino la consagración de un derecho de excepción constitucional, en el que las autoridades competentes pueden recurrir a medios necesarios, proporcionales y adecuados frente a graves peligros y crisis que amenacen el orden constitucional.

Las disposiciones regulatorias de los estados de excepción están delimitadas en el artículo 266 de la Constitución, las cuales transcribimos a continuación:

1) El Presidente deberá obtener la autorización del Congreso para declarar el estado de excepción correspondiente. Si no estuviere reunido el Congreso, el Presidente podrá declararlo, lo que conllevará convocatoria inmediata del mismo para que éste decida al respecto;

2) Mientras permanezca el estado de excepción, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones y el Presidente de la República le

⁵ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informará de forma continua sobre las disposiciones que haya tomado y la evolución de los acontecimientos;

3) Todas las autoridades de carácter electivo mantienen sus atribuciones durante la vigencia de los estados de excepción;

4) Los estados de excepción no eximen del cumplimiento de la ley y de sus responsabilidades a las autoridades y demás servidores del Estado;

5) La declaratoria de los estados de excepción y los actos adoptados durante los mismos estarán sometidos al control constitucional;

6) En los Estados de Conmoción Interior y de Emergencia, sólo podrán suspenderse los siguientes derechos reconocidos por esta Constitución: a) Reducción a prisión, según las disposiciones del artículo 40, numeral 1); b) Privación de libertad sin causa o sin las formalidades legales, según lo dispone el artículo 40, numeral 6); c) Plazos de sometimiento a la autoridad judicial o para la puesta en libertad, establecidos en el artículo 40, numeral 5); d) El traslado desde establecimientos carcelarios u otros lugares, dispuesto en el artículo 40, numeral 12); e) La presentación de detenidos, establecida en el artículo 40, numeral 11); f) Lo relativo al hábeas corpus, regulado en el artículo 71; g) La inviolabilidad del domicilio y de recintos privados, dispuesta en el artículo 44, numeral 1); h) La libertad de tránsito, dispuesta en el artículo 46; i) La libertad de expresión, en los términos dispuestos por el artículo 49; j) Las libertades de asociación y de reunión, establecidas en los artículos 47 y 48; k) La inviolabilidad de la correspondencia, establecida en el artículo 44, numeral 3).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7) Tan pronto como hayan cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, el Poder Ejecutivo declarará su levantamiento. El Congreso Nacional, habiendo cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, dispondrá su levantamiento si el Poder Ejecutivo se negare a ello.

Tal como lo prevé el artículo 266.5, precedentemente transcrito, la declaratoria de los estados de excepción y los actos adoptados durante los mismos estarán sometidos al control constitucional. Y es que ante estas situaciones de excepción se quiebra el orden jurídico constituido, obligando a los poderes públicos a superar las fronteras del derecho aplicable ordinariamente. De ahí que la consagración constitucional de esas situaciones de excepción busca el equilibrio de los poderes constituidos, el principio de necesidad y de proporcionalidad entre las medidas adoptadas y las finalidades perseguidas.

El régimen legal previsto para la expropiación no está en consonancia con el postulado de la Constitución. En efecto el artículo 13 de la Ley núm. 344 sobre Expropiación establece que:

En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y el Poder Ejecutivo declare la urgencia,⁶ el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.

⁶ El subrayado es nuestro.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

De lo anterior se evidencia la inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 13 de la Ley núm. 344, que atribuye al Poder Ejecutivo la declaratoria de urgencia en materia de expropiación; facultad que ha sido constantemente ejercida como una fórmula instantánea a fin de vencer (como el propio texto legal lo establece) los obstáculos que genera para la entrada en posesión del inmueble, la ausencia de acuerdo para el pago del justo precio. Esto opera en sentido inverso al mandato constitucional que, dentro del marco de un Estado de Emergencia y posterior a su declaratoria debidamente autorizada por el Congreso Nacional, contempla la excepción al pago previo para la expropiación. De lo anterior, resulta necesario una readecuación integral de la citada Ley núm. 344 y, especialmente, de la excepción prevista en el referido artículo 13; toda vez que contraviene, a todas luces, la excepción de la declaratoria de emergencia o defensa prevista en el artículo 51.1 de nuestra Constitución, para que el Estado pueda entrar en posesión del inmueble previo al pago del justo precio.

Nuestra Carta Magna constituye por sí misma parámetro de control de la actividad de la Administración. En consecuencia, el citado decreto núm. 366-10 es conforme a la ley, pero inconstitucional. Este juicio de constitucionalidad del referido acto administrativo supone indirectamente un juicio de constitucionalidad de la ley que lo habilita, la cual requiere una adecuación profunda a los mandatos constitucionales cuya supremacía debe ser garantizada por este tribunal.

3. Posible solución procesal

En atención a las consideraciones antes expuestas y cumpliendo con nuestra misión de defender la vigencia del estado social y democrático de derecho, entendemos que este Tribunal debió admitir y acoger la presente acción directa en inconstitucionalidad contra el Decreto núm. 366-10, dictado por el Poder Ejecutivo el quince (15) de julio de dos mil diez (2010); con una exhortación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al Congreso Nacional para que readeque la Ley núm. 344 sobre Expropiación, a las disposiciones constitucionales, específicamente, el artículo 51, que consagra el derecho fundamental de propiedad, y los artículos 262 al 266 de la Constitución dominicana, que regulan y delimitan los “estados de excepción”.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, 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