

# LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Gilbert M. De la Cruz Álvarez\*

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU)*

**Resumen:** *Se expone, a partir de un reparo de las normas aplicables y los criterios jurisprudenciales existentes, la situación actual de la expropiación forzosa en el derecho dominicano.*

**Palabras Clave:** *Buena Administración, causa expropriandi, control judicial, expropiación y justiprecio.*

**Abstract:** *Based on the existing and applicable legal frame and jurisprudential criteria, the legal figure of forced expropriation in the Dominican law is exposed.*

**Key words:** *Good Administration, causa expropriandi, judicial control, expropriation and justiprecio.*

## I. INTRODUCCIÓN

El derecho de propiedad, visto desde la perspectiva constitucional, significa el derecho que tienen las personas sobre un bien mueble o inmueble que le permite el ejercicio de los atributos de disposición, uso y disfrute. Sin embargo, el mismo no es absoluto ni ilimitado, ya que su ejercicio debe realizarse en armonía con la función social que le permite al Estado limitarlo o privarlo en ciertas circunstancias.

Por lo que surge la incógnita de saber ¿cuándo puede el Estado privar el derecho de propiedad? ¿O acaso la determinación de ello debe dejarse sin más a la Administración por la alegada discrecionalidad de la prerrogativa?

Ha sido en consideración de esto que nos hemos animado a realizar el presente y breve texto para exponer, a partir de un reparo de las normas aplicables y los criterios jurisprudenciales existentes (que no son muchos), los requisitos que debe reunir la expropiación para su adecuada realización, y de esa manera dar cuenta de la situación actual de la cuestión en el ordenamiento dominicano.

## II. UNA BREVE EXPLICACIÓN DE LOS ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO DOMINICANO

Aunque los antecedentes históricos de la técnica expropiatoria preceden la Revolución Francesa<sup>1</sup>, resulta indiscutible que su origen constitucional coincide con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1879 (art. 17), con la consagración expresa de la propiedad como un *droit inviolable et sacré* (derecho sagrado e inviolable).

---

\* Master en Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca (USAL).

<sup>1</sup> Villar Palasí, José Luis, *Técnicas remotas del derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2001, p. 46.

Desde entonces suele considerarse que la regulación legislativa de la expropiación como un tema directamente ligado al alcance con el que los textos constitucionales plasman el derecho de propiedad y sus garantías.

Así pareció considerarlo Eduardo García de Enterría al expresar lo que sigue:

“No es necesario ponderar demasiado la significación que toda ley de expropiación forzosa, por el hecho de su materia, presenta en el marco general de un ordenamiento positivo. Esta significación suele tener desde la Revolución francesa un reconocimiento formal expreso: **las leyes de expropiación forzosa son siempre leyes en desarrollo directo e inmediato de principios con tenidas en las Constituciones. La expropiación forzosa, como institución, se legítima, se limita, se ordena *in vía recta* sobre declaraciones constitucionales formales y solemnes.**”<sup>2</sup>

En ese contexto fue que hace un tiempo Rafael Bonnelly llegó a sostener que “[t]oda constitución democrática garantiza, pues, como la nuestra, el Derecho de propiedad.”<sup>3</sup> Y ello es, justamente, porque en nuestra historia desde la declaración de *Independencia* en 1844 la Constitución, mejor conocida como *Constitución de San Cristóbal*, se consagró expresamente la protección de la propiedad privada. El art. 21 de la Constitución de 1844 disponía que “[n]adie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización a juicio de peritos.”

Disposición, esta última, que siguió repitiéndose en las constituciones sucesivas<sup>4</sup> hasta la reforma de 1942, que amplió la *causa expropriandi* de *utilidad pública* a *utilidad pública o interés social* para permitir que la expropiación se utilizara para resolver problemas de índole social. A partir de este momento se introdujo en el derecho dominicano una conceptualización diferenciada entre *utilidad pública* e *interés social*, capaz de permitir que el beneficiario de la expropiación sea un sujeto privado, distinto a la Administración Pública expropiante.

En este sentido es de destacar la reflexión de Manuel Amiama:

“En nuestro país, el derecho de propiedad está consagrado en el inciso 13 del Art. 8 de la Constitución. Según su texto, la propiedad privada cual que su naturaleza, no puede ser tomada por el Estado ni por otras personas autorizadas por el Estado, sino por causa debidamente justificada de utilidad pública o interés social y previa justa indemnización. Según esto, la posibilidad de tomar la propiedad privada en tales casos no corresponde al antiguo concepto de la expropiación, sino más bien a la figura jurídica de la enajenación o venta forzosa. La introducción del interés social como justificante de esta enajenación forzosa en nuestro texto constitucional data de la reforma de 1942. Significa que el Estado puede ordenar la expropiación remunerada no sólo para obras destinadas a ingresar y permanecer en el patrimonio del Estado, sino también para resolver problemas en provecho de ciertos grupos o núcleos de la comunidad necesitados de un asiento territorial para fines de habitación o trabajo. Es esta la primera forma de aplicación que se ha dado a la reforma de 1942.”<sup>5</sup>

<sup>2</sup> García de Enterría, Eduardo, *Principios de la nueva ley de expropiación forzosa*, Civitas, Madrid, 2006, p. 29; énfasis nuestro.

<sup>3</sup> Bonnelly, Rafael, *Derecho constitucional*, Amigos del Hogar, Santo Domingo, 2018, p. 58.

<sup>4</sup> Constituciones de febrero 1854 (art. 14), de diciembre de 1854 (art. 15), de 1858 (art. 17), de 1865 (art. 20), de 1866 (art. 21), de 1872 (art. 8.15), de 1874 (art. 21), de 1875 (art. 20), de 1877 (art. 11.3), 1878 (art. 11.3), de 1879 (art. 11.3), de 1880 (art. 11.3), de 1881 (art. 11.2), de 1887 (art. 11.3), de 1896 (art. 11.3), de 1907 (art. 9.3), de 1908 (art. 6.6), de 1924 (art. 7) y de 1934 (art. 7).

<sup>5</sup> Amiama, Manuel, *Notas de derecho constitucional*, 6ª ed., Editora Punto Mágico, Santo Domingo, 1995, pp. 73-74.

En desarrolló de esta disposición constitucional fue que se promulgó la Ley núm. 344 de 29 de julio de 1943, que establece un Procedimiento especial para las Expropiaciones intencadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes (en adelante “LPE”), la cual adoptó el modelo expropiatorio francés para que sea el juez judicial quien acordara la transferencia de la propiedad afectada de utilidad pública o interés social y la fijación del *justiprecio*.

En ese sentido conviene destacar que la LPE, actualmente vigente, contiene algunas disposiciones que históricamente han sido utilizadas de manera deficiente para restringir el derecho de propiedad. Tal es el caso, por ejemplo, de la expropiación de urgencia por necesidad de ocupación y el método de valoración asentado en el criterio catastral (en base al cual suelen fijarse precios disconforme con la realidad<sup>6</sup>), los cuales vienen siendo objeto de algunas interpretaciones correctivas (y con este dato adelantamos algunos de los comentarios del trabajo) por parte de la jurisprudencia y la doctrina recientes, en aplicación del art. 51 de la Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 y del derecho convencional<sup>7</sup>.

### III. FUNDAMENTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN

Según lo sostenido por Fernando Garrido Falla, la expropiación es “(...) un instituto de Derecho público que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad de un particular a una Administración pública, o a otro particular, por razón de interés público y previo pago de su valor económico.”<sup>8</sup>

Sosteniendo en algunas páginas siguientes y haciendo referencia al criterio del Tribunal Constitucional español, que la expropiación tiene una doble naturaleza porque constituye una técnica destinada a la consecución del interés público y, a la vez, es una garantía constitucional del derecho de propiedad privada<sup>9</sup>. Por lo que constituye –al decir Miguel Marienhoff– “(...) un medio de solucionar y armonizar la situación antagónica entre dos intereses: el público y el privado.” Se trata, en definitiva, de la doble faz que envuelve uno de los dogmas del derecho administrativo, que es el equilibrio entre las potestades de la Administración Pública (prerrogativas y privilegios justificadas por razones de interés general) y el control de su ejercicio para la defensa de los derechos y garantías de las personas<sup>10</sup>, lo cual tiene base, en el derecho dominicano, en los artículos 8, 68, 69 y 74.4 de la Constitución.

Dentro de su concepción como potestad pública la expropiación se enmarca dentro de la denominada potestad *ablatoria*, que denota una categoría de conducta administrativa que suele quitar o eliminar los derechos<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Así, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00326, de fecha 28 de septiembre de 2018, sostuvo “(...) que la competencia para determinar el valor de un inmueble es atribución exclusiva de la susodicha Dirección General de Catastro Nacional (...)”. *Vid.* Recio, Adonis, *Jurisprudencia del tribunal superior administrativo*, Santo Domingo, 2019, p. 310.

<sup>7</sup> *Cfr.* Rojas Báez, Julio José, “La expropiación en el derecho internacional de los derechos humanos aplicable a la República Dominicana”, en Jorge Prats, Eduardo (Dir.), *La organización del poder para la libertad*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2020, pp. 907-940.

<sup>8</sup> Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 13ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, p. 287.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 294.

<sup>10</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 17ª ed., Civitas, Madrid, 2015, 73.

<sup>11</sup> Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, t. II, Palestra, Lima, 2010, pp. 585-ss.

Aunque debe indicarse, a fin de ser más preciso, que su encuadramiento como una actividad *ablatoria* responde a elementos objetivos de interés general<sup>12</sup>, por lo que su ejercicio siempre deberá responder a las necesidades de adquirir cierto bien por razones utilidad pública o interés social y no por situaciones subjetivas o particulares de los sujetos. Y es precisamente sobre esta idea que el Tribunal Constitucional diferenció la expropiación de la confiscación o decomiso para la aplicación apropiada de las garantías que el art. 51 de la Constitución dispone en protección de la propiedad<sup>13</sup>.

Como garantía, la expropiación asegura que la limitación de la propiedad se realice en los casos estrictamente necesarios y, en caso de producirse, permite la integridad patrimonial<sup>14</sup> de las personas. De ahí que Ramón Parada haya sostenido que la expropiación suele abordarse en los textos constitucionales de manera negativa para que constituya una garantía radical frente al desposeído por la Administración Pública y no de modo positivo, como si se tratase de una simple potestad de ésta para eliminar la propiedad privada<sup>15</sup>.

#### IV. LA POTESTAD EXPROPIATORIA

##### 1. *Elementos subjetivos*

Aunque la LPE no enuncia expresamente los sujetos de la expropiación, se acepta sin mayores inconvenientes que, en principio, son dos: el expropiante y el expropiado. *El primero* es el expropiante, que en el ordenamiento dominicano es el Poder Ejecutivo, ya que en virtud del art. 1 de la LPE es quien debe declarar, mediante decreto, la necesidad de utilidad pública o interés social para disponer el inicio del procedimiento expropiatorio<sup>16</sup>.

*El segundo* es la persona contra quien se dirige la potestad expropiatoria y sobre cuyos bienes recae la expropiación. De acuerdo a la doctrina comparada se trata de una cualidad *ob rem* y, por tanto, no definida por la situación subjetiva del sujeto, sino por la de titularidad del objeto de la expropiación<sup>17</sup>. Tanto así que el art. 15 de la LPE contempla expresamente la posibilidad de expropiar los bienes de personas incapaces, por motivos de minoría de edad o interdicción.

Y finalmente podría presentarse un tercer sujeto denominado *beneficiario*, que es la persona u organismo que se favorece de la expropiación.

<sup>12</sup> Recordando lo sostenido en España por José Luis Meilán Gil (*Categorías jurídicas en el derecho administrativo*, Iustel, Madrid, 2011, p. 25), respecto al hecho de que “[e]l interés general no se identifica necesariamente con el interés de la Administración.”

<sup>13</sup> Sentencia TC/0205/13, 13 de noviembre de 2013.

<sup>14</sup> Según Rachel Hernández Jerez “Expropiación y responsabilidad patrimonial del Estado en la República Dominicana”, en Jorge Prats, Eduardo [Dir.], *El nuevo constitucionalismo y la constitucionalización de la sociedad y el derecho*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2008, p. 426, ello implica una obligación de buena Administración.

<sup>15</sup> Parada, Ramón, “Evolución y crisis del instituto expropiatorio”, en *Documentación Administrativa*, núm. 222, 1999, p. 45.

<sup>16</sup> Amiama, Manuel, *Prontuario de legislación Administrativa Dominicana*, SEAP, Santo Domingo, 2008, p. 221.

<sup>17</sup> García de Enterría, Eduardo, *Principios de la ...*, *ob. cit.*, p. 57.

Puede tratarse de un ente público<sup>18</sup> distinto a la Administración que inicia el procedimiento expropiatorio o un sujeto de derecho privado, según la expropiación tenga como causa una situación de utilidad pública o interés social<sup>19</sup>.

Una ilustrativa descripción de esto último lo constituye lo expresado por la Suprema de Justicia:

“(...) que ese texto no limita la expropiación a los casos en que el Estado u otras entidades de derecho público necesiten por sí mismos los bienes a tomar, *sino que se extiende a los casos en que los bienes a expropiar deban pasar al patrimonio de otras personas, públicas o privados, cuando ello sea requerido por interés social (...)*”<sup>20</sup>

### 2. Elemento objetivo

Puede ser objeto de expropiación cualquier tipo de derecho e interés patrimonial legítimo que forme parte de la esfera jurídica de las personas. Ello se deduce del contenido del art. 51 de la Constitución, que sin realizar ninguna distinción entre los tipos de bienes solo se refiere a la propiedad, y el 1 de la LPE, que al aludir el posible objeto de expropiación expresa que puede ser “una propiedad cualquiera”. De manera que, por la dicción literal de la normas citadas, no existe inconveniente en que los supuestos objeto de la expropiación sean un bien mueble o inmueble<sup>21</sup>.

En ese sentido, debe resaltarse que para nuestro Tribunal Constitucional la propiedad y sus garantías jurídicas comprenden los *derechos administrativos reales* consecuentes de actos administrativos favorables, como por ejemplo la autorización<sup>22y23</sup>. De manera que puede utilizarse la expropiación para extinguir este tipo de derecho cuando así lo exija una causa de utilidad pública<sup>24</sup>.

### 3. La causa expropriandi

La *causa expropriandi* es la razón que justifica y legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria, por lo que su presencia en el supuesto particular, ya sea la utilidad pública (como la ejecución de una obra pública) o el interés social (por ejemplo, solución de un problema social), debe ser declarada de manera previa y concreta por la Administración Pública, que implica la obligación de tener que explicar el futuro al que se destinará el bien objeto de la expropiación, conforme al principio de racionalidad del art. 3.4 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo (en adelante “LPA”).

<sup>18</sup> Como los municipios, por ejemplo, que en virtud del art. 60.9 de la Ley 176-07 deben realizar una solicitud de declaratoria de utilidad pública frente al Poder Ejecutivo para la realización de una expropiación en su favor.

<sup>19</sup> Amiama, Manuel, *Notas de derecho ...*, ob. cit., pp. 73-74.

<sup>20</sup> SCJ, agosto de 1966, B. J. 669, pp. 1361.

<sup>21</sup> Troncoso de la Concha, Manuel de Jesús, *Elemento de derecho administrativo*, 4ª ed., INAP, Santo Domingo, 1981, p. 248.

<sup>22</sup> Sentencia TC/0226/14, de 23 de septiembre de 2014.

<sup>23</sup> Coincidiendo en este sentido con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos *caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 122; *caso Granier y otros [Radio Caracas Televisión] vs. Venezuela*, sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 335; y *caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*, sentencia de 1 de septiembre de 2015, párr. 199.

<sup>24</sup> González Pérez, Jesús, *Los derechos reales administrativos*, Madrid, 2016, pp. 68-70.

Ello responde al hecho de que el interés general no es una noción que pueda utilizarse indiscriminadamente para imponer los privilegios de autotutela sobre las personas sin mayores precisiones, sino que debe ser efectivamente demostrado y racionalmente motivado<sup>25</sup>. En esta dirección de pensamiento, podemos ver la opinión del profesor español Jaime Rodríguez-Arana (y aunque la opinión se realiza de manera genérica, resulta aplicable para el caso de la potestad de expropiación):

“(...) el interés público no es un cheque en blanco, no es una fórmula abierta que permita el desencadenamiento de la potestad administrativa sin más. Necesita ser demostrado en lo concreto, precisa ser puntualizado con detalle, debe ser específico y fácil de aprehender por la ciudadanía. De lo contrario, el concepto se convierte en un peligroso expediente para el autoritarismo y el ejercicio unilateral del poder.”<sup>26</sup>

Como ilustración de esto en el derecho dominicano podemos traer a colación las líneas contenidas en una vieja sentencia donde la Suprema Corte de Justicia, refiriéndose a la *causa expropriandi*, sostenía lo que sigue:

“(...) entre las facultades del tribunal que sea apoderado de este procedimiento se encuentra la de comprobar si el Decreto de expropiación así dictado cumplía esos fines; que, por consiguiente, el Tribunal a-quo, pudo correctamente, como lo hizo, declarar inconstitucional el referido Decreto de expropiación, fundándose, según consta en la sentencia impugnada, *en que el mismo no había perseguido fines de utilidad pública o interés social, sino fines comerciales (...)*”<sup>27</sup>

En una decisión más reciente, la Suprema Corte de Justicia también sostuvo:

“15. Para que un decreto de expropiación pueda privar a un particular de su sagrado derecho de propiedad, es preciso que se fundamente en una causa de utilidad pública o de interés social debidamente comprobada y materializada por el Estado, cosa que no se cumple en la especie, ya que aunque dicho decreto fue emitido en el ejercicio de una facultad constitucional del Poder Ejecutivo, devino en un acto administrativo no consumado efectivamente por la inejecución de la causa de utilidad pública que motivó dicha expropiación.”<sup>28</sup>

Esta afirmación se enmarca en una línea jurisprudencial que nos enseña que, en atención a lo dispuesto por el art. 51.1 de la Constitución<sup>29</sup>, no es posible quitar la propiedad privada mediante la potestad expropiatoria sin la real y efectiva determinación de la *causa expropriandi*, en vista de que se trata de un presupuesto indispensable para la validez de la expropiación; que implica, además, una interdicción para el rechazamiento de cualquier conducta expropiatoria que carezca de una causa legítima<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Sentencia TC/0623/15, de 18 de diciembre de 2015.

<sup>26</sup> Rodríguez-Arana, Jaime, *Interés general, derecho administrativo y Estado de bienestar*, Iustel, Madrid, 2012, p. 15.

<sup>27</sup> SCJ, 28 de mayo de 1986, B.J. 906, pp. 612-613.

<sup>28</sup> SCJ, 3ª Sala, 29 de noviembre de 2019, núm. 672-2019.

<sup>29</sup> Que dispone que “ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social (...)”.

<sup>30</sup> Lo cual puede ser verificado por la jurisdicción contencioso-administrativa mediante el control de la motivación y de los hechos determinantes.

## V. LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA: GARANTÍA ECONÓMICA

1. *La indemnización previa y la expropiación de urgencia*

Sin la indemnización previa la expropiación no es más que una antijurídica confiscación. Así lo expresó el Tribunal Constitucional<sup>31</sup> al indicar que el *justiprecio* debe materializarse con anterioridad a la privación de la propiedad, salvo que se trate de un supuesto de Estado de emergencia o de defensa proclamado con autorización del Congreso Nacional. La indemnización entonces ha de ser entendida como un presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad expropiatoria, sin lo cual no puede producirse válidamente la expropiación<sup>32</sup>.

Esta regla, sin embargo, ha sido históricamente ignorada ante la expropiación de urgencia por necesidad de ocupación, cuya regulación legal, según la acertada explicación de Justo Pedro Castellano Khoury, ha sido mal entendida y aplicada para evitar el previo pago del *justiprecio*<sup>33</sup>. Ello, en virtud del art. 13 de la LPE, que dispone que cuando no exista un acuerdo sobre el valor de la propiedad afectada de utilidad pública o interés social y el Poder Ejecutivo haya declarado la urgencia, puede tomar la posesión del bien con el simple depósito del valor catastral en la Tesorería Nacional, lo cual implica un absoluto desconocimiento de la Constitución.

La cuestión estriba en que esa disposición desconoce que, de acuerdo al art. 51.1 de la Constitución, solo “[e]n caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa”, los cuales requieren la autorización del Congreso Nacional (art. 262, Constitución)<sup>34</sup>.

No obstante, esta situación ha desaparecido como consecuencia de una reciente decisión (tipo manipulativa condicional) en la que el Tribunal Constitucional impuso la regla dispuesta por la Carta Magna, indicando que la expropiación de emergencia del art. 13 de la LPE deberá restringirse al supuesto en el que no haya “(...) acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y se declare el Estado de Emergencia o de Defensa, conforme a los términos que establece la Constitución (...)”<sup>35</sup>. Erradicándose la posibilidad de que la expropiación de emergencia sea utilizada desviadamente para eludir la regla del pago previo del justo valor.

2. *Acerca del justo valor de la indemnización*

En aplicación del art. 10 de la LPE los tribunales han venido utilizado como método de valoración el criterio catastral, que implica la fijación de precios expropiatorios incompatibles con la realidad de mercado<sup>36</sup>. Una muestra de esto lo constituye la aseveración de la

<sup>31</sup> Sentencia TC/0205/13, 13 de noviembre de 2013.

<sup>32</sup> García de Enterría, Eduardo, *Principios de la ...*, *ob. cit.*, p. 117.

<sup>33</sup> Castellano Khoury, Justo Pedro, “La tutela del derecho de propiedad frente a la potestad expropiatoria del Estado en República Dominicana”, en Jorge Prats, Eduardo (Dir.), *La organización del ...*, *ob. cit.*, pp. 810-811.

<sup>34</sup> Y aunque en este supuesto excepcional no se impone el pago previo del justiprecio, deberá considerarse la exigencia de indemnización *adecuada, pronta y efectiva* de la Corte IDH, *caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, sentencia de 6 de mayo de 2008, párr. 96.

<sup>35</sup> Sentencia TC/182/20, 23 de junio de 2020.

<sup>36</sup> Lo que constituye una exigencia del derecho convencional, en vista de que la Corte IDH, *caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, sentencia de 6 de mayo de 2008, párr. 98 ha indicado que la justa

Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que llegó a indicar “(...) que la competencia para determinar el valor de un inmueble es atribución exclusiva de la susodicha Dirección General de Catastro Nacional (...)”<sup>37</sup>.

Esto comporta una situación que desconoce la naturaleza garantista de la indemnización, que según Manuel Amiama debe tratarse del *justo valor* determinado mediante acuerdo entre las partes o por sentencia de juez competente, “(...) que se ha interpretado siempre en el sentido de que corresponda cuando menos al valor al momento de la expropiación (...)”<sup>38</sup>.

Situación que ha sido restaurada por la jurisprudencia reciente de la Suprema Corte de Justicia en base a la idea de integridad patrimonial, marcado así la necesidad de que el expropiado reciba el equivalente económico de la privación experimentada, sin perjuicio de la compensación económica por otros daños consecuentes de la expropiación, incluyendo el lucro cesante<sup>39</sup>. Valoración que, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, le corresponde realizar al juez judicial so pena de incurrir un desconocimiento de la tutela judicial efectiva, la cual “(...) le otorga a toda parte afectada por una expropiación por causa de utilidad pública e interés social, el derecho de acudir a la jurisdicción competente a fin de que decida sobre el pago del precio justo de la misma (...)”<sup>40</sup>.

## VI. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

### 1. *El procedimiento como garantía de buena Administración*

En el estado actual del ordenamiento dominicano el procedimiento se encuentra configurado como una garantía de certeza de la actuación administrativa y de la tutela de los derechos e intereses legítimos de las personas. De hecho, el *considerando séptimo* de la LPA es taxativo en ese sentido:

“Que el mandato de la Carta Fundamental del Estado de incorporar con carácter general en la Administración Pública el procedimiento administrativo, en adición a garantizar la vigencia efectiva de la cláusula constitucional del Estado Democrático, constituye un instrumento esencial que posibilita el acierto de las decisiones administrativas y potencializa el respeto de los derechos fundamentales de las personas en su relación con la Administración y demás órganos y entes que ejercen función de naturaleza administrativa en el Estado.”

Lo que implica la integración de la buena Administración como un conjunto de derechos de naturaleza procedimental que persiguen que el ejercicio de la función administrativa se enmarque dentro de una aplicación normativa objetiva, oportuna, que considere las alegaciones de los interesados y que sea racionalmente motivada, como expresamente dispone el art. 4 de la LPA. Según indicó el Tribunal Constitucional, se trata de una serie de obligaciones dimanantes de la buena Administración, que es un derecho fundamental nuevo recogido implícitamente por los artículos 138, 139 y 146 de la Constitución<sup>41</sup>.

---

indemnización, para ser adecuada y cumplir con el art. 21 de la Convención Americana, debe tomar como referencia el valor comercial del bien expropiado.

<sup>37</sup> Recio, Adonis, *Jurisprudencia del tribunal ...*, ob. cit., p. 310.

<sup>38</sup> Amiama, Manuel, *Notas de derecho ...*, ob. cit., p. 74.

<sup>39</sup> SCJ, 3ª Sala, 20 de diciembre de 2019, núm. 0808-2019; y SCJ, 3ª Sala, 30 de enero de 2020, núm. 033-2020-SS-00040.

<sup>40</sup> SCJ, 3ª Sala, 30 de octubre de 2019, núm. 589.

<sup>41</sup> Sentencia TC/0322/14, 22 de diciembre de 2014.

De modo que la LPA se instituye en el vehículo jurídico que expande la buena Administración hacia todas las relaciones de las personas con los organismos públicos, pues como ha indicado el Tribunal Constitucional tiene consideración universal y su disfrute no se encuentra condicionado ni mediatizado por ninguna exigencia ni por ninguna autoridad<sup>42</sup>. De ahí que el Tribunal Constitucional agregue, en la misma decisión:

“Toda persona tiene derecho, por tanto, a exigir el imperio de los parámetros propios de la buena administración en sus relaciones con las instituciones públicas, los cuales imponen a la Administración el respeto de un cierto estándar de comportamiento en sus relaciones con los administrados.”<sup>43</sup>

En ese orden ha de destacarse que los derechos concretos de la buena Administración deben observarse en el procedimiento expropiatorio conjuntamente con los principios enumerados en el art. 3 de la LPA, a fin de que se realice un ejercicio adecuado de la potestad de expropiación y se obtenga una buena decisión.<sup>44</sup> Dentro de estos preceptos pueden enunciarse, sin ánimos de exhaustividad, que la potestad expropiatoria sea ejercida de manera proporcionada (que de acuerdo al art. 3.9 de la LPA implicaría su reducción a lo estrictamente necesario, es decir: aquellos supuestos donde no existe otra medida alternativa menos restrictiva<sup>45</sup>) y que la decisión expropiatoria esté adecuadamente motivada (art. 3.4, LPA).

Por tanto, la buena Administración exige que el ejercicio de la potestad expropiatoria se realice observando los derechos y principios procedimentales de la LPA para garantizar que la declaratoria de utilidad pública o interés social se realice mediante un acto razonable, adecuado al fin que se persigue, debidamente motivado y respetuoso del derecho de defensa de la persona expropiada.

## 2. Las fases del procedimiento expropiatorio

La expropiación, de acuerdo a la lógica de los artículos 1 y 2 de la LPE, inicia de manera extrajudicial, a través de la emisión de un decreto del Poder Ejecutivo que declara la afectación de utilidad o interés social del bien que se desea adquirir. Este decreto constituye un acto administrativo que inicia lo que suele conocerse como la *fase administrativa* del procedimiento expropiatorio, dándole paso a un acercamiento hacia el sujeto expropiado para intentar un acuerdo para la adquisición o cesión amistosa del bien declarado de utilidad pública o interés social.

<sup>42</sup> Sentencia TC/0341/15, de 9 de octubre de 2015.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> Entre nosotros hay quienes Jiménez Martínez, Katia Miguelina, *La buena administración como base de la potestad expropiatoria*, Santo Domingo, IUDEX, 2017, pp. 115-ss. han advertido la necesidad de reformar la LPE para adaptar su fase administrativa a las exigencias de la buena Administración, debido a la ausencia de contenido específico en la referida norma legal. No obstante, y sin dejar de reconocer la necesidad de revisión y sustitución de la LPE por un nuevo texto, consideramos que la falta de regulación o contenido específico no implica una imposibilidad para que el procedimiento expropiatorio sea realizado acorde con la exigencia de buena Administración, en vista de que la LPA es aplicable supletoriamente (y por lo tanto debe necesariamente considerarse) en virtud de su art. 15. Se trata de una situación de supletoriedad normativa y no, como se ha indicado, de ausencia de base legal.

<sup>45</sup> Que también parece tener base en el derecho convencional. *Vid.* Corte IDH, *caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, sentencia de 3 de marzo de 2011, párrs. 63-65; y Corte IDH, *caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras*, sentencia de 8 de octubre de 2015, serie C N° 305, párr. 154

En caso de que el acercamiento (que constituye un trámite procedimental obligatorio) permita la concretización de un acuerdo entre las partes, el procedimiento expropiatorio finalizará en la fase administrativa, conforme al art. 28.f de la LPA.

Se configuraría entonces, según el decir del Tribunal Constitucional<sup>46</sup>, de una *expropiación voluntaria* porque no se cuestiona el acto expropiatorio y existe un acuerdo sobre el *justiprecio* del bien afectado de utilidad pública o interés social, que es uno de los supuestos expresamente previsto por el art. 51.1 de la Constitución.

Pero en caso de no lograrse acuerdo sobre el *justiprecio*, la Administración Pública deberá apoderar al Tribunal Superior Administrativo, una jurisdicción especializada del Poder Judicial, para que pronuncie la expropiación pretendida. Se trata de la expropiación del derecho público francés<sup>47</sup>, que es el sistema establecido en el ordenamiento dominicano, en virtud del cual la Administración debe procurar del juez judicial el pronunciamiento de la expropiación del bien afectado de utilidad pública o interés social, a través de un proceso contradictorio que deberá observar todas las garantías que impone el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>48</sup>.

Lo que comprende, lógicamente, la obligación de que el tribunal centre su análisis para verificar si el decreto que inició el procedimiento realmente se encuentra justificado en una causa de utilidad pública e interés social, si está debidamente motivado y respetó el derecho de audiencia del expropiado.

## VII. EL CONTROL JUDICIAL DE LA DECISIÓN EXPROPIATORIA

Entre nosotros se ha sostenido con justa razón que la LPE no es una norma que regule el proceso expropiatorio en su totalidad, sino que se trata de una ley que dispone un proceso judicial para determinar el precio del bien afectado por la decisión expropiatoria en el supuesto de no lograrse un acuerdo con el propietario<sup>49</sup>. De manera que en este proceso no está concebido para cuestionar la legalidad de la expropiación en sí, sino para la determinación del *justiprecio* correspondiente.

Situación que no resulta en nada extraña, pues en base a normas de contenido similar se ha sostenido en derecho comparado que la única garantía del expropiado es el *justiprecio* por la privación de su propiedad, en el entendido de que no puede oponerse al ejercicio de la potestad expropiatoria. Tanto así que la doctrina comparada da cuenta de una línea jurisprudencial que consideraba que la expropiación se producía “por las buenas o por las malas”, de manera que no existía forma de evitar la privación de la propiedad<sup>50</sup>.

Línea de pensamiento que (al parecer) se intentó sostener en un primer momento en el ordenamiento dominicano cuando la Suprema Corte de Justicia sostuvo:

“(...) la recurrente sostiene, en esencia, que (...) no se estaba en presencia de un caso de utilidad pública ni de interés social; pero, (...) la apreciación de en qué momento o en qué circunstancia existe una causa de utilidad pública o interés social (...) corresponde soberanamente a las instituciones de carácter político establecidas por la Constitución del Estado, y

<sup>46</sup> Sentencia TC/0261/14, 5 de noviembre de 2014.

<sup>47</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo, *Principios de la ...*, ob. cit., pp. 54-55.

<sup>48</sup> Sentencia TC/00205/13, de 13 de noviembre de 2013.

<sup>49</sup> Castellanos Khoury, Justo Pedro, “La tutela del ...”, ob. cit., p. 805.

<sup>50</sup> Hernández-Mendible, Víctor, “Contribución al estudio del artículo 101 de la constitución de la república”, en *Revista de la Facultad de Ciencia Jurídica y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, núm. 89, 1993, p. 330.

que ese carácter político resulta precisamente (...) de la capacidad el indicado poder el de apreciación de necesidades variables; que no entrando la cuestión planteada en el ámbito judicial, el medio que al respecto se ha propuesto no puede ser acogido;<sup>51</sup>

Criterio que la Suprema Corte de Justicia varió unos años luego al sostener que “(...) sólo al Poder Ejecutivo compete la facultad de declarar la expropiación de un inmueble determinado y no a los tribunales de justicia, pero no les niega a éstos la facultad de examinar el procedimiento de expropiación (...)”<sup>52</sup>. Agregando, en la página siguiente, “(...) que (...) entre las facultades del tribunal que sea apoderado de este procedimiento se encuentra la de comprobar si el Decreto de expropiación así dictado cumplía esos fines (...)”<sup>53</sup>.

Llegados a este punto debe indicarse que el establecimiento de una cláusula general de competencia y de la tutela judicial efectiva mediante los artículos 69, 139 y 165.2 de la Constitución despeja cualquier duda al respecto, ya que ello implica la existencia de un control judicial pleno y universal de la actuación administrativa; y es así, precisamente, como lo viene considerando la jurisprudencia dominicana tras la reforma constitucional de 2010.<sup>54</sup>

Por lo que debe concluirse que la persona expropiada tiene, además del derecho a que la expropiación se realice mediante un procedimiento adecuado (de buena Administración), el derecho a combatir el acto expropiatorio mediante su impugnación judicial, ya sea por vicios de forma, desviación de poder, el control de los hechos determinantes de la *causa expropriandi* (a fin de determinar su veracidad) o cualquier otro tipo de contrariedad a derecho, debiendo el juez, una vez constada la transgresión denunciada, declarar la nulidad del acto.

Ese es el sentido correcto del control judicial pleno que proclama la Constitución dominicana. Y en esa línea de ideas puede citarse como ejemplo una reciente decisión de la Corte de Casación dominicana, en la cual declaró:

“Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera, que si bien es cierto que conforme a lo establecido por el artículo 51 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de emitir decretos de expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, esto no significa, como entendiera el tribunal *a quo*, que el decreto así emitido esté exento del control que la propia Constitución pone a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, al disponer en el artículo 139 que dicha jurisdicción controlará la legalidad de la actuación de la Administración Pública; lo que evidentemente incluye al decreto de expropiación cuestionado en la especie, por ser un acto emanado del ejercicio de una actuación pública que le corresponde al Poder Ejecutivo como órgano del Estado, y que tiene una finalidad definida, como lo es, la limitación del derecho fundamental sobre la propiedad privada, basado en causas justificadas de utilidad pública o de interés social.”<sup>55</sup>

De ahí que en el estado actual del ordenamiento dominicano los tribunales pueden controlar la actividad expropiatoria por cualquier tipo de contrariedad a derecho a través del proceso contencioso-administrativo regulado por la Ley núm. 1494 de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa. Solo así adquieren sentido las garantías formales y materiales que rodean el derecho de propiedad, pues sin un control judicial adecuado nada impediría que la Administración sobrepase los límites normativos para privar el derecho de propiedad de las personas de manera arbitraria.

<sup>51</sup> SCJ, 17 de agosto de 1966, B. J. 669, pp. 1366-1367.

<sup>52</sup> SCJ, 28 de mayo de 1986, B.J. 906, p. 612.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 613.

<sup>54</sup> SCJ, 3ª Sala, 22 de agosto de 2018, núm. 540.

<sup>55</sup> SCJ, 3ª Sala, 29 de noviembre de 2019, núm. 672-2019.

### VIII. CONCLUSIONES

Llegados a este punto podemos enunciar, a modo de conclusión, que la figura de la expropiación es una herramienta útil para que la Administración Pública pueda perseguir la satisfacción del interés general cuando ello exija privar la propiedad privada de alguna persona por causa de utilidad pública o interés social. De hecho, esto conecta con la función social que el art. 51 de la Constitución le asigna a la propiedad.

Sin embargo, no debe olvidarse que la expropiación es también una garantía orientada a restringir la privación de la propiedad a los supuestos donde no existe otra medida alternativa menos restrictiva, cuya verificación deberá realizarse observando los derechos y principios de buena Administración, a fin de que se adopte una decisión correcta y de calidad.

Se trata, igualmente, de una figura que asegura la integridad patrimonial de la persona expropiada, por lo que el pago de justo valor indemnizatorio deberá realizarse de manera previa a la transferencia de la propiedad, salvo que se trate de una expropiación de emergencia, que solo procede en los casos de Estado de emergencia o de defensa proclamado con autorización del Congreso Nacional.