

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

FRANKLIN E. CONCEPCIÓN ACOSTA *

Sumario: 1. Generalidades sobre la figura de la expropiación. 2. Los elementos de la expropiación. a) Elemento final: utilidad pública o interés social. b) Elemento objetivo: bien expropiado. c) Elemento subjetivo: expropiante y expropiado. 1. Sujeto activo o expropiante. 2. Sujeto pasivo o expropiado. 3. Sujeto beneficiario. d) El carácter previo del pago. e) La indemnización expropiatoria o justo precio. 3. La justificación del poder de expropiar. 4. Límites procesales a la potestad de expropiación. 5. Generalidades del procedimiento para el reclamo del

* Es Licenciado en Derecho de la Universidad Apec (UNAPEC), 1997-2001 (distinguido con Índice de Honor de la Universidad). Formado en el Programa de Capacitación de Aspirantes a Jueces de Paz de la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), 2005 –equivalente a Máster en Administración de Justicia–. Especializado a través de la Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Iberoamericana (UNIBE), 2008-2010, Máster en Derecho de la Administración del Estado por la Universidad de Salamanca (España), 2010-2011, y maestría en Derecho Tributario y Procesal Tributario por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), 2017-2018. Titulado como Doctor en Derecho del programa en Administración, Hacienda y Justicia en un Estado Social, de la Universidad de Salamanca (USAL), del cual obtuvo una calificación Sobresaliente CUM LAUDE, 2021-2023. Funge como docente de grado y postgrado en las materias de Derecho Constitucional, Administrativo y Tributario de la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP), Universidad Iberoamericana (UNIBE), Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA), Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Universidad de Salamanca (USAL) y Universidad Apec (UNAPEC). Ha recibido reconocimiento del Colegio de Abogados de la República Dominicana por su alta vocación de servicio en la justicia dominicana (2013); Distinción de Honor de Universidad Apec (UNAPEC) por su trayectoria y ejercicio profesional al servicio de la sociedad y el sistema judicial dominicano (2016); Reconocimiento por la Escuela Nacional de Abogados (ENA) en su calidad de docente (2017), y Reconocimiento de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), como profesor del año, por su compromiso y por el desempeño docente con excelencia, durante el período 2022-2023, en la Escuela del Derecho, de la Facultad de ciencias Jurídicas y Políticas (2023). Es miembro del Comité Científico Internacional de la Revista de Derecho Constitucional del Tribunal Constitucional. Es Juez de carrera. Inicia en la carrera judicial en el año 2006 como Juez de Paz para Asuntos Municipales de Boca Chica; durante 2007-2009 como Juez en Funciones de Atención Permanente de la Provincia Santo Domingo; durante 2010-2012 como Juez de la Primera Sala del Juzgado de Trabajo de la misma provincia y como Juez Presidente del Juzgado de Trabajo durante 2012; Desde el 2013 es Juez del Tribunal Superior Administrativo y actualmente Presidente de la Quinta Sala del referido tribunal. Es autor de los libros «El precedente constitucional en la República Dominicana», «Apuntada. Ley núm. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo», Teoría de las vías de ejecución en el Derecho Administrativo, y Los referimientos, así como de varios artículos publicados en la Revista Gaceta Judicial y otras revistas indexadas.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

justo precio. 6. El procedimiento por etapas. a) Cuando haya acuerdo en el justo valor. b) Cuando no haya acuerdo en el justo valor. 7. Competencia jurisdiccional. 8. El plazo para realizar el pago. a) Cuando haya acuerdo en el justo precio. b) Cuando no haya acuerdo del justo precio. 9. El derecho a una indemnización o justo precio a consecuencia de vías de hechos expropiatorias. 10. El derecho de indemnización por la reversión del bien expropiado. Bibliografía. Sentencias.

1. GENERALIDADES SOBRE LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN

LA Administración, para alcanzar los objetivos del bienestar público que se le ha encomendado, a menudo necesita disponer de derechos de propiedad de titularidad privada. Si tiene tal necesidad, podrá celebrar acuerdos que permitan su adquisición y uso para destinarlos a los fines que justifique la adquisición. Sin embargo, ese tipo de obtención no siempre es pacífica (por ejemplo, basta con que el propietario no quiera desapropiarse de sus bienes). Frente a estas condiciones, que fácilmente pueden hacer imposibilitar la consecución de los objetivos de interés público, el sistema jurídico ofrece una solución coercitiva, le atribuye a la administración una potestad exorbitante, el poder de expropiar.

La palabra expropiación deriva de su raíz etimológica de los términos «ex», que significa «fuera de», y «proprio», que equivale a propiedad. Según el Diccionario de la Lengua Española, expropiación significa «privar de la propiedad de un bien o de un derecho a una persona, otorgando a cambio una compensación. Esto se realiza por motivos de utilidad pública o de un interés social establecido por la ley» (2001, 1023). Este instrumento jurídico existe desde hace mucho tiempo e incluso aparece en los primeros textos constitucionales del siglo XVIII y del XIX. No obstante, la expropiación se entendía en aquel momento como un estricto límite al derecho de propiedad, que para ese entonces se consideraba casi absoluto. Los textos normativos delimitan la institución expropiatoria, lo que representa una respuesta a los frecuentes abusos en el ejercicio de las potestades expropiatoria de bienes por diversas ideas reconocidas por la Corona bajo el Antiguo régimen (1).

En la evolución histórica esta figura es consagrada de manera clara en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que enciende la nueva era desde 1789, proclamando, en efecto, el artículo 17 dispuso que la propiedad es un derecho «inviolable et sacré», del que nadie puede ser privado sino cuando la necesidad pública o un interés social, legalmente constatada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización, siendo la forma de equilibrar la afectación de la propiedad (de modo que el expropiado obtenga el equivalente completo en dinero del bien que le permita comprar otro semejante). El artículo 21 de la Constitución política originaria de la República Dominicana de 1844 estableció que «Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización a juicio de peritos». Y, asimismo, todas las reformas constitucionales lo han reconocido.

(1) SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Parte General, octava edición, Tecnos, Madrid, 2012, pp. 733-744.

Se entiende por expropiación forzosa una figura del derecho, en la que el Estado, con fines de utilidad pública o social, obtiene de forma forzosa bienes de propiedad privada, en las formas determinadas por las leyes y mediante el pago de una justa compensación (2). Como observamos, se afecta directamente el derecho de propiedad. Sin embargo, como ha establecido el Tribunal Constitucional Español, que este instituto jurídico debe ser visto como un instrumento positivo, expresando lo siguiente «La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente a la cual el derecho de propiedad privada tan solo garantiza a su titular; ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales» (STC 166/1986 de 19 de diciembre).

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de propiedad está consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana (3), establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad, enfatizando que la propiedad tiene una función social que conlleva obligaciones, porque el inciso 1 del mismo texto de la ley señala que: Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de emergencia o de defensa, la indemnización podrá no ser previa.

Obviamente, la propiedad no es un derecho absoluto y, como todos los derechos, debe responder a la necesidad colectiva de supervivencia y existencia. Así que si las necesidades colectivas requieren su desaparición o su transformación, se puede realizar si está justificado. Esto es lo que hace diferente a la expropiación forzosa: no se cambia la naturaleza general de la propiedad, solo se requiere un sacrificio de una condición dominical particular ante intereses públicos mayores. Pero al mismo tiempo, este sacrificio se reduce al mínimo, ya que no va acompañado de una pérdida del contenido económico de la situación sacrificada, o que simplemente se reemplaza por un equivalente monetario, que no recaiga sobre la sola persona del interesado y se distribuya entre toda la comunidad, a través del sistema tributario, que proporciona los recursos de donde procede la compensación (4).

(2) LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, décima segunda edición, Caracas, 2001, pp. 607-608. Citado por Academia de Ciencias Políticas y Sociales, La expropiación por causa de utilidad pública o social, p. 1. Disponible en: <http://aciempol.org.ve/cmaciempol/Resources/ArchivosCIJ/0001.pdf>.

(3) En la historia del constitucionalismo dominicano se ha establecido en relación a la expropiación la obligatoriedad del pago previo, sin excepción, incluyendo hasta los casos que se llevare de urgencia o no habiendo acuerdo en el pago, se establece que se deposite en una cuenta especial el pago ofertado por el Estado, en la actualidad, se exceptúa, cuando hay Estado de Emergencia o de Defensa.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, Undécima edición, Thomson Civitas, Madrid España, 2008, p. 226.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

La expropiación, es por tanto, un instrumento de derecho público utilizado para transferir un bien al dominio público, en beneficio de la colectividad. Al respecto la Corte Constitucional Colombiana consideró lo siguiente: «La expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de “utilidad pública e interés social”, reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa). También se le ha dado sustento a la expropiación con fundamento en la función social de la propiedad cuando se utiliza con fines de redistribución de la propiedad o para conminar a los propietarios a explotar las tierras en forma eficiente o con arreglo a programas de producción diseñados por el Estado». «Esta figura jurídica comporta una limitación al derecho de propiedad, el cual no se anula con la expropiación; simplemente a través de ésta se pone en vigencia y se hace operativo y realizador el principio de la prevalencia del interés público o social sobre el interés particular; la indemnización que se reconoce al propietario expropiado, compensa o subroga el derecho del cual ha sido privado; su derecho de propiedad se transforma en un derecho de crédito frente a la entidad pública expropiante, por el valor de la indemnización» (Sentencia C-389 de 1994).

La Constitución de la República Dominicana define en dos elementos esenciales que deben preceder a la expropiación: 1) La existencia de un beneficio público o de interés social que el Estado no puede cumplir con propios recursos y que por tanto, requiere de los bienes privados de los particulares; y 2) el segundo elemento es compensar al propietario con el pago del valor justo de su propiedad. Se observa, en consecuencia, que excepcionalmente, se reconoce al Estado la facultad de afectar el derecho de propiedad de un ciudadano, atendiendo a causas de interés social, siempre que justifique satisfactoriamente su actuación. Esta restricción, por lo tanto, no podrá aplicarse por la simple voluntad de la Administración Pública, sino que la misma deberá cumplir con el pago de un previo justo precio por el bien expropiado.

Las causales de expropiación por utilidad pública podrán incluir, por ejemplo: (i) la iniciación, ampliación, desarrollo, mejora de caminos, vías, senderos, puentes, túneles, calles y carreteras que viabilicen el tránsito tanto vehicular como de los transeúntes; (ii) la edificación, desarrollo, extensión o mejoría de estructuras destinadas a la prestación servicios públicos; (iii) construcción de las estructuras para el aprovechamiento de aguas pluviales, así como la construcción de obras para el drenaje público, y tratamiento de aguas residuales; (iv) construcción de los instrumentos de almacenar y distribuir de agua potable; (v) las obras necesarias para desarrollo y protección de los recursos naturales; (vi) construcción de estructura para el desarrollo transporte público terrestre y aéreo (5).

De lo anterior se puede subrayar que la expropiación forzosa debe entenderse como un procedimiento formal en el que se vulnera el derecho a la propiedad privada, por razones creíbles, como el predominio del interés colectivo sobre el individual, siempre con la condición de que el Estado otorgue una adecuada compensación al afectado. Puede afirmarse, que la expropiación forzosa afecta el contenido

(5) BAUTISTA, F., (12 de febrero de 2014), La expropiación [En línea] Disponible en: <http://www.listindiario.com/puntos-de-vista/2014/02/05/309517/la-expropiacion>.

inicial del artículo 51 de la constitución (6), sin embargo, no es de forma arbitraria, sino que debe ser invocado con el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el texto normativo correspondiente. Por lo tanto, para privar a una persona de sus bienes privados, la autoridad competente debe respetar las garantías mínimas del debido proceso de ley, consagradas en la Constitución dominicana (7).

2. LOS ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN

La expropiación por causa de utilidad pública o interés social como figura jurídica está integrada por algunos elementos que suele hacerse referencia usualmente a nivel doctrinal. Los elementos son los siguientes: a) utilidad pública (elemento final); b) bien expropiable (elemento objetivo); c) expropiante y expropiado (elemento subjetivo); d) indemnización (elemento material), y e) procedimiento y plazo (elemento formal).

A) ELEMENTO FINAL: UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL

La obligatoriedad de que la expropiación se realice por razones de beneficio público o interés social constituye una garantía constitucional establecida en protección del derecho a la propiedad privada. Se trata de una fórmula jurídica flexible, que permite la expropiación de bienes para satisfacer las diversas necesidades del interés colectivo. Por tanto, la regla es, por consiguiente, que la declaración jurídica de utilidad pública o interés social debe hacerse particular para cada caso.

La razón, de interés social o utilidad pública de la expropiación, no es solo una justificación previa de naturaleza puramente formal, sino que su relevancia es también, que permanece ligada al fin del bien expropiado, que en caso de que su destino se degrade o desaparezca, el particular expropiado puede solicitar la reversión del bien expropiado a su patrimonio.

A los efectos de la expropiación, se debe entender que el bien expropiado tiene un fin destinado en beneficio de la comunidad, que acabará siendo utilizado de forma directa por todos (verbigracia, el uso de las vías públicas) o de forma general e indirecta (como las obras para la defensa de la nación), pues la utilidad pública no siempre significa con la posibilidad de su uso continuo por todos (por ejemplo, un centro carcelario para rehabilitación no tiene que ser utilizado por toda la comunidad), sino, en casos excepcionales, con el hecho de que todos se benefician de la existencia de obras sin que existe prohibición para su utilización.

El interés social al que se destina el objeto expropiado no está, a su vez, abierto al uso inmediato de todos, sino a quienes pueden beneficiarse específicamente y directamente del objeto. Como por ejemplo, de las edificaciones destinadas a un uso oficial o en su época, las obras de asentamientos agrícolas. Significa que no

(6) Artículo 51. Derecho de propiedad. El estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad [...]. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

(7) TC/0127/13, de fecha 2 de agosto de 2013, del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

importa que el bien vaya destinado a un beneficiario en específico y exclusivo, no quita, que va más allá de tales beneficiarios, exista un interés social en que determinadas obras o servicios se materialicen; un interés que la sociedad y la Administración asumen como una carga de todos, ya que su desarrollo lleva a un beneficio indirecto de la comunidad.

Según con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la propiedad privada no es absoluto y permite, por ejemplo, su limitación por razones de utilidad pública o de interés social, siempre que esta limitación se ejerza según los casos y las formas consagradas legalmente y de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en tales casos, el principio de legalidad constituye la condición decisiva para establecer una violación al derecho a la propiedad, e implica que la legislación que regula la privación del derecho a la propiedad debe ser clara, precisa y predecible (Sentencia de 6 de mayo de 2008 el caso Salvador Chiriboga c. Ecuador).

Lo dicho sobre la expropiación se explica mejor si encontramos la doble función de esta institución, que al mismo constituye una técnica para la realización del interés público y al mismo tiempo pretende compensar –en esencialmente en lo económico–, de quienes por tal razón pueden verse afectados de su propiedad, confiriéndole garantías para respetar el contenido de tal derecho. Una de éstas es la existencia real de la causa de utilidad pública o interés social, título bajo cuál se ejerce el poder estatal, lo que constituye en una prevención del uso arbitrario o discriminado del poder público. Si se presenta tal circunstancia, cualquier interesado podrá responder impugnando la constitucionalidad del acto expropiatorio. En caso de no demostrarse la existencia de utilidad pública o interés social luego de materializada la expropiación, el titular del derecho puede acudir a la acción de retrocesión.

B) ELEMENTO OBJETIVO: BIEN EXPROPIADO

La expropiación como figura jurídica tiene como objeto la propiedad, es decir, solo se incluyen aquellos derechos patrimoniales de naturaleza económica. Por tanto, quedan excluidos del contenido esencial de la propiedad –y por consiguiente de la expropiación–, los llamados derechos de la persona que les son inherente al ser humano, como los son los derechos de la personalidad: derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física, al honor, y al nombre (8).

Es un alcance ilimitado, esto debe significarnos, que propiedad privada o los derechos patrimoniales legítimos pueden estar sujetos a expropiación, una fórmula lo suficientemente amplia como para cubrir todos los derechos de naturaleza patrimonial, ya sean de naturaleza privada o pública, siempre que esté comprendido en la propiedad, según su concepto constitucional. De la Constitución dominicana y de la Ley núm. 344 sobre el procedimiento para las expropiaciones no surge, en principio, limitaciones algunas. En tal sentido, pueden ser objeto de expropiaciones, todos los bienes, es decir, todos los bienes tangibles e intangibles con valor económico. Su alcance es tan amplio que puede estar sujetos a ser expropiados todos los bienes

(8) DROMI, R., *Derecho Administrativo*, 13.ª edición, Buenos Aires, Madrid-México-Ciudad Argentina-Hispania Libros, 2015, p. 182.

necesarios para la satisfacción del bien común, independientemente de su naturaleza jurídica, ya sean público o privado, sea cosas o no.

Puede suceder para los fines de satisfacción el interés común, no sea necesario la expropiación completa del bien. En este caso, la persona expropiada solo pierde una parte de su propiedad. Esta hipótesis conduce a dos situaciones diferentes: cuando la parte restante no le impide un uso normal o, por el contrario, el restante queda inutilizable. En este último caso, el llamado excedente que resulta inútil le genera al propietario el derecho de exigir la expropiación total del inmueble.

En los casos que se presente esta situación, y el expropiado esté de acuerdo con que la expropiación sea parcial, en cuyo caso si no se deriva ningún perjuicio, la Administración indemnizará solo lo que expropia, conservando el expropiado las partes restantes. Si, por el contrario, existen perjuicio adverbado en el expediente (por ejemplo, pérdida de la capacidad productiva que fuerza a despedir a algunos de los trabajadores contratados, paralización de la actividad mercantil durante un plazo de tiempo, dificultad en la realización de las labores productivas provocadas por la expropiación, etc.) estos deberán de ser indemnizados independientemente de si el expropiado pidió o no la expropiación total, criterio este formalista que en alguna ocasión ha sido utilizado para intentar rehuir el pago correspondiente.

C) ELEMENTO SUBJETIVO: EXPROPIANTE Y EXPROPIADO

En todo proceso de expropiación intervienen diferentes sujetos, entre los que se encuentran el expropiante, y el expropiado. Y en algunos casos, puede intervenir un tercer sujeto, que es un beneficiario voluntario, que se presenta, cuando el bien no se otorga su compensación directamente para el expropiante sino para terceros.

1. Sujeto activo o expropiante

Es el sujeto que le corresponde ejecutar la declaración de utilidad pública o de interés social, así como promover el proceso para materializar el despropio y pagar el justo precio o indemnización. En nuestro ordenamiento solo pueden serlo las llamadas Administraciones territoriales, esto es, el Estado (Administración Central), o las Comunes o el Distrito de Santo Domingo (los municipios y el Distrito Nacional) debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo (Ver artículos 1 y 2 de la Ley núm. 344 de 1943).

Esta facultad expropiatoria, según lo que de manera precisa establece la Ley núm. 344, solo la tiene el Poder Ejecutivo, pues ejercer por sí misma y directamente la facultad de declarar de utilidad pública. Esta es una potestad legal y exclusiva, debido a que ninguna persona natural o jurídica, pública o privada, tiene competencia para expropiar por utilidad pública o el interés social. Ahora bien, cualquier ente u órgano administrativo correspondiente podrá calificar y solicitar la declaratoria de expropiación, ya sea por utilidad pública o interés social, como bien indica el artículo 1 de la Ley núm. 344, lo cual requiere la debida autorización del Poder Ejecutivo.

Con relación al sujeto activo, hay doctrina que establece que entes privados pueden requerir o promover la expropiación. Esta doctrina obviamente la limita a los concesionarios de obras y servicios públicos y a los contratistas de obras públicas,

ya que tanto la ejecución de obras como la prestación de un servicio público pueden requerir el uso de bienes de terceros. En estos casos, la declaratoria de expropiación sigue bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo y sobre todo es el responsable de indemnizar o pagar el justo precio frente al expropiado. Sin desmedro que el Estado requiere el pago al beneficiario.

Por consiguiente, estas empresas no se les otorga la facultad de expropiar (otra cuestión diferente es que se puedan beneficiar de sus efectos). Este hecho se explica, básicamente, por dos motivos: porque la ley acuerda la expropiación al Poder Ejecutivo, recayendo en su cabeza que lo es el presidente de la república, que en virtud del artículo 128 de la constitución dominicana es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado, por consiguiente se le confía la representación de los fines generales de la nación, y una de sus manifestaciones es el reconocimiento que se les hace de una potestad como la expropiatoria para que la emplee en su ámbito territorial, y porque se concentra de este modo a una persona este poder jurídico superior para ofrecer así una garantía a los potenciales afectados dada la importancia del derecho sobre el que habrá de actuar, manteniéndose así un necesario equilibrio entre el privilegio y la garantía que la expropiación supone.

2. Sujeto pasivo o expropiado

El sujeto pasivo es el propietario del bien, o de los intereses objeto de expropiación, y que debe de aguantar su utilización en beneficio de la comunidad. Su calidad surge, por lo tanto, de su conexión con el objeto de la expropiación. Si el expropiado transfiere el bien a otra persona, este último queda subrogado en las obligaciones y derechos del transfiriente. Cualquier persona, tanto de naturaleza pública o privada, puede ser el titular del bien expropiado.

Pueden tener la condición de expropiado quien tenga alguna vinculación con los bienes o derechos afectados por la expropiación. Todos los ciudadanos o personas titulares de bienes o derechos están sujetos a una posible expropiación, a la medida en que tenga la titularidad de bienes o derechos, aunque tal vez la misma no llegue a ejercerse nunca. La atribución expropiatoria se cierne como espada de Damocles sobre todos los propietarios de bienes o derechos; sin embargo, esto no significa que este poder vaya a ser ejercido, pues puede ocurrir que nunca se materialice para una buena parte de los dichos titulares.

Cabe destacar que el requisito de expropiado, basado en un mismo objeto, puede dar lugar a que diferentes sujetos sean incluidos en el procedimiento de expropiación, aunque se trate de un solo objeto. Esto es posible porque el vínculo con el bien expropiado pueden estar vinculados a diferentes sujetos, sobre la base de diferentes derechos en un mismo bien: derechos reales o derechos obligacionales, como por ejemplo, tienen un derecho real (propietario y usufructuario) u obligacional (inquilino y subinquilino) que están vinculados con el objeto a ser expropiado y por tanto, puede que diversas personas sean llamadas a la ejecución de la expropiación.

En la actualidad, esta situación de posible subordinación se convertirá en condición de real cumplimiento y la necesidad de ocupación de los bienes o derechos –o de alguna forma, sufrir de manera total o parcial de su limitación– solo

cuando sean completadas las fases posteriores del proceso de expropiación, sobre todo cuando el interesado recibe el justo precio.

3. Sujeto beneficiario

Es el sujeto quien va destinado el objeto expropiado. El beneficiario es quien representa el interés público y, para cuya materialización, está autorizado a la adquisición del bien o derecho expropiado, previa el pago de un justo precio. Su posición suele ser la misma que la del expropiante, aunque puede ocurrir que sea un tercero distinto e independiente de la Administración el que se aproveche de la expropiación, por tanto, se encuentra en la condición de beneficiario. Si es el Estado que se beneficia directamente, los bienes desapropiados se incorpore a su dominio, ya sea público o privado, dependiendo el fin que se le destine.

En algunos casos, el Estado puede declarar la expropiación no con la finalidad de conservar el bien en sus patrimonios, sino para traspasarlo a un tercero beneficiario. En este caso, la expropiación no es para sí mismo, es decir, no como beneficiario, sino en beneficio de terceros, normalmente particulares. La doctrina moderna distingue a estos efectos según se trate de expropiaciones por causa de utilidad pública, en cuyo caso los beneficiarios son siempre entidades públicas o concesionarios privados de las mismas, y expropiaciones por causa de interés social, en el que junto a las personas públicas pueden figurar incluso simples particulares como beneficiarios.

Tal capacidad de requerir el ejercicio de la facultad no significa en absoluto que el beneficiario sea titular de la expropiación, sino que en razón de poseer previamente un título o una condición funcional, se le reconoce una postura que le permite no ejercer la potestad directamente, sino solicitarla; pero es la Administración competente es la que debe actuar en tal potestad. Dicha potestad puede surgir del hecho de que, por ejemplo, poseer un título anterior de concesionaria de una obra pública, que lo sitúa en una posición privilegiada para perseguir su eficaz ejecución y obtener de la Administración la adopción de las medidas necesarias, para de esa forma poder lograr de manera efectiva el fin que le fue asignado en la concesión, pudiendo solicitar la expropiación a esos fines. Cada beneficiario adquiere esta funcionalidad de forma voluntaria, ya que no puede haber beneficiarios obligados.

Esto deja claro, que cuando se declara la expropiación por razones de interés social, el bien expropiado no se pone a disposición de todos para su uso inmediato, sino de aquellos que pueden beneficiarse específica y directamente del bien. El hecho de que existan beneficiarios directos e inmediatos no significa, que no exista más allá de tales beneficiarios, un interés social en que determinadas obras o servicios se realicen que de manera indirecta puedan beneficiar a la comunidad. Para diferenciar al beneficiario de las expropiaciones por causa de utilidad pública de aquellos que son por causa de interés social, se debe indicar que para el caso de los primeros, los favorecidos son siempre entidades públicas o concesiones privadas de las mismas, y en el caso de los segundos, las llamadas expropiaciones por causa de interés social, puede tener las categorías de beneficiarios tanto entidades públicas, como los simples particulares, sin que necesiten obtener una concesión de un contrato administrativo.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

El ordenamiento jurídico dominicano, en busca de la concreción del Estado social y la creciente participación de las personas en la realización de actividades de interés general, han llevado a una intensificación de particulares que adquieren la condición de beneficiarios por su relación con los fines de interés social (tales, como de instalación de zonas francas, desarrollo de infraestructuras, la urbanización de viviendas, entre otros), ha motivado la declaratoria de expropiación por un interés social.

D) EL CARÁCTER PREVIO DEL PAGO

La naturaleza jurídica de la indemnización expropiatoria está vinculada a un punto esencial que ha formado parte del esquema institucional de la expropiación desde que ésta fue establecida por primera vez en nuestra constitución del 1844, donde su artículo 21 instituía que «Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización a juicio de peritos». El carácter del pago previo se ha mantenido en todas las reformas constitucionales realizadas en nuestro ordenamiento, dando así el carácter preventivo, que da legitimidad esta potestad de expropiar. Parece innecesario precisar que la regla del previo pago está configurada como una técnica sustancial de garantía de la propiedad (hoy, de la integridad patrimonial entera, por la mayor extensión del concepto legal de expropiación que resulta del artículo 51 de nuestra carta magna).

El mandato del previo pago se inserta en la naturaleza misma de la institución expropiatoria. Sin tal regla, esta institución sería totalmente de otra naturaleza. Es, pues, la regla del previo pago, una técnica de reducir las expropiaciones a sus puros e imprescindibles efectos, librando a los expropiados, que ya sufren la onerosidad de la expropiación, y que además tenga que llevar tortuosos procesos en reclamos de indemnización o justo precio, si no que previo ser desocupado deben ser indemnizados. Este carácter previo, en la mayoría de países donde existe la figura de la expropiación, aparece como un trámite sustantivo que no puede producir el hecho material de la ocupación, sin que previamente se haya abonado la indemnización. En nuestro derecho, este es un principio consagrado en la Constitución de la República Dominicana, con la única excepción de que en los casos en que se declare el estado de emergencia o el estado de defensa, la indemnización podrá no ser previa.

El Tribunal Constitucional dominicano ha tenido ocasión de enfatizar sobre el carácter previo para el pago del justo precio al indicar que: «n) De modo que cuando el referido artículo dispone en su primer apartado que “ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia del tribunal competente, de conformidad con la ley”, ha previsto la necesidad de que el proceso expropiatorio sea iniciado a través de la emisión de un acto administrativo en el cual se indique el interés de aperturarlo, por razones discrecionales de utilidad pública o interés social, dando paso al proceso para determinar o justipreciar el valor que corresponderá al pago del justo valor, el cual puede tener un carácter voluntario o controvertido» (TC/0015/16 de fecha 28 de enero de 2016). Como se advierte, la aplicación de la expropiación sin previo pago de justo valor se reserva únicamente ante

situaciones anómalas o excepcionales como resulta la declaratoria del estado de emergencia o del estado de defensa, cuestión que, obviamente, no ha ocurrido en la especie. [...] Salvo las excepciones precisadas para que el Estado pueda asumir cualquiera de los atributos del derecho de propiedad en los demás casos, tiene que hacer el previo pago del justo valor de la propiedad inmobiliaria, lo cual no se ha producido en el presente caso. (TC/0053/14 de fecha 24 de marzo de 2014).

Resulta, por tanto, que uno de los componentes esenciales para declaración de utilidad pública de un inmueble de propiedad privada, lo es el pago anticipado del valor justo, que sirve como compensación al propietario que ha sido privado de su derecho, con el propósito de indemnizarle, convirtiéndose ese derecho de propiedad en un crédito en su favor. En este sentido, la doctrina señala que dada la facultad de expropiación del Estado, «al propietario le surge un derecho a la indemnización»; esto es así, porque dicha actuación puede afectar el núcleo esencial del derecho de propiedad, sin embargo, no en su aspecto económico, lo cual queda compensada pecuniariamente, que al menos en principio, restituya la pérdida del valor sufrido por el expropiado (9)».

Se puede decir que la indemnización lleva a legitimar la potestad expropiatoria, la cual no es una consecuencia derivada de la expropiación en sentido estricto, sino que, por el contrario, representa un elemento de legitimidad del poder expropiatorio. De esta manera, que el vínculo jurídico creado entre el beneficiario y expropiado, no queda limitado a un vínculo de deuda, ni se le puede dar la naturaleza de reparación, dado que el daño causado no se concreta en el instante en que ha de realizarse el pago, que solo implicaría la desaparición de la relación obligatoria del cumplimiento de la deuda. Por esta razón, la compensación expropiatoria no tiene el carácter de un derecho resarcitorio, sino la de una carga que ha de soportar el beneficiario en llevar a efecto la expropiación, entendiéndose dicha carga, en término técnico, es la que impone la necesidad de adoptar una determinada conducta encaminada a lograr un resultado favorable, de modo que si dicha conducta no se realiza, no tiene como consecuencia sanción alguna, sino la imposibilidad de lograr la obtención de un acto favorable que constituye la expropiación (10).

La condición obligatoria del carácter previo debe ser comprendida como una carga que recae sobre el beneficiario para poder ejercutar la expropiación en su beneficio, siendo una condición esencial y de validez, no una simple condición de eficacia, por lo que sin ella no hay expropiación, sino unas vías de hecho. Constitucionalmente, la justificación de la regla es clara, se trata de evitar que se materialice un desapoderamiento patrimonial con su efecto inmediato a un porvenir indeterminado, espera que impone gravámenes adicionales a la de la expropiación y que, además, afectando en algunos casos, con la estabilidad física de los expropiados, que se ven privados ya de su único o medio de subsistencia. Esto significa, que el pago debe realizarse antes de su uso. En este sentido, el legislador dispuso en la Ley 108-05 en el artículo 97, párrafo II, que cuando un inmueble sea objeto de expropiación, el Registrador de Títulos no procederá a registrar la transmisión de

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, T. II, undécima edición, Thomson Civitas, Madrid España, 2008, pp. 271-278.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, T. II, undécima edición, Thomson Civitas, Madrid España, 2008, p. 281.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

ningún derecho sobre el inmueble hasta que se haya demostrado que el titular del derecho registrado ha percibido la totalidad del importe correspondiente.

Debemos concluirlo indicado que la expropiación solo se materializa con el previo pago de una justa indemnización, por lo que sin indemnización los propietarios tienen aún el derecho de uso, goce y disfrute de la cosa, una vez realizada la indemnización, es cuando se materializa la expropiación. Es como ha indicado el más caro de los administrativistas, García de Enterría, en término económico, el hecho de posponer la indemnización a un momento posterior a la privación patrimonial que ha de sufrir el expropiado supone, obviamente, imponer a éste una aportación anticipada a la economía del beneficiario, una financiación valorable en términos económicos claros, un crédito, en una palabra, sin justificación alguna, de las exigencias de la utilidad pública o el interés social que determinan las expropiaciones. Desde la perspectiva de las categorías contractuales civiles, podría decirse que la regla sustancial del previo pago como *condictio iuris* de la producción del efecto expropiatorio sitúa a la expropiación en una dogmática analógica a la de los contratos reales, los cuales, como es sabido, no producen efecto por el mero consentimiento, sino por y en virtud de la entrega de la cosa –aquí, de la indemnización–.

Está claro que el pago por expropiaciones, de acuerdo al contenido del mandato constitucional y de la norma de procedimiento para el reclamo del justo precio, es de naturaleza obligatoria, y no debe ejecutarse sin previamente cumplirlo, como manda el ordenamiento jurídico vigente. Por estos motivos, al declararse la expropiación de una propiedad, se debe establecerse el pago previo del monto correspondiente. Sin embargo, la realidad es otra, muy rara vez se cumple con este mandato del contenido esencial del artículo 51 de la Constitución dominicana. Al Estado vulnerar la norma constitucional, lo hace pasible de ser demandado en incumplimiento, pudiendo acarrear una responsabilidad patrimonial. Por lo tanto, si estos actos administrativos expropiatorios subvierten el orden constitucional, como lo es el no pago previo, en derecho son nulos.

Es verdad, que este requisito debe ser aplicado según el caso, como diríamos en el argot popular, cada caso es cada caso, y en eventuales particularidades se podrá hacer una matización de la regla del previo pago. Dado el respaldo constitucional de esta regla, que ya conocemos, no creemos que se abra una posibilidad ilimitada de excepcionarla en su totalidad, pura y simplemente; habrá que justificar, más bien, en las circunstancias concretas que estén presentes, posibles inflexiones concretas de la regla común. La urgencia puede ser una de ellas, y las condiciones económicas generales y de la operación socializadora en relación con ella podrán eventualmente proporcionar alguna otra de esas justificaciones. Es difícil operar sobre hipótesis abstracta y habrá que estar a supuestos concretos, pero entendemos que solo en esos términos o análogos será posible alguna particularidad de régimen en relación con el principio general de previo pago y que su no cumplimiento se encuentre justificado.

E) LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA O JUSTO PRECIO

La expropiación es una restricción del derecho de propiedad de los particulares, que le confiere a la Administración la facultad de disponer de los bienes que estos

tienen con la finalidad de alcanzar un beneficio para la comunidad, teniendo la administración la obligación de indemnizar por la privación al disfrute que tiene el titular de ese derecho, la cual opera como una limitante a la potestad expropiatoria del Estado (11). Esto debe significarnos, que la titularidad del bien expropiado se transfiere por causa de interés general, sin embargo se le garantiza al particular un equivalente económico. Ahora bien, a qué nos referimos con ese equivalente económico, es el derecho que tiene el particular que se le otorgue por su derecho un justo precio y, que puede implicar en la práctica, un grado de inseguridad jurídica (12).

La indemnización debe ser absolutamente justa. Aunque, la Constitución dominicana no lo establece específicamente, se desprende de la naturaleza y finalidad de la indemnización, como forma de resarcimiento. La indemnización significa dejar sin daños, en este caso al expropiado. Esto equivale a reconocer, valor similar al de la propiedad que se le restringe. La expropiación no debe afectar el patrimonio del expropiado, sino dejarlo en igual condición económica. Para que la indemnización se considere justa, debe ser oportuna y completa (13).

En estos mismos términos se pronuncia la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos «una medida de injerencia en el derecho al respeto de los bienes debe guardar un justo equilibrio entre las exigencias de interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo» (Sentencia Kozacioglu v. Turquía de 31 de julio de 2007); «una indemnización inferior al valor del mercado» supone, en principio, «una carga desproporcionada y excesiva que no puede ser justificada por un interés legítimo perseguido por las autoridades» (Sentencia Scordino v. Italia de 29 de marzo de 2006).

Como ha de observarse, el justo valor, es un componente fundamental de la figura de la expropiación; si no está presente, estaremos ante cualquier otra institución del derecho esencialmente diferente (comisos, confiscaciones, etc; en otro sentido, limitación de derechos no indemnizable). Es como ha indicado la doctrina, esta institución es un método de transformación de derechos, donde el bien que se expropia pasa a ser un valor económico para su titular, es decir, que el bien expropiado se compensa con un justo precio para reponer la afectación del patrimonio del titular, que le corresponde un valor similar. Debe ser, sin duda, una compensación económica adecuada, idónea y proporcional a la afectación patrimonial sufrida por el expropiado.

El Tribunal Supremo Español, en relación al tema ha concluido por proponer una técnica bastante objetiva, indicando que el justo precio es, precisamente, el «valor de sustitución» de la cosa expropiada, aquel que sea suficientemente para adquirir otro bien análogo al que por expropiación se priva (STS de 29 de octubre de 1973 (14)).

(11) CARMONA DEL BARCO, D.; CASTILLO MORA, D.; COBO OLVERA, T.; GÓMEZ GARRIDO, F.; GUTIÉRREZ JULIÁN, F. J.; HINOJOSA MARTÍNEZ, E.; MARTÍN MORALES, M. L., y RUFO ACEMEL, J. M., citando García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en *Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios*, Editorial Bosch, S. A., 2011, Barcelona, España, pp. 47-48.

(12) SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Parte General, octava edición, Tecnos, Madrid, 2012, pp. 733-744.

(13) DROMI, R., *Derecho Administrativo*, 13ra. edición, Buenos Aires, Madrid-México-Ciudad Argentina-Hispania Libros, 2015, p. 187.

(14) Criterio mantenido en diferentes precedentes desde la STS. de 20 de enero de 1978, entre otras, las Sentencias de 4 d julio 1979, 20 de febrero de 1980, 10 de febrero de 1982, 28 de marzo de 1989, 26 de octubre de 1993, 21 y 29 de marzo de 1994, 24 de junio de 1996 y 22 de octubre el 1998.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

Este criterio ha sido pacífico en la evolución de la jurisprudencia, entendiéndose que el justiprecio es un valor que sustituye el derecho expropiado.

Para determinar el valor de sustitución o fijar el justo precio que se fijará como compensación al bien expropiado, se tomará en cuenta el valor que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras fiscales, o por el valor indicador por el propietario. Ese importe indemnizatorio debe tener en cuenta no solo las particularidades del bien expropiado, (condiciones del bien y su utilidad en el tiempo), sino también, en aquellos casos de expropiaciones parciales, la afectación económica que sufre el restante de la propiedad por el hecho de quitársele una porción de la misma. También cualquier desacuerdo sobre el valor deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial (Ver artículo 10 de la Ley núm. 344, del 29 de julio de 1943).

En la práctica se ha establecido como un problema el establecer el valor real del bien expropiado para ser considerado un justiprecio. Es fácil decir que es el precio del mercado para la obtención de un bien similar. La contrariedad práctica la encontramos de ese valor de mercado, es fácil encontrarlo tomando la cuantía actual en venta de inmuebles análogos dentro del mismo departamento, sin embargo, no solo debe incluir el valor del inmueble, sino aquellos daños directos e inmediato de la expropiación, que es lo que se conoce como el valor residual del bien, que tan normalmente se falsean en las transacciones ordinarias causando un perjuicio al expropiado.

Debemos apuntar, que no todo perjuicio es indemnizable, sino solo aquellos que sean son el resultado directo e inmediata de la expropiación. En que casos, el daño puede ser considerado como una consecuencia directa e inmediata de la expropiación, es una cuestión de hecho que debe decidirse con base en las circunstancias de cada caso. La indemnización deberá estar estructurada en base: a) el precio concreto del bien; b) que el perjuicio sea directo o inmediato; c) la devaluación monetaria; y d) los intereses. En cambio, no se indemnizan: 1) las particularidades de carácter personal; 2) los valores emocionales; 3) los beneficios hipotéticos; 4) el aumento de valor que le puede dar al bien la construcción de obras, y 5) el lucro que cesa (15). Esto significa que el justo precio solo se extiende al valor concreto de los bienes expropiados y no, por consiguiente, al valor abstracto (emocional o afectivo) que en la persona del titular puedan tener del titular del bien, que lo que expresivamente es llamado *premio de afección*, (esto es, valor afectivo de la cosa), y que en nuestro ordenamiento no consagró como parte del contenido del justiprecio.

De lo dicho anterior no debe significar que al momento de estar apoderada la jurisdicción contencioso-administrativa no puedan ser valoradas las cuestiones afectivas para determinar el justo precio, es decir, que esa objetivación del valor de los bienes o derechos expropiados no conlleva en ningún caso la exclusión pura y simple de la compensación de los perjuicios derivativos que tengan su origen en la operación expropiatoria, supuesto que de lo que se trata, como hemos indicado, es de proporcionar al expropiado un valor de equivalencia que le permita reponer la restricción de derecho por la expropiación, en consecuencia, todas las utilidades materiales que integran el bien expropiado, donde solo se excluyan del cálculo, aquellos valores afectivos, no susceptibles de materialización, en cuanto no se constituya en una utilidad real para el mismo.

(15) DROMI, R., Derecho Administrativo, 13ra. edición, Buenos Aires, Madrid-México-Ciudad Argentina-Hispania Libros, 2015, pp. 182-189.

Este criterio ha sido avalado por la jurisprudencia del derecho comparado, que ha precisado, en efecto, que todo el perjuicio patrimonial del expropiado que son concretamente atribuible a la expropiación son indemnizables con una partida especial del justiprecio (Sentencias de fechas 10 de marzo y 17 de noviembre de 1971; 24 de enero, 12 y 23 de diciembre de 1974; 10 de febrero de 1982; 6 de abril de 1994, 20 de marzo y 26 de junio de 2001 y 13 de mayo de 2005, del Tribunal Supremo Español). Criterio que consideramos correctísimo, para que el expropiado quede indemne de manera concreta. Esto implica que el bien expropiado encuentra el valor más adecuado. Siendo necesario, comparar el valor fiscal con el del mercado y particulares casos, dejar la posibilidad de valorar las circunstancias concretas, que de no tenerse en cuenta, causaría una valoración irrazonable.

Este derecho como elemento esencial de la expropiación forzosa está establecida en nuestro derecho, por un precepto constitucional (artículo 51 numeral 1), y viabilizado en la Ley núm. 344, del 29 de julio de 1943, la cual establece el procedimiento a seguir para su reclamo. Finalmente, cabe destacar que, el sujeto afectado en su propiedad queda habilitado, como ya hemos dicho, al ejercicio de esta facultad y a su afectación directa en que la expropiación consiste. Sin embargo, este sacrificio afecta solamente a partes precisas de su patrimonio, no en forma completa, la cual queda indemne con una compensación pecuniaria que restablece. En consecuencia, la facultad constitucional para asumir el control sobre el bien expropiado está sujeto a indemnizar a su propietario. Una expropiación sin compensación, o injusta, se constituye en un despojo carente de fundamento jurídico.

3. LA JUSTIFICACIÓN DEL PODER DE EXPROPIAR

En la doctrina se establece que desde la Revolución francesa, con precedentes precisos en la Ley de Partidas (16), que establecía «tomar hereda se justifica para “facier” alguna cosa que se tornase procomunal de la tierra»), lo que se ha entendido que la expropiación forzosa ha de justificarse en una finalidad de utilidad pública o interés social. Este concepto, que se recibe en nuestro ordenamiento en la primera Constitución dominicana del 1844, donde su artículo 21 instituía que «Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización a juicio de peritos». La figura de la expropiación se ha mantenido en todas las reformas constitucionales realizadas en nuestro ordenamiento, solo que inicialmente la causa justificativa era por razones de utilidad pública y a partir de la reforma constitucional del 1942 se agregó otro fundamento de expropiación basado en el interés social.

La ampliación de las causas de expropiación se dio al traste por necesidad de no restringirlo a una utilidad pública, lo que inicialmente no parecía necesario, dado el contenido abierto a que parece tener el concepto de utilidad pública, sin

(16) La «Ley de Partidas» es la norma que reguló el cuerpo legal castellano del Siglo XIII, obra de Alfonso X, que constituyó el tratado jurídico más perfecto de toda la Edad Media española y está a la altura de las mejores realizaciones en su género del resto de Europa. El código resultante de la Ley de partidas está estructurado en siete libros (partes o partidas), cada uno subdividido a su vez en títulos (182) y éstos en leyes (2.479).

embargo, la aparición de expropiaciones de muebles (bienes del patrimonio artístico, requisas sanitarias, propiedad industrial, entre otros.), la aceptación de forma masiva de expropiaciones con beneficiarios privados, más allá del ámbito limitado de obras y servicios públicos o para el funcionamiento de la Administración, o acciones directa de transformación social (reformas agrarias, socializaciones de empresa, y otros), han sido las determinantes para esa duplicación de causales expresadas de utilidad pública e interés social.

La expropiación se ordena con fines de utilidad pública o interés social, que le confiere al poder público el derecho de limitar el dominio individual, para incorporar mediante compensación, todos los bienes necesarios para satisfacer el interés común. Ésta es la base axiológica de la expropiación, satisfacer el bien común. Ahora bien, que debemos considerar como utilidad pública o interés social, si la norma, tanto constitucional como adjetiva, no se especifica el sentido de la distinción, pero parece claro que por utilidad como aquellas exigencias necesarias para la operatividad de la Administración, o de quienes se han beneficiado de concesiones, mientras que el interés social debe entenderse como cualquier modo de interés dominante al del propietario, diferente de la hipótesis anterior. Es decir, el término «público» debe considerar que existe una organización pública beneficiaria a los fines de su funcionamiento; a diferencia, el término «social» que persigue una actividad de transformación social, que puede significar en algunos casos que el beneficiario sea un ente público, aunque ya por motivos diferentes de su funcionamiento concreto, pero que incluye con normalidad el supuesto de beneficiarios privados que no estén en posición de concesionarios de la Administración (17). Por ejemplo: las expropiaciones agrarias o las edificaciones de viviendas de uso oficial, o para facilitar la construcción de industrias.

La utilidad pública o interés social son conceptos jurídicos de naturaleza abstracta, aunque no dan espacio a dudas de su finalidad o destinado de los bienes expropiados. A pesar de su ductilidad, tales conceptos también comportan límites concretos que no podrán sobrepasarse sin que constituyan una vulneración al ordenamiento, incluyendo la norma suprema. Por tanto, le corresponde de la jurisdicción contencioso-administrativa controlar la adecuación, el fundamento mismo de la expropiación.

El razonamiento para apreciar la legalidad de la declaración de utilidad pública de acuerdo con el mandato constitucional, en lo sustancial, de la siguiente forma: en primer lugar, se ha de dar respuesta a si la expropiación proyectada está, de forma concreta, justificada por un interés público (por ejemplo, si la expropiación proyectada para la construcción de una escuela o para la ampliación de una dependencia municipal está justificada por el aumento de niños o por el aumento de los servicios municipales); si la respuesta es afirmativa, habrá que preguntarse si la expropiación es necesaria, lo que obliga a precisar si la Administración expropiante dispone de un terreno que haga innecesaria la expropiación, ya que ese terreno permitiría realizar la operación en condiciones equivalentes; por último, siendo la respuesta negativa, faltará por apreciar si la expropiación va a entrañar inconvenientes excesivos respecto de la utilidad que presenta (en definitiva, habrá que valorar si la expropiación proyectada resulta demasiado costosa tanto desde el punto de vista del coste financiero

(17) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, T. II, Undécima edición, Thomson Civitas, Madrid España, 2008, pp. 238.

como del coste social: ejemplo, caso del trazado de una carretera que, obligando a expropiar, afecta a un hospital dada su proximidad, o a un bien ambiental, o a la tranquilidad de una población, existiendo alternativas a ese trazado sin obligar a expropiaciones mucho más costosas), porque, en el supuesto de que así fuere, no procederá la declaración de utilidad pública expropiatoria (18).

Lo primero que hay que dejar claro que el objeto de la expropiación no es la simple privación en sí, sino el fin ulterior para el que ha de utilizarse el bien expropiado. Se expresa, con todo rigor, el artículo 51.1 de la Constitución que habla de la previa declaración de causa justificada de utilidad pública o interés social, es decir, para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social. Por tanto, la extraordinaria ampliación de la facultad expropiatoria que ostenta la Administración no se limita a una simple superioridad formal y subjetiva de ésta sobre los patrimonios privados que la permita utilizarlos en cualquier momento, sino en un instrumento técnico de obtención de fines generales precisos, que son los únicos que puede justificar el ejercicio de dicha potestad (19).

Hay que recordar que la facultad de expropiar por un motivo determinado debe legitimarse en una causa precisa, y determinada por la norma, según veremos, lo que excluye cualquier ejercicio de esta facultad por parte de la Administración.

Esta es la base para entender el mecanismo de expropiación y su alcance estrictamente concreto. Con esta referencia, la expropiación forzosa se nos presenta como una herramienta y no como un objetivo. Como un elemento del funcionamiento de poder público que la trasciende y supera. Toda expropiación debe servir a un fin instrumental, sin el cual carece de razón. Esto justifica que la razón *expropriandi*, definida de esa forma, se incorpora en el fenómeno de la expropiación de una forma permanente y no solo en la etapa previa de autorizar o al abrir el ejercicio de la facultad de expropiar. Toda la expropiación está ligada al fin señalado como causa expropiatoria.

En definitiva, la expropiación debe estar justificada en un fin jurídico de utilidad pública o interés social, sin el cual no puede iniciarse en lo absoluto; pero debe, una vez conseguida, estar legitimada para servir efectivamente a ese fin jurídico, que técnicamente se llama causa, y que implica, una transformación posterior del bien expropiado, tanto material como jurídica, en el sentido postulado por esa finalidad, sin lo cual la expropiación, incluso, no puede mantenerse. De esta forma, queda claro que la Administración no tiene una facultad abstracta de expropiación, que pueda ejercer cuando sea necesario y en cualquier momento que lo considere, por el contrario, la Administración dispone de la facultad de expropiar, que solo puede ejercerse en ámbitos excepcionales que la norma sustantiva ha autorizado previamente como merecedores de ese remedio.

A pesar de la existencia de este marco legal, la Administración pública dominicana, en toda su historia, ha ocupado bienes inmuebles de propiedad privada sin previamente cumplir con los requisitos que implican el respeto a la titularidad y en algunos casos sin ni siquiera dictar un decreto expropiatoria donde se expongan las

(18) FERNÁNDEZ FARRERES, G., Sistema de Derecho Administrativo II, 3ra. Edición, editorial Aranzadi, S. A., impreso en España, 2016, p. 262.

(19) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, T. II, Undécima edición, Thomson Civitas, Madrid España, 2008, p. 236.

razones de la utilidad pública o el interés social. Además, en la mayoría de los casos el propietario no recibe la compensación prevista en la Constitución dominicana desde 1844. De este modo, en todo caso, queda abierta la posibilidad de que el expropiado pueda impugnar la declaración de utilidad pública o interés social, al contenerse la misma en un acto susceptible de control por los jueces y tribunales contencioso-administrativos.

4. LÍMITES PROCESALES A LA POTESTAD DE EXPROPIACIÓN

La Constitución establece, como habíamos indicado, que la expropiación solo puede tener lugar en determinadas condiciones y siguiendo un procedimiento preciso. Es la garantía de los particulares, que, es transversal en todas las instituciones del Derecho Administrativo, que persigue equilibrar y contrapesar esa facultad de la Administración, haciendo cumplir, sobre todo, los límites y condiciones de este poder, que diseñan un sistema de protección correlativo al derecho a tutelar; y, en segundo lugar, de manera específica, se constituye en límite de esta facultad a su efecto mínimo de desapoderamiento específico del bien objeto de expropiación, pero sin menoscabar el patrimonio del particular afectado, que ha de ser restituido con la indemnización expropiatoria.

La administración tiene ciertos límites al momento de querer afectar el derecho de propiedad que tienen las personas. Ese sentido, el Tribunal constitucional ha establecido, que para afectar este derecho es necesario tutelar garantías mínimas, a saber: s) De la lectura del texto transcrito en el párrafo anterior se infiere que, para que una persona pueda ser privada de su propiedad de manera que la afectación a su derecho fundamental sea mínima, es preciso que se garantice: 1) la legalidad de la actuación; 2) el debido proceso y la tutela judicial efectiva; y 3) el pago previo del justo valor del bien, es decir una previa indemnización, salvo que interviniera una declaratoria de estado de emergencia o de defensa, caso en que dicho pago podría ser posterior, lo que, por cierto, no ocurre en la especie (TC/0205/13 de fecha 13 de noviembre de 2013).

En la misma, además agregó, que: «Efectivamente, cuando la privación de la propiedad se produce sin respetar los principios que garantizan la afectación mínima al derecho de propiedad, tal actuación, por parte de la Administración, se transforma en un acto de confiscación, la cual solo es posible en los casos y bajo las condiciones que de manera expresa establece la Constitución. Al respecto, el inciso 5 del artículo 51 de la Constitución establece: Solo 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. Es decir que la actuación de la Administración, cuando es ajena al mandato de la Constitución, se aparta de la función esencial de un Estado Social y Democrático de Derecho, violando de esa forma los derechos fundamentales de los sujetos activos de dichos derechos, en este caso [...], quienes después de más de veintinueve (21) años no han sido indemnizados» (TC/0205/13 de fecha 13 de noviembre de 2013). En

sentencia posterior indicó que [...] no observó el debido proceso, toda vez que ocupó el inmueble de que se trata sin estar amparado en una decisión emitida por una autoridad competente; por tanto, tal actitud deviene en una actuación arbitraria. (TC/0053/14 de fecha 24 de marzo de 2014). Es lo que se conoce en el derecho comparado como vías de hecho expropiatorias.

Razones por la que este procedimiento ha de practicarse en atención a lo que ordena la Constitución dominicana y las leyes implementadas para esos fines. Así, el artículo 51.1 de nuestra Carta Magna señala cuándo y cómo se puede declarar de utilidad pública una propiedad privada, a fin de garantizar el núcleo esencial del derecho de propiedad. De modo que cuando el referido artículo dispone en su primer apartado que «ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia del tribunal competente, de conformidad con la ley», ha previsto la necesidad de que el proceso expropiatorio sea iniciado a través de la emisión de un acto administrativo en el cual se indique el interés de aperturarlo, por razones discrecionales de utilidad pública o interés social, dando paso al proceso para determinar o justipreciar el valor que corresponderá al pago del justo valor, el cual puede tener un carácter voluntario o controvertido (TC/0015/16 de fecha 28 de enero de 2016).

La limitación al derecho de propiedad antes esbozada, como bien indicamos, si bien es permitida, no podrá ser arbitraria. Por consiguiente, se hace necesaria la creación de un procedimiento garantista para los propietarios de bienes muebles e inmuebles, a fin de evitar la inminente vulneración a su derecho legítimamente adquirido. En tanto, en muchos países, la consagración del Estado como garante del derecho de propiedad de los particulares, justifica que el procedimiento a seguir para las expropiaciones sea sumamente garantista. Esto, bajo el entendido de que debe imperar el debido proceso de ley, aún se trate de un procedimiento eminentemente administrativo.

El resultado final a que ha llegado la implicación de la técnica de la expropiación urgente en nuestro Derecho impone una corrección radical, exigida en cualquier caso por la evidente desnaturalización que con ella se ha hecho patente de toda la institución expropiatoria. En las prácticas del estatal, la expropiación forzosa no es, ni puede ser, una técnica para hacer cumplir la financiación forzosa de obras públicas (y menos aún a las privadas), cargándosela a personas que ordinariamente no son la de mayor capacidad económica, que solo se encuentra siendo parte por ser los propietarios de los bienes que la utilidad o el interés públicos se exigen expropiar. Es decir, la expropiación no debe ser vista como una técnica de privar de sus bienes o derechos a sus titulares para afectar tales bienes o derechos a una función de utilidad o interés público que así lo impone, pero no es un sistema de escoger financiamientos forzosos de obras públicas. No es ni puede ser un título válido para esto último.

Es necesaria la corrección del sistema, por la gravedad de su degradación, exige una rectificación legal, pero en tanto ésta se produce, hay que afirmar que en la labor aplicativa puede y debe llegarse mucho más allá de lo hasta ahora logrado. Hasta tanto tengamos una legislación con las garantías mínimas que consagra la constitución, es necesario, que se hagan ciertos trámites que garantiza una tutela del derecho de propiedad, que son en resumen: Primero: El levantamiento de un acta antes de proceder a la ocupación o uso del bien, en la que describa los bienes

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

expropiados y proporcione los datos de todas las personas involucradas, en particular los relativos a la magnitud de los perjuicios ocasionados de la rápida ocupación; Segundo: expedición de un certificado de asignación presupuestaria por parte de la administración de conformidad como manda el reglamento el Decreto 15-17 para el cumplimiento y control del gasto público (20) y que se faculte al expropiado para cobrarlo directamente de así entenderlo, y de existir una eventual discrepancia de los afectados se debe apoderar la jurisdicción contenciosa administrativa para que determine el justo precio; tercero: efectuado el depósito y el efectivo cobro (justo precio), es cuando la Administración debe emitir el decreto expropiando y ordenando la ocupación del bien.

Por tanto, la expropiación se considera una medida inevitable (y mal), cuyo objetivo principal es obtener la titularidad pública de bienes necesarios para la ejecución de obras públicas. Para ello es necesario: a) que cualquier medida de expropiación esté legitimada por una ley que establezca el motivo de beneficio público que la justifica y el destino de los bienes expropiados (motivo de expropiación); b) Se debe pagar previamente a la utilización de los bienes del justiprecio o compensación, que debe corresponder al valor real en el mercado de los bienes expropiados; c) que se lleve a cabo un procedimiento con las garantías mínimas del debido proceso, para determinar los bienes que deben transferirse a propiedad pública para lograr los objetivos de la expropiación y fijar un precio justo.

5. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO PARA EL RECLAMO DEL JUSTO PRECIO

Toda expropiación debe materializarse en un procedimiento. El procedimiento expropiatorio aparece como una garantía fundamental frente a la privación del bien o derecho. Tanto es así que frente a ésta, de no haberse observado el procedimiento previsto, el titular del bien puede reaccionar con inmediatez ante el juez de lo contencioso-administrativo demandando que se le reintegre en su posesión amenazada o perdida. Sin procedimiento, como supra indicamos, o sin sujeción y observancia de los trámites esenciales del procedimiento, la expropiación deviene en usurpación ilegítima del bien.

El procedimiento de la expropiación es un mecanismo único mediante el cual el Estado obliga a una persona a transferir un bien de su propiedad, conforme a motivos determinados por la disposición constitucional. Este mecanismo se activa por diversos motivos de utilidad pública o interés social y representa una facultad Estatal, amparada en la Constitución y regulada por la ley, en este caso por la Ley de Procedimiento de Expropiaciones. El procedimiento para el reclamo del justo precio ha sido objeto de innovaciones a través del tiempo. De hecho, algunos aspectos del procedimiento que atañen a la materia eran evaluados por el derecho privado (21), llevándose la cuestión ante los tribunales más afines con el objeto expropiado, olvidando su más atinente

(20) Tiene como objetivo mejorar la transparencia en las compras públicas y asegurar el pago expedido a los proveedores.

(21) Por tratarse de inmuebles registrados, debía tramitarse cualquier solicitud por ante el Tribunal Superior de Tierras.

relación con el derecho público, de manera específica con el derecho administrativo, por tratarse de una relación Estado-administrados.

En la actualidad, en la República Dominicana, el procedimiento se rige por la ley núm. 344, del 29 de julio de 1943 (*Gaceta Oficial* núm. 5951, del 31 de julio de 1943), con sus modificaciones en diversas ocasiones, aunque no de manera significativa. Se fundamenta en la necesidad de que prime el interés público sobre el privado, e instituyen la forma en que deberá proceder el propietario expropiado. Igualmente, fijan el procedimiento necesario para la determinación del precio justo a pagar por la Administración Pública, o quien funja como parte expropiante. Sin embargo, esta legislación carece de las particularidades necesarias que se adapten tanto a la realidad histórica como al mandato constitucional y los últimos precedentes jurisdiccionales.

El articulado de la Ley núm. 344 (desde el art. 2 al 12) solo establece de manera precisa el procedimiento de expropiación en el caso de que no se llegue a un acuerdo sobre el valor de la propiedad. Por demás, solo los artículos 1 y del 13 al 15 se refieren al procedimiento de forma genérica. En ese sentido, en caso de que se llegue a un acuerdo en cuanto al justo valor del bien a expropiar, solo se requerirá la declaratoria de utilidad pública (22) y el pago del justiprecio.

Se ha entendido que la ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario modificó el procedimiento a seguir, sin embargo, no establece en sus disposiciones procedimiento alguno en relación con la expropiación del derecho de propiedad, aunque, el artículo 27, modifica el artículo 2 de la Ley núm. 344, del 29 de julio de 1943, no lo hizo en cuanto al procedimiento *per se*, lo que lleva a decir que sigue prevaleciendo el de la Ley núm. 344, que instituye un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado.

La referida norma establece que este procedimiento estará exento del pago de impuestos y honorarios (Artículo 16 Ley 344). En el caso de inmuebles registrados, para fines de inscribir en el libro de registro complementario la declaratoria de utilidad pública, el interesado solo deberá depositar la copia certificada del decreto o ley donde se indique correctamente el inmueble y el propietario del mismo (23). La legislación omite referirse al plazo en que deberá realizarse el correspondiente pago y a las medidas de publicidad que debe cumplir la expropiante y los terceros (24), y en cuanto a los recursos procedentes, se nos remite a los recursos jurisdiccionales y administrativos ordinarios, dependiendo del caso (Ver artículo 16 de la Ley 344).

En resumen, cuando se decide acudir al proceso jurisdiccional es cuando no se pudo llegar acuerdo alguno en la sede administrativa, es cuando el expropiante está legitimado para actuar judicialmente. El procedimiento de expropiación, en lo contencioso-administrativo, es el cause procesal idónea para: a) determinar el monto indemnizatorio; b) impugnar la declaración de expropiación de utilidad

(22) Que puede ser declarada por decreto o por ley.

(23) Artículo Octavo, numeral 43 de la Resolución núm. 19-0312, emitida por la Dirección Nacional de Registro de Títulos. [Al efecto, diversas oficinas de Registro de Títulos se han pronunciado estableciendo que quien tiene calidad para solicitar esta inscripción es el Estado Dominicano. No se trata de un criterio uniforme].

(24) Sin embargo, por aplicación del principio de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo, consagrado en el artículo 3 de la Ley 107-13, esta publicidad resulta necesaria.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

pública o interés social; y c) Cuestionar la individualización administrativa de los bienes cuando se trate de una declaración general de utilidad pública o interés social o determinación de la zona expropiada en aquellos casos que la expropiación sea parcial.

6. EL PROCEDIMIENTO POR ETAPAS

El procedimiento establecido en la norma supra indicada, debemos hacerle las siguientes observaciones, como: 1ro. No cuenta con reglamento aplicación; 2do. No establece un procedimiento claro; 3ro. No establece plazos moratorios; y 4to. No cuenta con mecanismos coactivos. Dada esa deficiencia legislativa, es necesario viabilizar el procedimiento en consonancia con la norma constitucional y las garantías mínimas del debido proceso que en ella se consagra.

De la normativa procedimental se extrae diferentes etapas a cumplir. Este procedimiento puede establecerse de dos formas: mediante un acuerdo o convenio entre el expropiado y el beneficiario de la expropiación o a través de un procedimiento contradictorio que resuelve, en sede judicial, de manera específica la jurisdicción contencioso-administrativa.

A) CUANDO HAYA ACUERDO EN EL JUSTO VALOR

1.^a etapa. *La declaratoria de utilidad pública*. Es necesario que se realice una declaratoria de utilidad pública o interés social, como indica el artículo 1 de la Ley núm. 344, donde las autoridades administrativas del gobierno central o la municipal, es decir, (a) el Estado, (b) las comunes y (c) el Distrito de Santo Domingo, expresarán mediante decreto dictado por el Poder Ejecutivo los motivos que justifiquen la expropiación.

En lo que refiere a esta primera etapa deberá observarse lo siguiente:

i) Es obligatorio indicar los bienes a expropiar y los fines para los que serán utilizados. Es importante explicar cada detalle para que la resolución reciba soporte tanto legal como técnico.

ii) Deberá acompañarse: a) un informe de la autoridad competente que indique que no existen oposiciones con el plan de desarrollo territorial establecido; (b) el certificado propiedad del Registrador de Títulos; (c) Informe de Evaluación de los bienes a expropiar; y d) certificación presupuestaria de la existencia y disponibilidad de los fondos necesarios para llevar a cabo la expropiación, toda vez que el mandato constitucional exige el pago previo de su justo valor (25).

(25) Al igual como se hizo en materia de contratación pública, donde la ley 340-06 sobre compras y contrataciones, y el decreto Reglamento núm. 15-17 establecieron que antes de iniciar procesos de contratación deben contar con certificado de apropiación presupuestaria, donde conste la existencia de balance suficiente en la cuenta presupuestaria que corresponda, por el monto total del egreso previsto. Excepto, en los casos de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa por haberlo así establecido la Constitución dominicana.

2.^a etapa. *La determinación o acuerdo del pago*. Las partes se pondrán de acuerdo con relación al precio a pagar por el bien expropiado. A estos fines, la Administración requerirá al propietario que presente hoja de aprecio, en la que se concrete el valor que estimen conveniente, valoración que deberá ser motivada. En caso de que este avalúo sea aceptado, el precio se entenderá determinado.

3.^a etapa. *La materialización del pago*. Se deberá realizar el pago de manera inmediata. Este pago estará exento del pago de impuestos y gastos, y el expropiante podrá, de inmediato, ocupar el bien, dándose por culminado el procedimiento. La indemnización podrá no ser previa, solo de manera excepcional, cuando haya una declaratoria de Estado de emergencia o de defensa.

4.^a etapa. *La puesta en conocimiento del decreto o ley de la declaratoria de utilidad pública de bienes expropiados*. Es obligatoria la puesta en conocimiento de los acreedores hipotecarios, si los hay, y al registro de título competente. El registro de la declaratoria de utilidad pública lleva a que el registrador de título competente se abstenga de realizar cualquier transferencia de propiedad o gravámenes, a menos que se haga en beneficio de un gobierno autónomo descentralizado que solicite la declaración de utilidad pública.

5.^a etapa. *La toma en posesión del bien inmueble*. Es la última fase donde ya el Estado ha cumplido: 1) la legitimidad de la medida; 2) las garantías mínimas del debido proceso y con una tutela administrativa efectiva; y 3) el cumplimiento anticipado del pago justo del bien, es decir, una compensación de forma anticipada.

B) CUANDO NO HAYA ACUERDO EN EL JUSTO VALOR

En los casos en que el estado y el particular no lleguen a un acuerdo en cuanto al justo valor del bien expropiado, se ha previsto otro procedimiento ante las autoridades competentes. Este procedimiento establecido en la ley, lo dividimos en diferentes etapas:

1.^a fase. *El interesado deberá depositar una instancia en el tribunal competente*. Se deberá apoderar al juzgado de primera instancia competente (26). Esto significa, que dictado el decreto del Poder Ejecutivo de expropiación, y de no llegar a acuerdo sobre el valor del inmueble expropiado, entre el Estado, o los municipios, y las partes afectadas, sin que haya interés por parte de la Administración Pública, por medio de sus representantes, debidamente autorizados, de concretar ese acuerdo, entonces el perjudicado deberán dirigen una instancia al juez competente, solicitando la fijación del precio correspondiente. En esta instancia, además de las enunciaciones prevista en el artículo 3 de la referida ley, se debe observar lo siguiente:

i) En los casos de que la expropiación solo afectare a una parte del inmueble, se debe adjuntar a la instancia, el plano correspondiente al bien expropiado, donde

(26) Antes de la promulgación de la Ley núm. 13-07, sobre Procedimiento Administrativo, esta competencia se determinaba dependiendo del bien expropiado. En caso de que se tratase de un inmueble registrado, la competencia era retenida por el Tribunal Superior de Tierras. Sin embargo, la referida ley estableció en el párrafo de su artículo 1, que «El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (c) los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o de interés social», quedando la competencia a cargo del Tribunal Superior Administrativo.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

se especifique e identifique la zona expropiada; dicho plano deberá estar aprobado por la Dirección Regional de Catastro.

ii) Cuando se haya judicializado el proceso, el juez competente es quien deberá ordenar la inscripción del bien expropiado en el registro complementario del inmueble (art. 2, de la Ley 344, Modificado por la Ley núm. 108-05, modificada por la Ley núm. 51-07).

2.^a Fase. *Notificación de la instancia y citación a la audiencia.* El artículo 5 de la ley en cuestión (Ley núm. 344) establece que será notificada al propietario, con citación para comparecer, a día y hora fijos. Entre la fecha de la citación y la de la comparecencia deberá mediar un plazo no menor de ocho días ni mayor de quince. A las personas domiciliadas fuera de la República se hará la notificación en la forma indicada en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, y en este caso el plazo de la comparecencia será de treinta días. A los domiciliados en el extranjero, pero que tengan representantes en el país, se hará la notificación en la persona o domicilio de estos representantes, beneficiándose, sin embargo, del plazo, de treinta días indicado en este artículo.

3.^a fase. *Nombramiento de un perito.* Corresponde al propietario del terreno el nombramiento de un perito, cuya función es tasar el inmueble. El nombramiento de este perito se realizará por declaración hecha por el propietario en causa ante el Secretario del Tribunal competente para conocer del caso, quien levantará el acta correspondiente. Este perito deberá comparecer a la audiencia para el desempeño de su misión (27). Se debe observar lo siguiente:

i) Deberá ser designado dentro del mismo plazo de la comparecencia. En caso de que el propietario del inmueble no designe dicho perito en el plazo, el procedimiento no se detiene.

4.^a fase. *Nombramiento de un segundo perito por parte del expropiante.* En el plazo de comparecencia, el requiriente designará a su vez un segundo perito, en la misma forma establecida en el artículo anterior, estando también obligado dicho perito a comparecer a la audiencia para el cumplimiento de su misión (28).

Si ninguna de las dos partes hubiere designado sus peritos, o si éstos no hubieren asistido a la audiencia, o si el Tribunal no se encontrare suficientemente edificado con las respectivas opiniones de los peritos que hubieren sido designados y hubieren asistido a la audiencia, podrá ordenar cualquier otra medida de instrucción, siempre que ésta pueda ser realizada en un término de quince días como máximo, a contar de la fecha de la disposición de la medida en cuestión (29).

5.^a fase. *La celebración de la audiencia.* El procedimiento que se sigue ante el tribunal es sumario, es decir, el tribunal no celebra más de dos audiencias, una para presentar las pruebas y otra para conocer el fondo. Cualquier medida que dicte tiene que ser realizada en un término de quince días máximos, contado a partir de

(27) Ver artículo 6 párrafo I de la Ley 344, Modificado por la Ley núm. 108-05, modificada por la Ley núm. 51-07.

(28) Ver el artículo 9, de la Ley 344, Modificado por la Ley núm. 108-05, modificada por la Ley núm. 51-07.

(29) Ver el artículo 9, de la Ley 344, Modificado por la Ley núm. 108-05, modificada por la Ley núm. 51-07.

la fecha de la disposición de la medida en cuestión (30). En esta audiencia, luego de escuchar los peritos propuestos por cada parte, de analizar las pruebas documentales aportadas para el conocimiento del caso y de celebrar las medidas de instrucción que entienda convenientes, procederá a emitir su decisión con relación al justo valor que debe otorgarle al inmueble.

6.^a fase. *Sentencia de fijación del precio justo*. Una vez concluida la audiencia el Tribunal deberá dictar sentencia dentro de los diez días de haberse celebrado la audiencia. Punto que deberá valorar el juzgador:

i) Las tasaciones o retasaciones de inmuebles realizadas por la Dirección General del Catastro Nacional que hubieran servido de base para el pago de impuesto, serán consideradas correctas y ningún Tribunal podrá reducir el valor de esas tasaciones, salvo el caso de que las propiedades de que se trate hayan experimentado, posteriormente a la tasación, una desvalorización determinada por causa notoria, por incendio, destrucción u otra circunstancia de esa misma índole (art. 10 de la Ley 344, Modificado por la Ley núm. 4421 del 11 de abril de 1956).

ii) La sentencia que se dicte deberá tener en cuenta el valor concreto del bien y de las mejoras que se hayan construido en el mismo.

Las valoraciones se realizan sobre la base del valor de los bienes expropiados en el momento de aperturarse el procedimiento de justipreciar, sin tener en cuenta los aumentos que sean consecuencia directa del proyecto u obra subyacente a la expropiación, así como las previsibles a futuro. Las mejoras que se realicen después de la interposición del expediente de expropiación no serán objeto de compensación, salvo que se pruebe que eran necesarias para la transformación de los bienes. Las anteriores están sujetas a compensación, a menos que se demuestre la mala fe.

La jurisdicción contencioso-administrativa tienen una amplia libertad de valoración, aplicando los criterios que entienda necesarios para determinar el valor real del bien expropiado, es decir, que permita al afectado obtener un bien de igual naturaleza en el mercado, sin que constituyan ganancias extras, pero tampoco sin afectar su patrimonio, a la que poseía anteriormente.

7.^a fase. *Los recursos*. Las sentencias dictadas podrán ser recurridas en revisión, y posterior de ser necesario en casación.

8.^a fase. *Pago y registro*. Una vez que la sentencia haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, es decir, que no sea objeto de ser impugnada por la vía de ningún recurso en los plazos preestablecido por ley, el juez interviniente deberá ordenar el pago justo y el registro del o de los inmuebles.

El incumplimiento de etapas procesales puede llevar a que la actividad Administrativa del Estado no pueda presumirse válida de la que, con carácter general, se benefician sus actos. En pocas palabras, se trataría de un acto completamente contrario a derecho o de facto, lo que significa que queda la puerta abierta a impugnaciones o demandas ante el tribunal administrativo.

(30) SANTANA POLANCO, V., Derecho Procesal para la Jurisdicción Inmobiliaria, segunda edición, editora Corripio, Santo Domingo, 2008, p. 322.

7. COMPETENCIA JURISDICCIONAL

La competencia debe ser entendida como el ejercicio de la función judicial del Estado, que una norma atribuye a un tribunal determinado para que conozca de asuntos específicos que tienen una naturaleza legal y una importancia jurídica. Cuando se presenta un conflicto es necesario determinar por ante cual jurisdicción debe conocer la acción en justicia. Se debe examinar si el litigio es de atribución de un tribunal ordinario o de competencia especial (31).

En relación con el reclamo del justo precio, en la actualidad ha existido un conflicto o una confusión de la competencia jurisdiccional para conocer de su asunto, radicado en que si competencia es de la jurisdicción inmobiliaria o de la contencioso-administrativa. Al ser el tribunal inmobiliario de jurisdicción excepción, que ejerce competencia sobre las materias que expresamente le asigna la ley. No le corresponde conocer ni decidir cuestiones que no le hayan sido expresamente indicadas por el legislador, ni puede abstenerse de instrucción y juicio sobre las materias que le encomienda la ley. Las atribuciones de la jurisdicción inmobiliaria están consagradas en la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, que de acuerdo con el artículo 1, tiene como competencia la de regular el saneamiento y el registro de todos los derechos reales inmobiliarios, así como las cargas y gravámenes susceptibles de registro en relación con los inmuebles que conforman el territorio de la República Dominicana y garantizar la legalidad de su mutación o afectación con la intervención del Estado a través de los órganos competentes de la Jurisdicción Inmobiliaria.

La referida norma es que les otorga atribuciones a los tribunales de tierras para dirimir los conflictos concernientes al derecho de propiedad inmobiliario, siempre que la acción pretenda afectar ese el derecho, al tenor del artículo 3: «Competencia. La Jurisdicción Inmobiliaria tiene competencia exclusiva para conocer de todo lo relativo a derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana, desde que se solicita la autorización para la mensura y durante toda la vida jurídica del inmueble, salvo en los casos expresamente señalados en la presente ley».

Para el caso de la expropiación de un inmueble, la Ley núm. 13-07, le atribuye competencia a esta jurisdicción para conocer de la expropiación de propiedad, al establecer en su artículo 1, párrafo lo siguiente: «Extensión de Competencias. – El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia, además para conocer, los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social. Es decir, que la competencia del Tribunal Contencioso administrativo es de atribución, otorgada por la Ley núm. 13-07.

Según su ley, el tribunal administrativo es un tribunal excepcional y solo es responsable de decidir sobre asuntos específicamente determinados por la ley. Por lo tanto, ningún otro tribunal tiene competencia sobre los mismos casos, así como este tribunal no tiene competencia sobre un caso que no esté expresamente definido en su ley.

(31) PÉREZ MÉNDEZ, A., Procedimiento civil, Tomo I, Vol. I, 11.^a Edición, impresora Amigo del Hogar, Santo Domingo, República Dominicana, 2002, p. 157.

Lo cierto es que la competencia fue atribuida por el artículo 11 de la Ley núm. 13-07 (32), que reza: «Derogación general. Quedan derogadas toda ley o parte de ley que sea contraria a la presente ley». Porque al referirnos lo limitamos en cuanto a la competencia, ya que esta es la única parte que le es contraria, en razón que esta última ley no estableció un nuevo procedimiento para los casos de expropiación.

En relación con ese punto el TC se ha referido indicando, [...] que se trata de una expropiación que reviste de un carácter controvertido, el cual debe ser dirimido por el tribunal competente, acorde con los procedimientos que disponga la normativa legal que regula los procesos expropiatorios que sean de índole contencioso.) En efecto, el artículo 2 de la Ley núm. 344, sobre Procedimiento de Expropiación, establece que en caso de que no se llegue a un acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida, el Estado, los municipios, o las partes perjudicadas en ausencia de acción del Estado, o el Distrito Nacional por medio de sus representantes, debidamente autorizados, dirigen una instancia al juez de primera instancia competente o al tribunal de jurisdicción original, según el caso, solicitando la expropiación de la misma y la fijación del precio correspondiente. s) De este modo, en sentencia de este tribunal se estableció: El precio precedentemente señalado no ha sido objeto de contestación por los legítimos propietarios, razón por la cual no existe la necesidad de apoderar a la jurisdicción correspondiente para la fijación del justo precio, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley núm. 344 del 29 de julio de 1943, modificada por la Ley núm. 108-05 y la Ley núm. 51-07». 1 t) En tal virtud, este tribunal constitucional advierte, de manera fehaciente, que la vía del amparo de cumplimiento no es la efectiva e idónea para conocer del presente caso, puesto que el mismo está revestido de una serie de elementos que obligan a una instrucción acorde con la propia naturaleza de tal clase de procesos, como resulta la *vía procesal ordinaria del Tribunal Superior Administrativo*, en la cual estarían garantizadas todas las medidas cautelares y la adecuada instrumentación del proceso (TC/0015/16 de fecha 28 de enero de 2016). (Resaltado nuestro).

De esta sentencia se pueden extraer diferentes puntos viables para el procedimiento: 1) Deja claro que el procedimiento a seguir es el establecido en la Ley núm. 344 modificado por el artículo 127 de la Ley núm. 108-05; 2) Que la jurisdicción contencioso administrativa es la competente; 3) Que esa competencia es por la vía ordinaria, siempre que haya carácter controvertido en cuanto al justo precio; 4) Que el amparo de cumplimiento es una vía hábil cuando haya acuerdo en cuanto al justo precio.

En conclusión, la postura asumida anteriormente, a la cual nos adherimos, pretende que el proceso de expropiación sea llevado a través del procedimiento establecido en la Ley núm. 344 en consonancia con los principios que rigen el derecho administrativo. Es nuestro criterio que, más que tratarse de la idoneidad de un órgano determinado para el conocimiento del caso concreto, debe tratarse de la evaluación de la relación de que se trata. Esto, especialmente porque es a través del derecho público que se permite al Estado la posibilidad de apropiarse de lo que por derecho le corresponde a un administrado, atendiendo al motivo de la primacía del interés general, el que debe ser el fin principal de la Administración Pública.

(32) El contenido del artículo 127 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario modificó lo consagrado en el artículo 2 de la ley núm. 344 sobre expropiación, que a su vez fue derogado en relación a la competencia que fue atribuida por el artículo 11 de la Ley núm. 13-07 a la jurisdicción contencioso-administrativa.

8. EL PLAZO PARA REALIZAR EL PAGO

A) CUANDO HAYA ACUERDO EN EL JUSTO PRECIO

Una vez el acuerdo sea firme, las partes se pondrán de acuerdo con relación al precio a pagar por el bien expropiado. A estos fines, la Administración requerirá al propietario que presente hoja de aprecio, en la que se concrete el valor que estimen conveniente, valoración que deberá ser motivada. En caso de que este avalúo sea aceptado, el valor se entenderá acordado.

Esto debe significar, que posteriormente, se deberá realizar el pago en un plazo razonable. La norma constitucional, ni la ley núm. 344 no establecen un plazo para el desembolso del justo precio. En esos casos se suplirá de la Ley núm. 107-13 en su artículo 20, el cual en su párrafo III, establece el plazo supletorio para los procedimientos que la normativa reguladora no contemple otro específico será de dos meses. Indicando, que ninguna prórroga de este plazo podrá exceder de un mes.

Todo esto sin entrar en posesión. Como ya hemos indicado, la forma de pago establecido en la Constitución y en la ley, es previa a la entrada en posesión del bien por parte del Estado, sus entes o municipios.

B) CUANDO NO HAYA ACUERDO DEL JUSTO PRECIO

El pago procede una vez que la sentencia haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, es decir, que no sea objeto de ser impugnada por la vía de ningún recurso en los plazos preestablecidos por ley, el juez interviniente deberá ordenar el pago justo. Siendo necesario:

1.º *Intimar a la entidad pública afectada con la sentencia que tenga la obligación de pagar el justo precio* (En virtud de la Ley núm. 86-11). La intimación debe ir dirigida vía el Departamento Legal de la Institución, a la máxima autoridad como funcionario u Organismo de Dirección (caso de que la institución del Estado disponga de un organismo de Dirección Colegiado) verbigracia: la Sala Capitular de los Ayuntamientos, Junta de Aviación Civil entre otros. Esta intimación deberá contener:

- a) Copia certificada de la sentencia que ordena el justo precio;
- b) Certificado de Título de la propiedad en cuestión;
- c) Certificación de Cargas y Gravámenes;
- d) Constancia de cumplimiento del Impuesto de la Propiedad Inmobiliaria (IPI);
- e) Copia de cédula del o de los propietarios;

En caso de ser una persona jurídica, deberá aportar, además de los documentos supra indicados, los constitutivos como persona jurídica, asamblea, actas y designación de personas para la firma de la transferencia del inmueble.

2.º *Le corresponde al Departamento Legal de la institución pública, analizar la solicitud*. Estará en deber de dar su opinión a la máxima autoridad en un plazo razonable, el cual no podrá ser mayor de 2 dos meses(Ver artículos 3 numeral 19, 4

numeral 3, 6 numeral 3, y 20 párrafo II, de la Ley 107-13), pudiendo ser prorrogable por una única vez. En caso de estar de acuerdo con el requerimiento realizado, tienen dos opciones:

i) Recomendar (institución del Estado deudora), que satisfaga la sentencia contentiva del justo precio con cargo a la partida presupuestaria en caso de disponer de los fondos necesarios para saldar el importe, o acordar la modalidad de pago, sin comprometer mayores valores a lo establecido en el crédito mismo de la sentencia, donde deberá pagar en ese mismo año fiscal.

ii) Recomendar remitir el correspondiente requerimiento que va dirigido al Ministerio de Hacienda, a fin hacer contar el valor contenido en la sentencia en el presupuesto público de la nación con cargar a la finanza de la institución deudora del año siguiente.

El procedimiento interno de esta última debe realizarse de la siguiente forma: a) El departamento legal del ministerio obligado remite a la Dirección General de Presupuesto para que sea consignado en el proyecto de presupuesto del año siguiente; b) Aprobación por el Congreso Nacional; c) La Dirección General de Presupuesto emite una autorización de apropiación de los fondos a la Dirección Administrativa de Crédito Público quien debe remitirlo a Tesorería; d) Tesorería desembolsa (33).

El Tribunal Constitucional, en ese sentido, estableció que: «En la especie se verifica una omisión de parte de la autoridad administrativa, o sea, el Ministerio de Hacienda, de dar cumplimiento a lo que le fuera ordenado por las autoridades correspondientes, conforme se relata en los literales b) y c) del título 10 de esta sentencia, razón por la cual procede declarar admisible y rechazar el recurso de revisión constitucional, confirmando la sentencia impugnada, máxime cuando este tribunal constitucional, en su labor de protección de los derechos fundamentales, ha de interceder frente al accionar u omitir ilegítimos del Estado, esto es, de sus agentes, empleados, funcionarios o servidores públicos, que favorecen o permitan violaciones como la que se nos presenta en este caso. Finalmente, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 128, numeral 2) letra g) de la Constitución, es imperativo que este tribunal disponga que el pago de la suma adeudada por concepto de la expropiación que nos ocupa sea sometida al Congreso Nacional, a los fines de garantizar su consignación en el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado del año dos mil quince (2015). Agrega además, que: Entre las funciones del Ministerio de Hacienda está la de dirigir el proceso de formulación del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, la coordinación de su ejecución, que comprende la programación de la ejecución y las modificaciones presupuestarias, así como su evaluación, razón por la cual la inclusión en el presupuesto de la nación, de la indemnización que Estado dominicano adeuda a las partes recurridas está comprendida en el marco de sus atribuciones, de conformidad con su ley orgánica y del artículo 4 de la Ley núm. 86-11, sobre Disponibilidad de Fondos Públicos del trece (13) de abril de dos mil once (2011)(TC/0193/14 de fecha 25 de agosto de 2014).

Esto nos lleva a concluir indicando, que en caso de que la parte expropiante no cumpla con el pago del precio debido al propietario, en estos casos, se pueden dar

(33) Este procedimiento fue desarrollado en el capítulo VIII del presente.

dos salidas: 1) Se podrá ordenar la reversión del bien expropiado por no cumplir con el mandato constitucional; 2) En caso de retraso en el pago del precio, este importe incluirá los intereses legales que se suman al valor expropiado hasta el pago del mismo. y 3) Esto podrá dar lugar al pago de compensaciones a favor del propietario. Es como ha indicado el legislador, el incumplimiento injustificado de los plazos o las dilaciones procedimentales indebidas generaran el derecho a ser indemnizado por los daños causados, pudiendo repercutir tales indemnizaciones sobre los responsables de la tramitación (Ver artículo 20 de la Ley 107-13). Es decir, pudiera el servidor público ser pasible de responsabilidad personal.

9. EL DERECHO A UNA INDEMNIZACIÓN O JUSTO PRECIO A CONSECUENCIA DE VÍAS DE HECHOS EXPROPIATORIAS

La vía de hecho es una construcción del Derecho Administrativo francés, categoría conceptual que llega a nuestro ordenamiento jurídico con la promulgación de la Ley núm. 13-07. Lo cierto es que, en la ley, no se establece en qué consiste esta figura, que se comprende en ella.

Es la doctrina y la jurisprudencia que ha venido dándole su alcance, al señalar que estas medidas se producen, cuando las administraciones públicas llevan a cabo un uso de la propiedad privada sin la emisión previa de una resolución declarativa, que constituye la base legal, así como otras medidas sustantivas de ejecución, que generalmente están fuera del alcance normativo que la regula. Se trata de una grave irregularidad administrativa que atenta contra la ley y la libertad pública. La vía de hecho administrativa es una actividad ilegal.

Este concepto tiene una específica aplicación en el ámbito regulativo de la expropiación forzosa, que es justamente el lugar donde el concepto mismo nace como tal, para extenderse luego a la teoría general. En el sentido concreto que aquí nos interesa, se considera por «vía de hecho» cualquier vulneración a bienes privados que provenga de la administración o de sus agentes o representantes y que, por su contenido, haga suponer que aún no se ha producido una expropiación efectiva, o no se haya realizado a través de un canal constitucionalmente establecido, sino ejecutada materialmente.

El caso más conocido de vías de hecho es, como ya indica su término, es la mera apropiación fáctica de propiedad privada por parte de la administración sin declaración expresa ni procedimiento de expropiación. Es la hipótesis prototípica y, por desgracia, no excepcional, especialmente en materia de obras públicas la Administración tiene la obligación de entregar al contratista la posesión y la disponibilidad de los terrenos sobre los que la obra ha de asentarse, normalmente procedente de una expropiación previa lo cual, sin embargo, dista mucho de aplicarse siempre, no obstante lo cual se fuerza al contratista, directa o indirectamente, a realizar la obra sobre terrenos aún no expropiados (34).

Esto debe significar que el poder de expropiación está diseñado jurídicamente como una potestad limitada a ciertos parámetros, aunque más o menos amplia, que

(34) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, T. II, undécima edición, Thomson Civitas, Madrid España, 2008, p. 272.

se funcionalizan específicamente como condición de la validez de este poder, de modo que un ataque a la propiedad privada solo puede tener lugar dentro de estos límites, que se pueden calificar como el poder legal. Todo el contorno negativo definido por estos límites complementa automáticamente el área de protección, ya que no hay expropiación fuera de estos límites, sino vías de hecho, que no debe ser considerada como una potestad lícita, sino un despojo ilegal.

En una parte de la doctrina, ha establecido que el concepto de vía de hecho no se limita a los casos donde no haya mediado una declaración explícita, sino que incluye dentro de la figura aquellos casos donde el procedimiento llevado resultan absolutamente manifiestas las irregularidades del mismo. Es el supuesto, donde faltan requisitos sustanciales, afectado de una grosera irregularidad, equivalente a su inexistencia o nulidad de pleno derecho.

El afectado por esta vía de hecho, tendrá el derecho a reclamar una indemnización para compensar o restablecer, al menos en principio, la sustracción de valor en que en el sacrificio expropiatorio se concreta. Dándole el mismo alcance de la indemnización como elemento esencial de la expropiación forzosa que está establecida en nuestro Derecho, como prácticamente en todos, por un precepto constitucional (hoy art. 51), y desarrollado en la ley 344, que contiene el procedimiento del reclamo del justo precio.

En estos casos de vías de hecho, el interesado podrá formular un recurso contencioso-administrativo para instar el cese. Esto está inevitable e indisolublemente ligado a la reparación de cualquier daño y pérdida sufrida por el particular. Tener en cuenta que se puede reclamar una indemnización por daños y perjuicios como parte del mismo procedimiento en el que se solicita el cese de la prestación real de la vía de hecho.

En la práctica dominicana, se ha entendido que al indemnizarse al propietario de un inmueble por unas vías de hechos expropiatorias, el Estado queda apropiado del bien objeto de la Litis, sin embargo, la Administración indemniza por el tiempo que permaneció usando el bien de manera ilegítima, y si quiere continuar haciendo uso del mismo, tiene que declarar una expropiación, ya sea por utilidad pública o interés social de conformidad con el artículo 51 de la Constitución dominicana. Es decir, que estos casos, lo que corresponde es el cese de las actuaciones realizadas en vía de hecho, restableciendo la situación jurídica perturbada, devolviéndole la superficie objeto de la expropiación en vía de hecho en el mismo ser y estado en el que se encontraba antes e indemnizado al propietario por los daños causados.

Del contenido, la cual contiene un criterio de posible aplicación en nuestro ordenamiento, consideramos que en aquellos casos donde resulta imposible la restitución *in natura* de los bienes expropiados debe verse como una vía de hechos expropiatoria y proceder indemnizar de conformidad con los criterios que establecidos en la Ley núm. 344 para la fijación del justiprecio, sin embargo, en aquellos casos en donde el bien o los bienes puedan ser restituido a su propietario en el uso y disfrute, como ha indicado anteriormente, se recoce una compensación que, una vez cuantificadas, pueden ir más allá de los criterios establecidos legalmente para determinar el justiprecio, con lo que estaríamos reconociendo una responsabilidad patrimonial de la Administración.

Entendemos que esta construcción no es conocida en nuestro derecho, que no distingue entre daños legítimos (uno de ellos la expropiación) e ilegítimos, como lo son las vías de hechos o en sus casos las vías de hechos expropiatorias, que son

daños que generan responsabilidad patrimonial. Como ya expusimos, esta distinción está montada sobre la diferencia entre actuación legítima-actuación ilegítima, es decir, en caso de esta última hay una acción deliberada dirigida al despojo, ocupación, acción, que residual y ocasionalmente causa daños a terceros, acarreado una responsabilidad patrimonial del Estado. Así, pues, entre la indemnización expropiatoria y la indemnización por vías de hechos expropiatorios no hay identidad más que aparente, ni en su causa, por supuesto, puesto que la causa de indemnización expropiatoria no es la reparación de un daño previamente consumado, sino un pago previo como justa compensación.

Estos casos no pueden confundirse con las llamadas ocupaciones temporales (ocupaciones transitorias para realizar estudios, recoger datos o replantear obras; para establecer estaciones, caminos, instalaciones y depósitos provisionales por razón de obras públicas en fundos vecinos), que en estos casos corresponde que se hagan las estimaciones previas correspondientes de los perjuicios y se le otorgue una compensación indemnizatorio, o en los mejores de los casos proceder a un arrendamiento de inmueble afectado por el tiempo en uso. Se trataría, según eso, de abrir una puerta para que este género de operaciones no se encontrase con el obstáculo que supondría para su efectividad la necesidad de una compensación.

La vía para llevar el cobro en ambos casos es a través de un recurso contencioso-administrativo, y luego de obtenida la sentencia que reconoce ya sea el justiprecio o la indemnización, la misma para su cumplimiento debe cumplir inicialmente el procedimiento de ejecución voluntaria contenido en la Ley 86-11.

10. EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN POR LA REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO

La expropiación solo es legítima en función del destino previsto de los bienes afectados por la expropiación (como ya sabemos, fines de utilidad pública o interés social). De esta hipótesis es fácil entender que si se frustra este destino y por tanto faltaría el motivo de la expropiación, por lo que el acto de expropiación se vuelve inválido e ineficaz. Esta eliminación de las causales de expropiación se constituye en la justificación para el reconocimiento del llamado derecho a devolver el bien expropiado a su titular. Se trata, por tanto, de una garantía más de los expropiados, cuya efectividad se limita a la concurrencia de alguna de las circunstancias que establece el artículo 51 de la carta magna.

El término reversión debe parecernos extraño en el derecho administrativo, y sobre todo en el tema de las expropiaciones. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la «reversión» es la «restitución de algo al estado que tenía». En los casos de expropiación forzosa, la figura de reversión adquiere su plena dimensión y se conecta con la justificación real del poder de expropiación. El derecho de reversión está anclado en la naturaleza de la expropiación, en su diseño constitucional como un puro instrumento que sirve a propósitos específicos de bienestar público o interés social, que si no se cumplen llevan a una reversión o retrocesión del bien expropiado a su titular originario que va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y su eventual incumplimiento.

La figura de la reversión es la garantía final que el ordenamiento jurídico brinda al expropiado, la cual se manifiesta una vez consumada totalmente la expropiación, dándole al expropiado la oportunidad de impugnar los bienes que le pertenecen para recuperar el bien que fue objeto de la expropiación en los casos que: a) si no se ha realizado la obra o no se ha realizado la prestación del servicio que dio origen a la expropiación; b) una vez terminadas las obras o iniciados los servicios, quede un excedente de bienes expropiados; y c) cuando cese la afectación sobre los bienes o derechos de las obras o servicios que dieron origen a la expropiación. Es lo que en los diferentes ordenamientos le llaman reexpropiación, remisión de la expropiación; retrocesión o reversión. Es claro entonces, que esta figura tiene como finalidad recuperar el bien expropiado si el beneficiario no cumple el destino causal de la expropiación.

La doctrina más recurrente ha estalecido es que el fenómeno de la reversión debe calificarse dogmáticamente como un fenómeno de invalidez posterior resultante por desaparición de un elemento esencial de la causa; precisamente porque la *causa expropriandi* se entiende como el objetivo por el que se expropia un bien, es normal su consideración ex post. La peculiaridad de esta invalidez sobrevenida es que sus efectos se producen ex nunc, es decir, no condenan la validez original con la que se realizó la expropiación. Por tanto, no hay ninguna cese de la expropiación, sino solo el cese de los efectos de su resolución, que es posible mediante la retransmisión de un signo opuesto al de origen, mediante la restitución mutua, es precisamente la llamada reversión (35).

El derecho de reversión es un derecho real de adquisición referible al bien expropiado, que como tal pueden incluso anteponerse a otros derechos reales en el Registro de la propiedad. Este derecho procederá aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes, claro, sin perjuicio de repetición de los mismos contra quien proceda por razón de los daños y perjuicios ocasionados.

Es necesario determinar cuando surge o prescribe este derecho de reversión, el mismo surge al momento en que se produce alguno de los supuestos de hecho de no haberse materializado el fin de la declaratoria de expropiación, y como tal, es un derecho nacido en ese momento, sin embargo, la norma no estableció un plazo de prescripción y tratándose del derecho de propiedad entendemos debe someterse a la prescripción de derecho común contenida en el artículo 2262 del Código Civil, que establece que todas las acciones, tanto reales como personales, se prescriben por veinte años, sin que esté obligado el que alega esta prescripción a presentar ningún título ni que pueda oponérsele la excepción que se deduce de la mala fe. Se entiende que el derecho de restitución puede ser ejercido por quienes se encuentren ante una expropiación excesiva o haya operado una desafectación con el bien expropiado y aún no hayan transcurrido veinte años desde su posesión.

Ahora bien, ¿producida la reversión nace un derecho de compensación en favor del expropiado? En una parte de la doctrina, supone todo lo contrario, que la expropiación debe ir acompañada de un reembolso paralelo del precio justo pagado en el entonces por el beneficiario, reembolso que la persona expropiada debe pagar luego al beneficiario. Sin embargo, entendemos que el derecho de reversión no debe dar al traste a la devolución del justo precio, no tiene cabida en

(35) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, T. II, undécima edición, Thomson Civitas, Madrid España, 2008, pp. 329.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

ningún caso, es decir, que no debe devolverse el justo precio, ni debe indemnizarse al expropiado, no hay en la reversión afección alguna que indemnizar, sino la mera devolución de un bien que solo ha pertenecido al beneficiario *secundum quid* para afectarlo a una finalidad que resultó incumplida, de modo que puede decirse que la cosa no debió, en realidad ser expropiada. En estos casos, la indemnización del expropiado es el importe pagado en justo precio y la devolución de su propiedad, se sitúan dentro de la compensación justa que se constituye en la indemnización sustitutiva de la reversión.

La expropiación frustrada, cuyos efectos se resuelven en una reversión, no debe constituir una sanción para el beneficiado, quien al momento del proceder a su declaratoria debió evaluar correctamente que el bien expropiado es el idóneo para las causas de utilidad pública o interés social, de modo, que si después de declarado se determina lo contrario la carga del proceso deben ser en su perjuicio, lo que conllevará mayor cuidado al momento de afectar uno de los derechos más preciados del ser humano como lo es la propiedad. De ese modo tendría expropiaciones más certeras, sin arbitrariedades, en perjuicio de los legítimos propietarios que fueron forzados a ceder sus propiedades.

En un criterio todavía más amplio y vanguardista, el Tribunal Superior Administrativo, ordenó la reversión de un bien por no haber cumplido con el fin de su declaratoria de expropiación y al mismo tiempo ordeno una indemnización por el tiempo de afectación en el uso legítimo de la propiedad. «De la prueba suministrada, se hace incontrovertible que el propósito de la expropiación establecida en el Decreto atacado era una obra de interés general como la construcción de la Prolongación de la avenida Estrella Sadhalá en Santiago de los Caballeros, ahora bien como se aclaró en el párrafo 28 de esta sentencia, las declaratorias de expropiación además de ser adoptadas por el ente competente para ello (Presidencia de la República Dominicana) debe ser acorde a los principios de la Constitución Dominicana y en tal sentido se impone la subsunción de los hechos al numeral 1 del artículo 51 de la Constitución Política Dominicana el justo pago. [...]. Que (y a modo de respuesta al medio de defensa de la Dirección General de Bienes Nacionales) si bien la prerrogativa con la cual cuenta la Presidencia de la República Dominicana tiene como norte la satisfacción de necesidades de carácter público, no puede de ninguna manera convertirse en un mecanismo de arbitrariedades como el cual se verifica cuando el Estado no procede al justo precio, desamparando a la persona de su propiedad.[...] Que de un estudio minucioso a las documentaciones que reposan en el expediente se revela que la obra de infraestructura por la cual se declaró de utilidad pública a la parcela núm. 233, propiedad de la señora [...], consistente en la construcción de la Ave. Estrella Sadhala en Santiago de los Caballeros, culminó sin tener que disponerse los terrenos consignados en dicha parcela; lo cual sumado al prolongado lapso de tiempo transcurrido desde la emisión del impugnado Decreto al día de hoy cohibidos del uso y disfrute de la propiedad que se trata, se procede a declarar la nulidad absoluta del Decreto núm. 53/87 impugnado en la especie, por transgredir la Supremacía Constitucional al interferir con el derecho fundamental de propiedad. [...] Que del fardo de prueba aportado al caso se verifica la asignación de solares en la superficie de la parcela núm. 233 del Distrito Catastral núm. 6, del municipio de Santiago de los Caballeros, propiedad de la señora [...] a favor del señor [...] y la señora Ana Lucía Peña desde el 20 de enero de 1999, de lo que se infiere que desde esa fecha ha existido una afectación en su derecho de posesión.

[...] En la especie, y luego de verificada la prueba aportada al proceso esta sala ha podido advertir de manera meridiana que ha existido un daño originado en la asignación y el no pago justo en favor y provecho de la señora [...], puesto que sin tomar en cuenta además del enorme lapso de tiempo transcurrido desde la expropiación a la fecha, como el otorgamiento de solares a favor de terceros es evidente el atropello directo por parte del ente recurrido, en tal sentido el tribunal considera razonable la imposición de una indemnización de [...], a los fines de resarcir los perjuicios en que incurrió la Dirección General de Bienes Nacionales (Sentencia número 030-2017-SSEN-0019, Expediente número 030-15-00633 (Recurso Contencioso), NCI 030-15-00633, de fecha 29 de junio de 2017, Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo).

Es importante destacar, finalmente, que es un criterio basado en una práctica mal sana que lleva la administración pública de declarar un bien expropiado y no cumplir con el mandato constitucional de pagar el justiprecio de manera previa, y sobre todo prolongándolo en varios años, que era lo que sucedía en la especie, habían pasado más de 15 años sin que haya cumplido con el pago de indemnización y sin que se haya cumplido con el fin de utilidad pública por el que se declaró el bien expropiado, por lo que el tribunal obediente de la exigencia constitucional, ordena no solo la reversión del bien, sino que indemniza por el tiempo que fue afectado en el uso y goce de su propiedad. La reversión nunca puede afectar a expropiado, quien fuera forzado a transferir la propiedad.

La vía para reclamar el derecho de reversión es a través de un recurso contencioso según lo establecido en la ley núm. 13-07 que extiende las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa donde se incluye las cuestiones que verse sobre la declaratoria de expropiación por utilidad pública e interés social.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUTISTA, F.: (12 de febrero de 2014), *La expropiación* [En línea] Disponible en: <http://www.listindiario.com/puntos-de-vista/2014/02/05/309517/la-expropiacion>.
- CARMONA DEL BARCO, D.; CASTILLO MORA D.; COBO OLVERA, T.; GÓMEZ GARRIDO, F.; GUTIÉRREZ JULIÁN, F. J.; HINOJOSA MARTÍNEZ, E.; MARTÍN MORALES, M. L., y RUFO ACEMEL, J. M., citando García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en *Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios*, Editorial Bosch, S. A., Barcelona, 2011, pp. 47-48.
- DROMI, R.: *Derecho Administrativo*, 13ra. edición, Madrid-México-Ciudad Argentina-Hispania Libros, Buenos Aires, 2015, pp. 182-189.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, Undécima edición, Thomson Civitas, Madrid, 2008, pp. 226-281-329.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Sistema de Derecho Administrativo II*, 3.ª, Edición, editorial Aranzadi, S. A., impreso en España, 2016, p. 262.
- LARES MARTÍNEZ, E.: *Manual de Derecho Administrativo*, 12.ª edición, Caracas, 2001, pp. 607-608. Citado por Academia de Ciencias Políticas y Sociales, La expropiación por causa de utilidad pública o social, p.1. Disponible en: <http://aciempol.org.ve/cmaciempol/Resources/ArchivosCIJ/0001.pdf>.
- PÉREZ MÉNDEZ, A.: *Procedimiento civil*, Tomo I, Vol. I, 11.ª, Edición, impresora Amigo del Hogar, Santo Domingo, República Dominicana, 2002, p. 157.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN POR...

- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo*, Parte General, 8.ª edición, Tecnos, Madrid, 2012, pp. 733-744.
- SANTANA POLANCO, V.: *Derecho Procesal para la Jurisdicción Inmobiliaria*, 2.ª edición, editora Corripio, Santo Domingo, 2008, p. 322.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Tomo I, vigésima segunda edición, Espasa Calpe, Madrid, 2001, p. 1023.

SENTENCIAS

- TC/0127/13, de fecha 2 de agosto de 2013, del Tribunal Constitucional dominicano.
- TC/0205/13 de fecha 13 de noviembre de 2013, del Tribunal Constitucional dominicano.
- TC/0193/14 de fecha 25 de agosto de 2014, del Tribunal Constitucional dominicano.
- TC/0015/16 de fecha 28 de enero de 2016, del Tribunal Constitucional dominicano.
- Sentencia número 030-2017-SSEN-0019, Expediente número 030-15-00633 (Recurso Contencioso), NCI 030-15-00633, de fecha 29 de junio de 2017, Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.
- STC 166/1986 de 19 de diciembre, del Tribunal Constitucional Español.
- STS de fechas 10 de marzo 1971, del Tribunal Supremo Español.
- STS 17 de noviembre de 1971, del Tribunal Supremo Español.
- STS 24 de enero 1974, del Tribunal Supremo Español.
- STS 12 y 23 de diciembre de 1974, del Tribunal Supremo Español.
- STS 10 de febrero de 1982, del Tribunal Supremo Español.
- STS 6 de abril de 1994, del Tribunal Supremo Español.
- STS 20 de marzo de 2001, del Tribunal Supremo Español.
- STS 26 de junio de 2001, del Tribunal Supremo Español.
- STS 13 de mayo de 2005, del Tribunal Supremo Español.
- STS de 19 de abril de 2007, ponente Margarita Robles EDJ2007/33116, Tribunal Supremo Español.
- Sentencia C-389 de 1994, de la Corte Constitucional Colombiana.
- Sentencia de 6 de mayo de 2008 el caso Salvador Chiriboga c. Ecuador.
- CSJN, 7/10/76, «Agros S. A., c/ Consejo Nacional de Prevención Antisísmica y de Reconstrucción de San Juan (Instituto Nacional de Prevención Sísmica)», ED, 70-167; íd., 22/12/71, «Provincia de Buenos Aires c/ Bonabello, Ricardo», ED., 43-566.
- CSJN, Fallos, 268:112, «Provincia de Santa Fe c/ Nicchi, Carlos A.

