



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0556/20**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2018-0337, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por Jorge Lizardo Vélez contra la Sentencia núm. 030-2017-SS-00377, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

Expediente núm. TC-05-2018-0337, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por Jorge Lizardo Vélez contra la Sentencia núm. 030-2017-SS-00377, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 030-2017-SEN-00377, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), rechazó la acción de amparo de cumplimiento incoada por el ahora recurrente, señor Jorge Lizardo Vélez, contra el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y el señor Joaquín Domínguez Peña. La parte dispositiva de dicha sentencia dice textualmente como sigue:

*PRIMERO: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento, interpuesta en fecha 04 de diciembre de 2015, por el señor JORGE LIZARDO VELEZ contra el CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA), y el señor Jhonny Antonio Castro Nuez, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia. SEGUNDO: RECHAZA en cuanto al fondo la presente Acción de Amparo de Cumplimiento, por los motivos expuestos en la presente sentencia. TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso. CUARTO: ORDENA, la comunicación, por secretaría, de la presente sentencia a la parte accionante, JORGE LIZARDO VELEZ, a la accionada, CONSEJO ESTAGTAL DEL AZUCAR (CEA), y el señor José Joaquín Domínguez Peña, y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. QUINTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.*

La referida decisión judicial fue notificada a la parte recurrente y a la Procuraduría General de la República el dos (2) de febrero y quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018), respectivamente, mediante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo.



## República Dominicana

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### **2. Presentación del recurso de revisión de sentencia de amparo**

El recurrente, Jorge Lizardo Vélez, interpuso el recurso de revisión de sentencia de amparo el nueve (9) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

El recurso de que se trata le fue notificado a la parte recurrida y a la Procuraduría General Administrativo, mediante el Acto núm. 198/2018, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el catorce (14) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

#### **3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó la acción de amparo, basándose esencialmente en los motivos siguientes:

*a. (...) Que en el caso que nos ocupa, examinados los argumentos de las partes, la glosa procesal y la normativa aplicable, se advierte que lo pretendido por el accionante consiste en obtener del tribunal una sentencia que conmine al accionado CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA): a) ponerle en posesión de 97.39 tareas de tierra dentro de las parcelas 58-A y 58-B del D. C. 8, ubicadas cerca del lugar de Gonzalo, Municipio Sabana Grande de Boyá, Provincia Monte Plata, con base a haberle comprado a dicha institución pública según contrato número 201400241-ID-ARCHIVO:M-010323, de fecha 13 de marzo de 2014; b) entregarle las documentaciones que avalan dicha contratación, es decir, la recurrente pretende que el tribunal haga efectivo el cumplimiento del contrato de venta intervenido lo que evidentemente escapa a la cobertura legal que determina la procedencia del amparo de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*cumplimiento, procediendo en ese orden RECHAZAR la acción constitucional interpuesta por el señor JORGE LIZARDO VELEZ (...).*

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

La parte recurrente, Jorge Lizardo Vélez, pretende que sea revocada la decisión del juez de amparo y para justificar dicha pretensión argumenta, entre otros motivos:

*a. El accionante, DR. JORGE LIZARDO VELEZ, le compró al CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR, Noventa y Siete Punto Treinta y Nueve tareas de tierras dentro de la parcela No. 58-A58-B del D.C.8, ubicada en cerca del lugar de Gonzalo, municipio Sabana Grande de Boyá, provincia Monte Plata, República Dominicana, se elabora el plano catastral y demás documentos y contratos necesarios para la formalización del proceso de compra y venta de dicho terreno e inclusive se produce el pago ascendente a la suma de CIENTO SETENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON 00/100 (171,346.00)...*

*b. (...) Luego de pasar el tiempo y solo recibir promesa a cargo del CEA para la entrega de los documentos y dentro de ellos el título, plano catastral, entre otros, el accionante se ve en la necesidad de reclamar su derecho de propiedad por medio de una ACCION DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO, cuya acción pretende que el juez de amparo, ordene al vendedor CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR, ejecutar el contrato de compra y venta y a la vez que le hagan formal entrega de los documentos que certifican la titularidad de los terrenos, haciendo una formal puesta en posesión de dicho terreno, por la vía de documentos, puesto que ya el CEA había entregado de hecho y ordenado al comprador, que podía*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*hacer uso de la tierra, mientras salía el título definitivo y en consecuencia no podía sacarlo de dicho terrenos, después de haberlo vendido.*

*c. (...) Siendo así las cosas, desde el momento en que se pusieron las partes de acuerdo en la cosa y el precio hay derecho adquirido en favor del ACCIONANTE, razón por la cual el CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA) le ordenó que podía hacer uso de la tierra, mientras salía el título definitivo, y como se pudo comprobar en la acción de amparo de cumplimiento, hoy recurrida en revisión ante esa alta Corte, eso no PUNTO CONTROVERTIDO ni negado por el CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA) la venta de los terrenos al DR. JORGE LIZARDO VELEZ, simplemente se limitó a plantear el rechazo de la acción en virtud de los artículos: 104 y 108 letra E, de la Ley 137-11.*

*d. (...) que el derecho de propiedad es inviolable, nadie puede impedir el disfrute y goce, así como la disposición de la propiedad, ese derecho que bien lo define el Código Civil en su Artículo 544, es absoluto, no hay prohibiciones del disfrute de ese derecho.*

*e. (...) que los contratos que realizan las instituciones descentralizadas del Estado en el caso que nos ocupa, el CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA), son actos administrativos regidos por el derecho privado, es decir las reglas establecidas en la Teoría de los Contratos del Código Civil, en ese sentido la ACCION DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO sometido por ante el Tribunal Superior Administrativo, se encuentra tipificado a luz del derecho Administrativo como una acción para que un juez ampare a dicho ciudadano en la violación de un derecho fundamental, como es el derecho de propiedad, vulnerado por el CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA), al firmar los contratos Números: 201400241-ID-ARCHIVO: M-010323, de fecha*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*13 de marzo de 2014; y no proceder a ejecutarlo violando todas normas de derechos y lo peor aún, ni siquiera entregarlo, luego de haber recibido las partidas de dinero pagadas por el DR. JORGE LIZARDO VELEZ. Sin embargo, ese mismo Tribunal dictó en la Sentencia número 00115-2015, del nueve (9) de abril del dos mil quince (2015), en la cual ordena al CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA) reponer el derecho de propiedad establecido en el artículo 51 de la Constitución de la República, en un caso en que el CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA) violó el derecho de propiedad de un ciudadano, despojándolo de la tierra que le había vendido.*

**5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión**

La parte recurrida, Consejo Estatal del Azúcar y su director José Joaquín Domínguez, fueron notificado mediante el Acto núm. 198/2018, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el catorce (14) de febrero de dos mil diecisiete (2018), no obstante, no produjo escrito de defensa.

**6. Procurador general administrativo**

El procurador general administrativo pretende se rechace el recurso y por tanto, que se confirme la sentencia recurrida. Para justificar dicha pretensión, argumenta, entre otros motivos:

- a. (...) que la sentencia recurrida, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada con estricto apego a la Constitución y a las leyes de la República, y contiene motivos fácticos y constitucionales más que suficientes, razón por la cual deberá ser confirmada en todas sus partes.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **7. Documentos relevantes**

Entre los documentos más relevantes depositados por las partes en el presente recurso de revisión, figuran los siguientes:

1. Sentencia núm. 030-2017-SSEN-00377, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).
2. Notificación de la Sentencia núm. 00087-2016, mediante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, al señor Jorge Lizardo Vélez y al procurador general administrativo, el dos (2) de febrero y el quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018), respectivamente.
3. Instancia de presentación del recurso de revisión suscrita por el señor Jorge Lizardo Vélez, en fecha 9 de febrero de 2018.
4. Acto núm. 198/2018, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el catorce (14) de febrero de dos mil dieciocho (2018).
5. Escrito del procurador general administrativo, de veinte (20) de febrero de dos mil dieciocho (2018).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8. Síntesis del conflicto**

Conforme a la documentación depositada en el expediente, y a los hechos invocados por las partes, el origen del presente caso se origina por la supuesta existencia de un contrato de venta realizado entre el señor Jorge Lizardo Vélez y el Consejo Estatal del Azúcar, en donde el señor Lizardo Vélez ha entregado parte del dinero como pago de la venta, conforme documentos que reposan en el expediente. Ante esta situación y la supuesta falta del Consejo Estatal del Azúcar de no entregar el contrato, y de la puesta en posesión de los terrenos, el señor Jorge Lizardo Vélez interpuso un amparo de cumplimiento a los fines de obtener la ejecución del contrato y que lo pongan en posesión de la referida porción de terreno.

La acción de amparo de cumplimiento fue rechazada, por lo que la accionante, ahora recurrida, no conforme con el fallo contenido en la Sentencia núm. 030-2017-SSSEN-00377, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), interpuso el recurso de revisión de amparo que ahora es objeto de tratamiento.

**9. Competencia**

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión y de la demanda en suspensión que nos ocupa, en virtud de lo establecido en el artículo 185.4 de la Constitución de la República, y los artículos 9, 54 y 94 de la Ley núm. 137-11.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 10. Admisibilidad del recurso de revisión

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión resulta admisible, en atención a las siguientes razones:

a. Conforme las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo solo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en terceraía.

b. Para los casos de revisiones de sentencias de amparo se hace imperativo analizar la exigencia contenida en la parte in fine del artículo 95 de la Ley núm. 137-11, cuyo texto dispone: «El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación». Sobre el particular, este tribunal estableció que dicho plazo es hábil y franco, o sea, que para su cómputo no se toman en cuenta los días no laborables ni los días de la notificación ni del vencimiento, y que su inobservancia se encuentra sancionada con la inadmisibilidad del recurso. [Sentencias TC/0080/12, de quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012) y TC/0071/13, de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013)]

c. En la especie, se comprueba que la Sentencia núm. 030-2017-SS-00377 fue notificada al hoy recurrente mediante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, el dos (2) de febrero de dos mil dieciocho (2018); y el recurso fue interpuesto el nueve (9) de febrero de dos mil dieciocho (2018), por lo que dicho recurso fue interpuesto dentro del plazo legalmente establecido.

d. Precisado lo anterior, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional exigido por el artículo 100 de la Ley



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

núm. 137-11, que de manera taxativa y específica la sujeta: “(...) a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales”.

e. El artículo 100 de la Ley núm. 137-11 consigna los criterios para la admisibilidad del recurso de revisión de amparo, sujetándola a que la cuestión de que se trate entrañe una especial trascendencia o relevancia constitucional, facultando al Tribunal Constitucional para que aprecie dicha trascendencia o relevancia, atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para determinar el contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

f. Haciendo uso de su facultad interpretativa, este tribunal fijó su posición en relación con la aplicación del referido artículo 100 [TC/0007/12, de veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)], precisando que la referida condición de inadmisibilidad “sólo se encuentra configurada, entre otros supuestos, 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento (...)”.

g. En la especie, el Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, pues se evidencia que el conocimiento de su fondo le permitirá reforzar su criterio con relación a la imposibilidad de interponer un amparo de cumplimiento cuando se trate de actos de la administración.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**11. Sobre el fondo del presente recurso de revisión de amparo**

a. En la especie, el señor Jorge Lizardo Vélez solicita la revocación de la sentencia recurrida, fundamentándose en que la sentencia recurrida está violentando el derecho de propiedad y por tanto, un derecho fundamental y que, en el caso de esta acción, sí se trata de un acto administrativo de los establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

b. Por su parte, la Procuraduría General Administrativa solicita que se rechace el presente recurso de revisión, toda vez que la sentencia emitida está fundamentada en derecho.

c. Este tribunal, al analizar la sentencia recurrida ha podido verificar que el juez de amparo, a pesar de que hizo consideraciones de derecho, al momento de decidir refirió que rechazaba la acción, terminología que no es admitida en amparo de cumplimiento, pues el legislador, cuando habla de los motivos por los cuales no procede un amparo de esta naturaleza, lo refiere como improcedencia.

d. Este tribunal ha asentado este criterio en sus precedentes, y en la Sentencia TC/0425/17, de nueve (9) de agosto de dos mil diecisiete (2017), dijo: “(...) comprobarse que esta acción de amparo de cumplimiento pretende la ejecución de un contrato y no el cumplimiento de un acto administrativo, de una ley o de una resolución, el juez de amparo originario, por tanto, debió declararla improcedente y no rechazarla, como finalmente hizo...”.

e. De igual forma en la Sentencia TC/0524/18, de cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), en un caso similar se les recordó a los jueces de amparo que en materia de amparo de cumplimiento, no se debe rechazar la



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

acción, sino hablar de improcedencia y que los precedentes emitidos por este tribunal son vinculantes a todos los poderes públicos, a saber:

*...Cónsono con lo antes señalado, se procederá a acoger el recurso y a revocar la sentencia emitida por el tribunal a-quo, por haber inobservado los criterios que fueron desarrollados en los precedentes señalados en las sentencias TC/0424/17 y TC/0009/15, lo cual acarrea una violación a lo dispuesto en los artículos 184 de la Constitución, y 31 de la Ley núm. 137-11, que prescriben que las decisiones del Tribunal Constitucional son vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado.*

f. En tal virtud procede revocar la sentencia del juez de amparo y avocarnos a conocer la acción de amparo de cumplimiento, conforme lo establece la Sentencia TC/0071/13, de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013).

g. Este colegiado, al analizar lo argumentado por la parte accionante, Jorge Lizardo Vélez, verifica que el objeto principal de esta acción de amparo de cumplimiento es de la ejecución de un contrato de venta, acto administrativo de efecto particular, cuestión que encuentra sustentación jurisprudencial constitucional en la Sentencia TC/0041/13, emitida por este tribunal el quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), en la cual precisó:

*Los actos administrativos de efectos particulares y que solo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción de amparo si se violan derechos fundamentales (Art. de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo (...).*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

h. Asimismo, su Sentencia TC/0009/15, de veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), estableció las marcadas diferencias diciendo:

*...La doctrina define los actos administrativos como el instrumento que le permite a la administración pública, en el ejercicio de su potestad administrativa, el manejo de los intereses públicos, manifestar su voluntad, deseo, conocimiento o enjuiciamiento que incide sobre situaciones subjetivas. 10.4. En el ámbito administrativo dominicano, se considera como acto administrativo la manifestación de la voluntad unilateral de la administración, que tiene efectos particulares o generales capaces de producir consecuencias o modificaciones jurídicas.*

i. Continúa expresando:

*10.5. En el contexto del ejercicio de la potestad administrativa que tiene la administración pública en el manejo de los intereses públicos, existen los contratos administrativos, los cuales son el instrumento que permite a la administración contratar con los particulares, teniendo por objeto las concesiones de servicios u obras públicas, así como el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado por parte de particulares. 10.6. Debido a que los actos y contratos administrativos devienen del ejercicio de la potestad administrativa que le ha sido conferida a la administración pública a través de normativas infra constitucionales, en la mayoría de los sistemas judiciales internacionales, la competencia del control de legalidad como de constitucionalidad de los mismos, les han sido conferidas a los tribunales contencioso-administrativos, siendo el control de esos actos por parte de los tribunales constitucionales una formula excepcional en el contexto del derecho comparado.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

j. Es decir que los actos de pura administración de la cosa pública no constituyen un acto administrativo, sino actos para poder desarrollar la función, diferentes a un acto administrativo en donde la Administración expresa su autonomía y la ejerce de forma discrecional. Por lo que, al estar en frente de un posible contrato o una venta, estamos en una operación en donde ambas partes asumen compromisos y pautan condiciones y negocian condiciones.

k. Este tribunal constitucional adoptó en la Sentencia TC/0073/12, de veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), el criterio de que la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de la legalidad y las contrariedades de constitucionalidad que se presenten en el contexto de los actos que emanen del ejercicio de la facultad administrativa de la Administración Pública, adoptándose este criterio en virtud de la aplicación combinada de los artículos del texto constitucional número 139, el cual sujeta la legalidad de los actos de la Administración Pública a los tribunales, y el 165.2, que dispone que esa jurisdicción tiene la facultad de conocer los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la administración del Estado y los particulares, entendiéndose la denominación “contrariedad al derecho” como contrariedad a la Constitución, a las leyes y demás fuentes del derecho.

l. Como se advierte, en el caso en concreto, no estamos frente a un acto administrativo; de lo que se trata es del reclamo de un derecho de adquisición de un inmueble cuya titularidad la parte recurrente atribuye a una entidad descentralizada del Estado, Consejo Estatal del Azúcar. En tal virtud, declara improcedente la acción de amparo cumplimiento por no tratarse de uno de los instrumentos jurídicos establecidos en la ley.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y José Alejandro Ayuso, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de las magistradas Alba Luisa Beard Marcos y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible el recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por Jorge Lizardo Vélez contra la Sentencia núm. 030-2017-SSEN-00377, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

**SEGUNDO: ACOGER**, el referido recurso y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-2017-SSEN-00377.

**TERCERO: DECLARAR** improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por Jorge Lizardo Vélez contra el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), por no tratarse de un acto administrativo, sino de un acto de la administración.

**CUARTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República y 7 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**QUINTO: COMUNICAR** la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Jorge Lizardo Vélez, así como a la parte recurrida, Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y al procurador general administrativo.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**ALBA LUISA BEARD MARCOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que exponremos a continuación:





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1. En la especie, conforme a los documentos depositados en el expediente, el conflicto se origina con la interposición de una acción de amparo de cumplimiento ante el Tribunal Superior Administrativo por el señor Jorge Lizardo Vélez contra el Consejo Estatal del Azúcar, pretendiendo el primero la ejecución de un contrato de compra-venta de inmueble, pues afirma haber avanzado parte del dinero del pago correspondiente a dicha transacción comercial por lo que pretende ser puesto en posesión de dicha propiedad.

2. Esta acción fue rechazada por el tribunal a-quo mediante la Sentencia núm. 030-2017-SSSEN-00377, y no conforme con dicho fallo, el accionante Jorge Lizardo Vélez impugnó dicha decisión mediante un recurso de revisión de decisión de amparo ante esta sede constitucional, argumentando que ya ha avanzado altas sumas de dinero al Consejo Estatal del Azúcar (en lo adelante “CEA”), que convenido el precio y la cosa ya el accionante cuenta con un derecho adquirido sobre el inmueble cuya entrega pretende, que la actitud del CEA le está vulnerando un derecho absoluto como el derecho de propiedad, y que los contratos administrativos son actos administrativos regidos por el derecho privado.

3. Frente a tales argumentos, la mayoría calificada de esta sede constitucional, mediante la decisión respecto a la cual presentamos esta posición particular decidió acoger el recurso interpuesto y declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento presentada, y se plasma como principales motivaciones del fallo respecto al cual reservamos este voto lo siguiente:

*c) Este Tribunal, al analizar la sentencia recurrida ha podido verificar que el juez de amparo a pesar de que hizo consideraciones de derecho, al momento de decidir refirió que rechazaba la acción, terminología que no es admitida en amparo de cumplimiento, pues el legislador cuando*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*habla de los motivos por el cual no procede un amparo de esta naturaleza, lo refiere como improcedencia.*

*[...]*

*g) Este colegiado, al analizar lo argumentado por la parte accionante, Jorge Lizardo Vélez, verifica que el objeto principal de esta acción de amparo de cumplimiento, es de la ejecución de un contrato de venta, acto administrativo de efecto particular, cuestión que encuentra sustentación jurisprudencial constitucional en la Sentencia TC/0041/13, emitida por este tribunal en fecha quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), en la cual precisó: “Los actos administrativos de efectos particulares y que solo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción de amparo si se violan derechos fundamentales (Art. de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo (...)”.*

*h) Asimismo, su sentencia marcada con el número TC/0009/15, de fecha 20 de febrero de 2015, estableció las marcadas diferencias diciendo: “...La doctrina define los actos administrativos como el instrumento que le permite a la administración pública, en el ejercicio de su potestad administrativa, el manejo de los intereses públicos, manifestar su voluntad, deseo, conocimiento o enjuiciamiento que incide sobre situaciones subjetivas. 10.4. En el ámbito administrativo dominicano, se considera como acto administrativo la manifestación de la voluntad unilateral de la administración, que tiene efectos particulares o generales capaces de producir consecuencias o modificaciones jurídicas.”*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*i) Continúa expresando: “10.5. En el contexto del ejercicio de la potestad administrativa que tiene la administración pública en el manejo de los intereses públicos, existen los contratos administrativos, los cuales son el instrumento que permite a la administración contratar con los particulares, teniendo por objeto las concesiones de servicios u obras públicas, así como el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado por parte de particulares.10.6. Debido a que los actos y contratos administrativos devienen del ejercicio de la potestad administrativa que le ha sido conferida a la administración pública a través de normativas infra constitucionales, en la mayoría de los sistemas judiciales internacionales, la competencia del control de legalidad como de constitucionalidad de los mismos, les han sido conferidas a los tribunales contencioso-administrativos, siendo el control de esos actos por parte de los tribunales constitucionales una formula excepcional en el contexto del derecho comparado.”*

*j) Es decir que los actos de pura administración de la cosa pública, no constituyen un acto administrativo, sino actos para poder desarrollar la función, diferente a un acto administrativo en donde la administración expresa su autonomía y la ejerce de forma discrecional. Por lo que, al estar en frente de un posible contrato o una venta, estamos en una operación en donde ambas partes asumen compromisos y pautan condiciones y negocian condiciones.*

*k) Este Tribunal Constitucional adoptó en la Sentencia TC/0073/12, de fecha 29 de noviembre de 2012, el criterio de que la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de la legalidad y las contrariedades de constitucionalidad que se presenten en el contexto de los actos que emanen del ejercicio de la facultad administrativa de la administración pública, adoptándose este criterio*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*en virtud de la aplicación combinada de los artículos del texto constitucional número 139, el cual sujeta la legalidad de los actos de la administración pública a los tribunales, y el 165.2, el cual dispone que esa jurisdicción tiene la facultad de conocer los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, entendiéndose la denominación “contrariedad al derecho” como contrariedad a la Constitución, a las leyes y demás fuentes del derecho.*

4. Esta juzgadora, si bien está de acuerdo con el fallo adoptado en el sentido de acoger el recurso interpuesto y declarar improcedente el amparo en cumplimiento interpuesto, salva su voto en lo referente a las motivaciones contenidas en esta decisión, pues como explicaremos en lo adelante, entendemos que esta alta sede constitucional incurrió en no pocos errores conceptuales en el tratamiento de las figuras jurídicas a las que hace referencia en el fallo de marras.

5. Así las cosas, hemos podido verificar que en el fallo adoptado se afirma en primer lugar que (a) los contratos administrativos son actos administrativos, “esta acción de amparo de cumplimiento, es de la ejecución de un contrato de venta, acto administrativo de efecto particular” – ver literal g, de las consideraciones del Tribunal -, por otro lado, también esta corporación afirma (b) “que los actos de pura administración de la cosa pública, no constituyen un acto administrativo, sino actos para poder desarrollar la función, diferente a un acto administrativo en donde la administración expresa su autonomía y la ejercer de forma discrecional”, y finalmente, y en plena contradicción con el punto (a), refiere la mayoría de este pleno en su decisión que (c) “en el caso en concreto, no estamos frente a un acto administrativo, de lo que se trata es del reclamo de un derecho de adquisición de un inmueble.”



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Quien suscribe este voto entiende que estas motivaciones resultan contradictorias y confusas, y que no desarrollan correctamente las figuras jurídicas propias de este caso, lo cual demostraremos en lo adelante, por lo que desarrollaremos el voto siguiendo el esquema siguiente: **i)** sobre la naturaleza del contrato cuya ejecución se pretendió: clasificación de los contratos de la administración pública entre contratos administrativos y contratos de índole privada, **ii)** sobre la naturaleza de los contratos de la administración pública: no son actos administrativos, y **iii)** los actos administrativos son la principal manifestación jurídica de la administración, lo cual incluye la “administración de la cosa pública” que es justamente la actividad administrativa en sentido general.

7. Previo al desarrollo que hemos planteado más arriba, es de orden imperativo poner de relieve que la sentencia contiene una farragosa incongruencia motivacional, que expondremos a continuación:

a. en el literal g) del fallo se afirma que “...el objeto principal de esta acción de amparo de cumplimiento, es de la ejecución de un contrato de venta, acto administrativo de efecto particular”,

b. en el acápite j) se refiere que

*los actos de pura administración de la cosa pública, no constituyen un acto administrativo, sino actos para poder desarrollar la función, diferente a un acto administrativo, en donde la administración expresa su autonomía y la ejerce de forma discrecional. Por lo que, al estar en frente de un posible contrato o una venta, estamos en una operación en donde ambas partes asumen compromisos y pautan condiciones y negocian condiciones.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

c. en el literal k se explica que

*este Tribunal Constitucional adoptó en la Sentencia TC/0073/12, de fecha 29 de noviembre de 2012, el criterio de que la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de la legalidad y las contrariedades de constitucionalidad que se presenten en el contexto de los actos que emanen del ejercicio de la facultad administrativa de la administración pública...*

d. Y en el literal l) se consigna que “...en el caso en concreto, no estamos frente a un acto administrativo, de lo que se trata es del reclamo de un derecho de adquisición de un inmueble cuya titularidad la parte recurrente atribuye a una entidad descentralizada del Estado”.

8. Como se puede observar, las motivaciones referidas divagan entre expresar que el contrato intervenido entre las partes es un acto administrativo, que los actos de pura administración no son actos administrativos y que este contrato es una operación donde ambas partes asumen compromisos y pautan condiciones, que la jurisdicción contenciosa-administrativa es la competente para conocer de los actos, actuaciones y disposiciones en el ejercicio de la facultad administrativa, y que no estamos frente a un acto administrativo.

9. Es por lo anterior que, el primer elemento que debemos señalar es que en la solución dada al caso de marras resulta evidente que se dieron motivaciones contradictorias, y palpablemente incongruentes, y es que la congruencia y fundamentación resulta consustancial al debido proceso y a la debida motivación pues como ha explicado este Tribunal en sus precedentes



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*...los pronunciamientos de la sentencia deben ser congruentes, adecuados con la fundamentación [...] toda vez que lo significativo de la motivación es que los fundamentos guarden relación y sean proporcionadas y congruentes con el problema que se resuelve, permitiendo a los litigantes conocer de forma clara, precisa y concisa los motivos de la decisión. (Sentencia TC/0421/17)*

10. En el caso de la especie, la decisión de marras no resulta congruente, muy por el contrario, resulta confusa y plagada de consideraciones absurdas, y divaga entre conceptos disimiles y completamente ajenos, lo que provoca una incomprensión del fallo adoptado y de los motivos que lo produjeron. Pasamos entonces, a desarrollar de manera concreta los puntos que hemos señalado al principio del presente voto.

**i. Sobre la naturaleza del contrato cuya ejecución se pretendió: clasificación de los contratos de la administración pública entre contratos administrativos y contratos de índole privada**

11. Aludiendo a este primer punto, es necesario dejar claro que los fines y responsabilidades de la administración son de carácter múltiples, multisectoriales y multidisciplinarios, y como bien explica Juan Alfonso Santamaría Pastor, la administración

*...hace, literalmente, de todo, desde las funciones más genéricas (p. ej., gestionar las relaciones exteriores) hasta las de alcance más individual (p. ej., atender a los enfermos); desde las tareas más altas en términos intelectuales (p. ej. Promover la investigación, organizar conciertos) hasta las teóricamente menos nobles (como cuidar de la eliminación de residuos); desde las acciones más abstractas (p. ej., elaborar planes de urbanismo) hasta las de mayor concreción (recaudar una tasa); y desde las obligaciones más ingratas, como gestionar el servicio penitenciario,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*hasta las más gratificantes en términos humanitarios, como proveer a la atención de los ancianos y marginados...<sup>1</sup>*

12. Y para cumplir todos estos fines y suplir sus necesidades prestacionales y orgánicas, la administración debe recurrir a la contratación pública – termino genérico e inclusivo - con entes privados, contratación que puede adquirir (a) la fisonomía de contrato administrativo, cuando estos contratos se rigen por una serie de prerrogativas a favor de la administración que son exorbitantes del derecho común, y por el otro lado (b) también pueden adquirir la fisonomía de contratación privada cuando la administración contrata como un ente ordinario del comercio jurídico<sup>2</sup>.

13. En tal sentido debemos inicialmente explicar que cuando hablamos de los contratos administrativos nos estamos refiriendo a la institución contractual que se ha configurado a lo largo de la histórica caracterizados por “una serie de modulaciones confirmadas o propuestas por los tribunales administrativos” y que “pasan a integrarse en la legislación sobre contratos de las Administraciones públicas que se configura y consolida sobre todo en la segunda mitad del pasado siglo”. Los contratos administrativos se caracterizan por contar con un régimen legislativo particular que incluye en su núcleo normativo “la facultad de la Administración de variar el objeto del contrato, lo que se conoce como el *ius variandi*, o de interpretar unilateralmente las discrepancias que puedan plantearse en torno a su ejecución, o de resolverlo anticipadamente sin que se aprecie incumplimiento alguno por el contratista”, prerrogativas que si bien se reconocen legalmente no eximen que frente a estas “el contratista cuenta con coberturas de compensación”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Principios de Derecho Administrativo General II. Editorial Iustel. Madrid, España, 2006. P.237

<sup>2</sup> Ver DUPUIS, Georges, GUÉDON, Marie-José, CHRÉTIEN, Patrice. Droit administrative. 11e édition. Sirey Université. Paris, Francia. 2009. P.437

<sup>3</sup> ESTEVE PARDO, Jose. Lecciones de derecho administrativo. Editorial Marcial Pons. 2013. P. 316





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Pero no solo de esta forma sule el Estado sus necesidades y requerimientos para dar respuesta a su rol de ente centralizador de las decisiones políticas y encargado de la prestación de los servicios públicos, sino que también ejecuta contratos privados o de derecho civil, sobre los que la doctrina explica que “los contratos privados celebrados por poderes adjudicadores quedan sometidos a las disposiciones generales” y que “los efectos y extinción del contrato [se sujetan] a las normas de Derecho privado”.<sup>4</sup>

15. Esto ha sido expresamente tratado por nuestro más alto tribunal del orden judicial, que en su Sentencia núm. 443 del 18 de mayo de 2016 explicó que

*...entre los contratos que suscribe el Estado o una entidad de la Administración Pública con particulares, cabe distinguir entre aquellos que son propiamente administrativos, de aquellos que tienen una naturaleza civil o comercial, de lo cual dependerá el régimen jurídico aplicable al mismo”, a lo cual agregó asimismo que “la jurisdicción civil [...] es competente para conocer de los aspectos puramente privados de los mismos, es decir, las controversias que pudieran suscitarse en las relaciones entre el Estado y los particulares contratantes relativas a su formación, interpretación y ejecución, no obstante [...] lo relativo al cumplimiento de las normas que aseguran la transparencia, eficiencia y competitividad de la contratación pública en modo alguno podrían considerarse como competencia de la jurisdicción civil y comercial.*

16. Como se puede observar, tanto la doctrina como la jurisprudencia – local y comparada - son coincidentes en reconocer que dentro de la panoplia de atribuciones contractuales de la administración pública hay unos contratos públicos y privados, y estos últimos no son contratos administrativos, sino que

---

<sup>4</sup> Nociones básicas de contratación pública. P. 33



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

se encuentran regidos, como resulta lógico, por las reglas del derecho común o derecho privado, tanto en la forma de su impugnación como en sus reglas sustantivas.

17. Partiendo de esta clara clasificación, no cabe dudas de que el contrato de compraventa de inmueble, por tratarse de una transacción en la que lo que se encuentra envuelto es un bien de dominio privado – un asunto completamente ajeno al interés público o servicio público -, se rige por reglas propias del derecho común y que propende a la transferencia de propiedad privada del Estado, evidencia que estamos en presencia de un contrato privado entre la administración pública y un particular, y no en uno de los denominados contratos administrativos, asunto que fue completamente inobservado por la mayoría calificada de esta sede, y que conduce a una confusión plena de la comunidad jurídica en sentido general.

18. Más aún, y siendo esto así, si bien tal como fue decidido la acción es improcedente, la improcedencia no viene porque el asunto es competencia de la jurisdicción contenciosa-administrativa, sino porque corresponde a la jurisdicción ordinaria, esto en función del art. 7 de la ley 1494, que consigna: “No corresponde al Tribunal Superior Administrativo: [...] f) Las cuestiones de índole civil, comercial y penal, y todas aquellas en que la administración o un órgano administrativo autónomo obre como persona jurídica de derecho privado”, aspecto sobre el cual la Suprema Corte, efectuando el control de legalidad y jurisdiccional de las decisiones sobre la materia – y sobre la aplicación del texto antes transcrito - fijó que “...la jurisdicción civil solo es competente para conocer de los aspectos [...] privados de los mismos, es decir, las controversias que pudieran suscitarse en las relaciones entre el Estado y los particulares contratantes relativas a su formación, interpretación y ejecución”. (Sentencia núm. 443 de Suprema Corte de Justicia, del 18 de mayo de 2016.)



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

19. En atención a todo lo anterior debemos concluir en que el tribunal obró incorrectamente, ya que el asunto no versa en torno a un contrato administrativo, sino en torno a un contrato civil o privado entre un ente del Estado con personalidad jurídica propia por mandato de la propia normativa, es decir, el Consejo Estatal del Azúcar y un particular, por lo que es justamente la jurisdicción del derecho común a la que corresponde dilucidar lo referente a la ejecución o impugnación de las cláusulas que contiene el mismo.

**ii. Sobre la naturaleza de los contratos de la administración pública: no son actos administrativos**

20. Sean contratos administrativos o contratos de la administración de carácter privado – también denominados contratos civiles de la administración – no hay discusión de que, contrario a lo inicialmente afirmado en la sentencia de marras, “el objeto principal de esta acción de amparo de cumplimiento, es de la ejecución de un contrato de venta, acto administrativo de efecto particular”, el caso que nos ocupa trata de un contrato civil entre un ente de la administración pública y un particular que genera obligaciones y derechos recíproco por tratarse de una bilateral o sinalagmático, como bien lo llama el Código Civil dominicano.

21. Y es que, en la propia sentencia – con motivaciones que parecen incluso de otro fallo, y que para esta juzgadora constituyen un acto de bipolaridad decisoria – se describe atinadamente el concepto de acto administrativo, en referencia de un precedente de este tribunal donde se indica que “...En el ámbito administrativo dominicano, se considera como acto administrativo la manifestación de la voluntad unilateral de la administración, que tiene efectos particulares o generales capaces de producir consecuencias o modificaciones jurídicas”. (Literal h de la sentencia de marras)



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

22. Es decir, que en este mismo fallo se describen los actos administrativos como actos unilaterales, y el contrato, como acuerdo entre dos partes – incluso cuando este sujeto a cláusulas y prerrogativas exorbitantes como sucede con los contratos administrativos – no reviste nunca un carácter de unilateralidad.

23. El desaguizado jurídico en que incurre este plenario contradice los autoprecedentes de esta sede constitucional, pues en el fallo TC/0424/17, esta judicatura se refirió al carácter bilateral de los contratos administrativos, y expresamente afirmó que

*.....cuando hablamos de un “contrato administrativo”, nos referimos a una forma jurídica o acto jurídico que se realiza mediante acuerdo entre la Administración y otro sujeto de derecho. Es decir, no se trata de un acto que emana de la voluntad unilateral de la Administración, sino de un acuerdo de voluntades, en el que la Administración es una de las partes contratantes.* (Los subrayados y negritas son nuestros)

24. Para no pecar en la sobreabundancia, solo agregaremos que fallos como el que presentamos esta posición particular afectan sensiblemente la función orientadora que deben tener las decisiones de este alto interprete constitucional, y debilitan enormemente la fuerza normativa y nomofiláctica que el constituyente y el legislador orgánico quisieron otorgar a los fallos de esta corporación constitucional, pues evidencian un pírrico manejo de instituciones y figuras jurídicas básicas del derecho público.

**iii. Los actos administrativos son la principal manifestación jurídica de la administración, lo cual incluye “la cosa pública” que es justamente la actividad administrativa en sentido general**



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

25. Como si todo lo anterior no fuese lo suficientemente grave, en el fallo de marras se incurre en otro grave desliz jurídico que no podemos soslayar, y es afirmar que “...los actos de pura administración de la cosa pública, no constituyen un acto administrativo, sino actos para poder desarrollar la función, diferente a un acto administrativo en donde la administración expresa su autonomía y la ejerce de forma discrecional”.

26. Hablar de que “los actos de pura administración” no constituyen actos administrativos implica un altísimo nivel de desconocimiento de la principal forma de manifestación y desenvolvimiento de la administración: el acto administrativo.

27. Existen miles, probablemente millones de definiciones de acto administrativo, y es que afirmar que “los actos de pura administración” no son actos administrativos es un yerro inaceptable por parte del último interprete constitucional, pues como veremos, el acto administrativo justamente sirve para viabilizar y exteriorizar la voluntad de un ente abstracto e impersonal como lo es la administración pública respecto a cualquier asunto o decisión, cuestión que justamente constituye “pura administración”.

28. En tal orden, el acto administrativo se ha definido como:

a. *Toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros. (art. 8, ley 107-13)*

b. *Todo acto jurídico dictado por una Administración pública y sujeto al Derecho administrativo.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

c. *Acto jurídico que pueden ya sujetarse a ese Derecho que reconoce esos poderes y privilegios de la Administración para el cumplimiento de sus fines, pero que los sujeta a normas jurídicas y al control de los tribunales.*

d. *Manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general.<sup>5</sup>*

e. *La regulación de autoridad de un caso concreto por parte de un órgano administrativo y con efectos en el exterior [...] El concepto acto administrativo engloba un, ciertamente muy extenso, grupo de medidas de la administración que comparten características comunes y están también sometidas a un régimen jurídico común.*

*Actos administrativos son, por ejemplo, la señal de tráfico que realiza el policía, la licencia urbanística, la prohibición de una actividad empresarial, la licencia para establecer una central nuclear, la fijación de una tasa, el otorgamiento de una beca, la concesión del título de Bachillerato, la llamada al servicio militar, la expropiación de un fundo para la construcción de una vía pública, la prohibición de una asociación ilegal, la autorización para el dictado de una ordenanza municipal por el órgano de control, etcétera.<sup>6</sup>*

---

<sup>5</sup> BREWER-CARIAS, Allan R. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. III. Editorial Jurídica Venezolana. 2013. P. 100

<sup>6</sup> HARMUT, Maurer. Derecho administrativo alemán. Universidad Autónoma de México. 2012. Pp.221-225



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*f. La manifestación de voluntad, juicio o conocimiento que realiza la Administración Pública, ejerciendo una potestad administrativa. En esa misma orientación, ya este tribunal constitucional señaló que se considera acto administrativo, la manifestación de la voluntad unilateral de la administración que tiene efectos particulares o generales capaces de producir consecuencias o modificaciones jurídicas (Sentencias TC/0424/17 y TC/0009/15).*

29. Como se puede observar, justamente como el Estado y todos sus órganos y entes logran ejecutar sus funciones (ejercer “pura administración”) es mayormente mediante el acto administrativo. Mediante un acto administrativo se designa o destituye un funcionario, se fijan requisitos y formalidades, se acoge, autoriza o se rechaza una solicitud, se expropia un inmueble, se fijan las reglas de tránsito, se fijan tasas para acceso a servicios, en suma, se ejercen justamente actos de pura administración, por lo que, la afirmación contenida en este fallo es gravemente errónea y completamente divorciada de los conceptos y principios fundamentales del derecho administrativo actual y es que, cuando en el acto suscrito por el Estado, entra en condición de parte productora del mismo un tercero, sea persona física o moral, contrayendo obligaciones y derechos recíprocos, deja de tener el carácter de acto administrativo, porque como dijimos ese tipo de acto es unilateral, potestativo de la administración pública, mientras que en aquel en donde viene un tercero a ser parte, se evidencia un mero contrato cuyas reglas indefectiblemente deben aludir o a las reglas de la contratación administrativa o al derecho común sobre obligaciones contractuales.

### **Conclusión**

En virtud de los motivos anteriormente expuestos, esta juzgadora entiende que, si bien la mayoría calificada de este plenario actuó correctamente al decretar la



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

improcedencia de la acción, incurrió en su decisión en una numerosa cantidad de yerros jurídicos que resultan inaceptables para un máximo intérprete constitucional. En este orden, y según demostramos en este voto:

a. El asunto decidido correspondía a un contrato privado de la administración, y, por tanto, la improcedencia debió haber sido decretada por corresponder el asunto a la jurisdicción civil y no a la jurisdicción contencioso administrativa.

b. Asimismo, en esta sentencia se afirma incorrectamente que “el objeto principal de esta acción de amparo de cumplimiento, es de la ejecución de un contrato de venta, acto administrativo de efecto particular.”, cosa completamente errónea, pues los contratos públicos – que incluyen los contratos administrativos y contratos privados de la administración – no son actos administrativos, sino una categoría jurídica distinta y particular, que se caracteriza por la bilateralidad.

c. Finalmente, y en otro insoslayable yerro jurídico se consigna que “...los actos de pura administración de la cosa pública, no constituyen un acto administrativo”, nada más ajeno a la realidad jurídica, pues los actos administrativos son justamente los actos de la administración del Estado, instrumento y vía mediante un ente abstracto e impersonal, y que constituye una ficción jurídica como es el Estado, manifiesta y exterioriza generalmente su voluntad.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**KATIA MIGUELINA JIMENEZ MARTINES**

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

**I. Precisión sobre el alcance del presente voto**

1.1.- Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que sea acogido, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Jorge Lizardo Vélez, contra la Sentencia núm. 030-2017-SS-SEN-00377, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).; y, en consecuencia, sea revocada la decisión recurrida. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este Tribunal Constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

**II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional**

2.1.- En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia núm. TC/0071/2013 del 7 de mayo de 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada Sentencia núm. TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos *inter partes*.

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

2.3.- Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 5 días consagrado en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, como en efecto se hizo.

#### **Conclusión:**

Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que el recurso de revisión sea acogido y revocada la Sentencia núm. 030-2017-SSEN-00377, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

**Julio José Rojas Báez**  
**Secretario**