



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0049/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2024-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro contra la Resolución núm. IAD/DG/NO.0063, emitida por el director general del Instituto Agrario Dominicano (IAD) el quince (15) de enero del dos mil veinticuatro (2024).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de marzo del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1 La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro el treinta y uno (31) de enero del dos mil veinticuatro (2024), contra la Resolución núm. IAD/DG/NO.0063 emitida por el director general del Instituto Agrario Dominicano (IAD), cuya parte resolutiva estableció:

PRIMERO: Quedan revocadas las asignaciones provisionales siguientes: WILTON MARTINEZ ALMONTE, cedula de identidad No. 081-0007239-9, en el AC-481 con una extensión superficial de once tareas (11), CEVERO ISRAEL ABREU ALMANZAR, cedula de identidad No. 081-0002137-0, en el AC-481 con una extensión superficial de cinco tareas (5), JUAN MARTINEZ SALCEDO, POLONIA DE LA CRUZ, cedulas de identidad No. 081-0002422-6 y 081-0002245-1, en el AC-481 con una extensión superficial de seis punto diez, tareas (6.10) y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO, cedula de identidad No. 037-0067978-4 en el AC-481 con una extensión superficial de seis punto cinco, tareas (6.5), en el ámbito de la Parcela 92-A del DC 2 en la sección de los Cacaos, del Municipio Rio San Juan, Provincia María Trinidad Sánchez. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Se ordena al Departamento de Distribución de Tierras la emisión de las nuevas asignaciones provisionales siguientes: WILTON MARTINEZ ALMONTE, cedula de identidad No. 081-0007239-9, en el AC-383 Copeyito, con una extensión superficial de once tareas (11), CEVERO ISRAEL ABREU ALMANZAR, cedula de identidad No. 081-0002137-0, en el AC-383 Copeyito, con una extensión superficial de cinco tareas (5), JUAN MARTINEZ SALCEDO, POLONIA DE LA CRUZ, cedulas de identidad No. 081-0002422-6 y 081-0002245-1, en el AC-481 con una extensión superficial de seis punto diez, tareas (6.10) y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO, cedula de identidad No. 037-0067978-4 en el AC-481 con una extensión superficial de seis punto cinco, tareas (6.5), en el ámbito de la Parcela 15H del DC 02 en la sección de los Cacaos, del Municipio Rio San Juan, Provincia María Trinidad Sánchez.

2. Pretensiones de la parte accionante

2.1 La parte accionante, señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro, solicitan que sea declarada la nulidad de pleno derecho de la Resolución núm. IAD/DG/NO.0063, por ser violatoria de los artículos 6, 7, 8, 38, 39, 51, 55, 68, 69 y 73 de la Constitución; y, por vía de consecuencia, que sean mantenidos con todos sus efectos y fuerza jurídica los certificados de títulos provisionales, que actualmente poseen los accionantes, de sus respectivas parcelas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1 Como fue indicado precedentemente, los accionantes alegan en su acción directa de inconstitucionalidad que la Resolución núm. IAD/DG/NO.0063 es contraria a las siguientes disposiciones constitucionales:

Artículo 6. Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 7. Estado social y democrático de derecho. La República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho, organizado en forma de república unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 8. Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Artículo 38. Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

Artículo 39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.

Artículo 51. Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de estado de emergencia o de defensa, la indemnización podrá no ser previa.

Artículo 55. Derechos de la familia. La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) El Estado garantizará la protección de la familia. El bien de familia es inalienable e inembargable, de conformidad con la ley.

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

Artículo 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley.

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa.

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 73. Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes en inconstitucionalidad

4.1 Los accionantes, señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia De La Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro, pretenden mediante su instancia que se declare contraria a la Constitución la Resolución núm. IAD/DG/NO.0063. Para justificar sus pretensiones, alegan, entre otros motivos, los siguientes:

ATENDIDO: A que el AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), con la Resolución IDA/DGNO.0065 de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), violó artículos los 6, 7, 8, 38, 39, 51, 55, 68, 69, 73 de la Constitución, conculcando derechos fundamentales de los señores WILTON MARTINEZ ALMONTE, CEVERO ISRRAEL ABREU ALMANZAR, JUAN MARTINEZ SALCEDO Y POLANIA DE LA CRUZ, Y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO, al revocar con su resolución los certificados de títulos provisionales en violación a derechos fundamentales de los accionantes consagrado en la constitución.- (sic)

[...] ATENDIDO: A que con la Resolución IDA/DGNO.0065 de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), el director



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, violó derechos fundamentales tales como el de: la dignidad humana, el derecho de igualdad, el derecho de propiedad, el derecho de bien de familia, la tutela judicial efectiva, el derecho a ser oído, el derecho de defensa, y el debido proceso de ley, derechos fundamentales consagrado en nuestra Constitución. (sic)

[...] ATENDIDO: A que la ley 5879 sobre reforma agraria es clara cuando en su articulo 44 dice expresamente: (...), disposición de la ley 5879 sobre reforma agraria que no cumplió el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, al emitir la Resolución IDA/DGNO.0065, de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), que revocó los certificados de títulos provisionales de los señores WILTON MARTINEZ ALMONTE, CEVERO ISRRAEL ABREU ALMANZAR, JUAN MARTINEZ SALCEDO Y POLANIA DE LA CRUZ, Y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO. En ninguna parte la ley No.5879 de reforma agraria dice que el Instituto Agrario Dominicano (IAD), puede revocar asignaciones de parcelas mediante resolución. (sic)

ATENDIDO: A que el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, para emitir su resolución también ha puesto la ley No.107-13, sobre los derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimientos Administrativos, por encima de la Constitución de la Republica al emite dicha Resolución basado en el artículo 9 párrafo III y artículo 14 párrafo I de la indicada ley, ley que en ningún momento está por encima de la Constitución, así lo expresa claramente el artículo 6 de nuestra carta sustantiva. Amén de que la parte principal del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 14 también da lugar a la nulidad de la indicada resolución, cuando dice dicho artículo: (...)

[...] ATENDIDO: A que la Resolución IDA/DGNO.0065, de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), emitida por el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, tampoco fue notificada correctamente, porque no fue notificada en persona ni en el domicilio de los señores WILTON MARTINEZ ALMONTE, CEVERO ISRRAEL ABREU ALMANZAR, JUAN MARTINEZ SALCEDO Y POLANIA DE LA CRUZ, Y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO y la misma debió ser notificada en persona en el domicilio de cada parcelero y no en el domicilio de su representante legal como ocurrió en este caso, asunto que también viola el debido proceso y el derecho de defensa de cada uno de los accionantes parceleros.

ATENDIDO: A que el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, pretende darle cumplimiento a la sentencia TC.0234/2022, de fecha 4 de agosto del año 2022, del Tribunal Constitucional de manera arbitraria e ilegal, sin previo acuerdo o sin previo escuchar a la parte que favorece dicha sentencia y llevarlo a un lugar que está muy distante del lugar que indica la sentencia en el que se debe hacer y para eso emitió su Resolución IDA/DGNO.0065, de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), con al cual le revoca sus certificados de títulos provisionales y posteriormente en la misma Resolución emite otros certificados de títulos provisionales, sin estos ser ni oído ni escuchado, en violación del debido proceso y de su derecho de defensa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todo esto realizado de manera arbitraria, ilegal y unilateral, si escucharlo previamente. (sic)

ATENDIDO: A que (...) Aquella vez lo sacaron de manera arbitraria e ilegal de su propiedad que ocupaban legalmente, lo que dio como resultado la sentencia TC/0234/2022 de fecha 04/08/2022, del Tribunal Constitucional y ahora nueva vez actúan de manera arbitraria e ilegal al revocarle sus certificados de títulos provisionales mediante una Resolución arbitraria e ilegal, que según la Constitución es nula de pleno derecho porque es contraria a la misma.

ATENDIDO: A que los señores WILTON MARTINEZ ALMONTE, CEVERO ISRRAEL ABREU ALMANZAR, JUAN MARTINEZ SALCEDO Y POLANIA DE LA CRUZ, Y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO, deben ser oídos en igualdad de condiciones con respeto al lugar donde se le pretende poner en posesión con nuevos certificado de títulos para dar cumplimiento a la sentencia TC/0234/2022 de fecha 04/08/2022, del Tribunal Constitucional y no hacerlo de forma arbitraria e ilegal, porque tampoco pueden ser llevado allí arbitrariamente por la fuerza, a tales fines los accionantes llevan más de un año solicitando una cita con el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, y la única respuesta ha sido la notificación de la Resolución IDA/DGNO.0065, de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), donde cancela sus títulos provisionales y la emisión de otros certificados sin ningún respeto de los derechos fundamentales de los accionantes. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIDO: A que la justicia constitucional se fundamenta en hacer valer la supremacía de la Constitución, como garantía de los derechos fundamentales de las personas. De ahí que el ordenamiento jurídico que regula el Tribunal Constitucional establece que sus decisiones son vinculantes para todos los poderes públicos, porque la Constitución está por encima ante toda ley, decreto, reglamento, resolución, ordenanza y acto que le sea contraria.

5. Intervenciones oficiales

En la instrucción del presente caso, este tribunal constitucional solicitó la opinión del Instituto Agrario Dominicano (IAD), autoridad de la cual emanó el acto atacado; así como también de la Procuraduría General de la República.

5.1 Opinión del Instituto Agrario Dominicano (IAD)

5.1.1. El Instituto Agrario Dominicano, mediante su opinión, recibida por el Tribunal Constitucional el catorce (14) de marzo del dos mil veinticuatro (2024), solicita, de manera principal, que se declare

la incompetencia en ratione materiae o competencia de atribución, del Tribunal Constitucional de la Republica Dominicana, para conocer de la [presente] acción directa de inconstitucionalidad [...] toda vez que el tribunal competente lo es el Tribunal Superior Administrativo, en virtud de los artículos 164 y 165 de la Constitución Dominicana.

5.1.2. De manera subsidiaria, que se declare inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro, *por tratarse de una resolución de efectos particulares y emitida en el ejercicio de un mandato directo de la ley, y no de alguno de los actos normativos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11. Para fundamentar sus pretensiones, expone, entre otros, los siguientes argumentos:*

POR CUANTO: A que el INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO, es una Institución del Estado, creada y regida por la Ley No.5879 Sobre Reforma Agraria, de fecha 27 de abril del 1962 y sus modificaciones, en el caso en cuestión, el señor Francisco Guillermo García García, director general del Instituto Agrario Dominicano (IAD), emitió la Resolución IAD/DG No.0065 de fecha 15 de enero del año 2024, con el objetivo de darle cumplimiento a la sentencia TC/0234/22 de fecha cuatro (4) de agosto del año dos mil veintidós (2022), en el sentido de restituir los derechos parcelarios en favor de los accionantes, en idéntica proporción del metraje asignado en los certificados de títulos mediante los que se acreditan sus asentamientos, dentro una demarcación adyacente a la parcela que sea más cercana al predio respecto del cual se encontraban originalmente ubicados.

POR CUANTO: A que la resolución IAD/DG No.0065 de fecha 15 de enero del año 2024, es un acto unilateral dictado por una Institución del Estado, lo que la constituye un acto administrativo valido (sic), emanado en pleno ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas.

POR CUANTO: A que, al tratarse de una relación entre una persona jurídica estatal y unos particulares, es el fuero administrativo el competente para dirimir cuestiones que han tenido su origen en actos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativos ejercidos por mandato de la ley.

POR CUANTO: A que la naturaleza del acto impugnado se puede evidenciar que se trata de un acto administrativo, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley No.107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimientos Administrativos.

POR CUANTO: A que el precedente constitucional establecido en un caso análogo, decidido mediante la Sentencia TC/0073/12, de fecha 29 de noviembre de 2012, en cuanto a la inadmisibilidad de las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas contra los actos administrativos, estableció (...) [...]

POR CUANTO: A que si bien es cierto que la ley No.5879 sobre Reforma Agraria en su artículo 44, establece que para la revocación de una parcela deberá notificársele otorgándole un plazo dos (2) para que obtempere a dicha notificación, este plazo está previsto para las causales que provee al norma agraria en su artículo 43, es decir, cuando la parcela otorgada es destinada a fines incompatible con la Reforma Agraria, abandono injustificado de la parcela, negligencia para operar al finca, que el caso de la especie es distinto porque la revocación de los derechos parcelarios se realizó al tenor de lo dispuesto por la sentencia TC/0234/22 de fecha cuatro (4) de agosto del año dos mil veintidós (2022), en lo referente a la tutela judicial diferenciada, y poder emitir nuevos títulos en otra localidad. (sic)

POR CUANTO: A que en fecha diecisiete (17) de enero del año dos mil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veinticuatro 2024, el INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO (IAD), emitió cuatro (4) títulos provisionales a favor de los señores 1) WILTON MARTINEZ ALMONTE, 2) CEVERO ISRAEL ABREU ALMANZAR, 3) JUAN MARTINEZ SALCEDO, POLONIA DE LA CRUZ, JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO, cumpliendo así con el mandato de la sentencia TC-0234/2022.

POR CUANTO: A que la Resolución IAD/DG No.0065 de fecha 15 de enero del año 2024, revoca los derechos parcelarios de los accionados en virtud de la sentencia TC-0234/2022, pero son reivindicados como dispuso la misma decisión, en idéntica proporción del metraje asignado en los certificados de títulos mediante los que se acreditan sus asentamientos, dentro una demarcación adyacente a la parcela que sea más cercana al predio respecto del cual se encontraban originalmente ubicados. Por tanto, la Resolución IAD/DG No.0065, es válida y eficaz, toda vez que otorga un beneficio de los impetrantes.

POR CUANTO: A que al momento del INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO (IAD), restituir los derechos parcelarios de los accionantes en una demarcación adyacente a la parcela que ocupaban, y proceder a emitir nuevos títulos provisionales, [...] era evidente que tenían que anular o revocar las asignaciones provisionales anteriores, las cuales quedaban sin vigencia en los archivos de esta institución.

POR CUANTO: A que referente a que se quiere ejecutar la sentencia TC-0234/2022, sin previo acuerdo y sin escuchar a la parte que beneficia la sentencia. Los accionantes pretenden que el señor Francisco Guillermo García García, director general del Instituto Agrario Dominicano (IAD), se ponga de acuerdo con ellos sobre el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lugar donde se entregarían los terrenos, obviando que debe ser el lugar adyacente o más próximo, pero donde la Institución tenga derechos registrados, que tampoco puede estar sujetos a caprichos, antojos, o exigencias de ellos la entrega, toda vez que por demás existía un astreinte que dispuso la misma sentencia de veinte mil pesos con 00/100 (RD\$20,000.00) pesos por cada día de retardo en la ejecución de la decisión. (sic)

POR CUANTO: A que, a nuestro juicio, se trata de una acción sobre actos administrativo, de efectos particulares emanados de autoridades que actúan en base a mandatos de leyes ordinarias, y que, por tanto, no hace mérito para ser revisado por este tribunal, mediante el referido procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, por lo que la competencia seria (sic) del Tribunal Superior Administrativo, al tenor de lo dispuesto por los artículos 164 y 165 de la Constitución Dominicana. [...]

POR CUANTO: A que es un principio general del derecho que quien reclama en justicia, no solamente tiene que alegar sino además probar, contenido en la máxima jurídica Actori incumit probatio; principio este que el legislador ha plasmado en el artículo 1315 del Código Civil, que establece que [...] En tal virtud, las partes, en interés de justificar sus pretensiones, deben depositar sus pruebas, de cuyo análisis el juzgador puede establecer los hechos probados de la causa, acontecimiento que en la especie no sucedió.

5.2. Opinión de la Procuraduría General de la República

5.2.1. La Procuraduría General de la República, mediante su opinión, recibida



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por el Tribunal Constitucional el veintidós (22) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), solicita, de manera principal, que se declare inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro, *en virtud de que la resolución atacada es un acto de efectos particulares que puede ser objeto de recurso contencioso administrativo o de una acción de amparo.*

5.2.2. De manera subsidiaria, solicita que se rechace —en cuanto al fondo— la referida acción directa de inconstitucionalidad por tratarse de cosa juzgada constitucional, toda vez que este tribunal *ya había emitido la sentencia número TC/0234/2022, de fecha cuatro (04) de agosto del año 2022, en la cual había resuelto dicha controversia.* Para fundamentar sus pretensiones, expone, entre otros, los siguientes argumentos:

a. El Tribunal Constitucional ha desarrollado la tesis relativa a los actos administrativos que son objeto de control del Tribunal Constitucional por vía directa y los actos administrativos objeto de Control por ante el Tribunal Superior Administrativo, lo cual obedece en principio, sí (sic) se trata de un acto por efecto directo de la ley o dictado por efecto directo de la Constitución y en segundo orden, la tesis obedece a su vez, al alcance del acto del que se trata, esto es, si sus efectos son de aplicación general o si se trata de un alcance a particulares.

b. El precedente constitucional es la sentencia TC/0041/13, donde el Tribunal Constitucional establece lo siguiente (...).

c. En el caso que nos ocupa la resolución IDA/DGNO.0065, emitida por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Instituto Agrario Dominicano (IAD) en fecha 15 enero de 2024, no constituye un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, por lo tanto no se trata de un acto sujeto a un control concentrado de constitucionalidad, sino susceptible de ser impugnado mediante la acción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones del párrafo único del artículo 1 de la Ley núm. 13-07, de fecha cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007), que el atribuye al Tribunal Superior Administrativo competencia para conocer los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social.

d. Que en este mismo sentido, luego de examinar la instancia relativa a la aludida acción directa, esta sede constitucional advierte que la argumentación formulada por los accionantes consiste en simples alegaciones de contrariedad al derecho que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal, respecto de lo cual este colegiado ha reiterado en múltiples ocasiones que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello. TC/0013/12, TC/0095/12, TC/0054/13.

e. Resaltando el aspecto de mera legalidad que tendría el caso de la especie, debemos destacar lo sostenido por el Tribunal Constitucional en otros casos anteriores, a saber: En atención a lo antes expuesto, y aun cuando los medios invocados por la accionante son de índole constitucional, en virtud de que se invoca una violación al derecho de propiedad, tales alegatos envuelven una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad que debe ser examinado ante la jurisdicción administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] 2.1 *La parte accionante alega en su acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta contra la resolución IDA/DGNO.0065, emitida por el Instituto Agrario Dominicano (IAD), en fecha 15 enero de 2024, que el IAD ha desconocido un precedente anterior fijado mediante la sentencia TC/0234/2022, en el cual el Tribunal Constitucional había decidido que [...]*

De lo anterior, podemos destacar varios aspectos importantes a considerar; en primer lugar; debemos observar la disposición normativa prevista en el artículo 53.2, de la ley 137-11, al cual indica que: 2) Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional, por lo que la inobservancia de un precedente del TC como presupuesto para la interposición de una acción constitucional, estará sujeta a los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, no así para las acciones directas en inconstitucionalidad, ya que el efecto sería distinto en términos jurídicos-normativos. Es decir, en el caso que nos ocupa se ha interpuesto una acción directa en inconstitucionalidad pretendiendo la nulidad de la resolución impugnada, sobre la base de que ya era una cuestión decidida previamente por el TC mediante la sentencia TC/0234/2022, en relación a un recurso de revisión de amparo. Cuestión distinta se plantea cuando la institución estatal, entiéndase el Instituto Agrario Dominicano, ha emitido una resolución revocando las asignaciones provisionales de los títulos de propiedad de los accionantes, interponiendo al efecto una acción directa en inconstitucionalidad. Por tanto, en el caso de la especie, nos encontramos frente a un caso de seguimiento en la ejecución de una decisión ya emitida por el TC resolviendo la misma controversia, y que esta procuraba la restitución del derecho de propiedad de los entonces recurrentes hoy accionantes en acción



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directa en inconstitucionalidad. Cuestiones válidamente tutelables por medio de la acción de amparo o a través del recurso contencioso administrativo.

6. Celebración de audiencia pública

6.1 Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiuno (21) de junio del dos mil veinticuatro (2024); el expediente quedó en estado de fallo.

7. Pruebas documentales

Entre los documentos depositados en el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad, se encuentran los siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro, recibida en la Secretaría del Tribunal Constitucional el treinta y uno (31) de enero del dos mil veinticuatro (2024).
2. Solicitud de corrección de la instancia de acción directa de inconstitucionalidad por error material, recibida en la Secretaría del Tribunal Constitucional el cinco (5) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Opinión del Instituto Agrario Dominicano, recibida por el Tribunal Constitucional el catorce (14) de marzo del dos mil veinticuatro (2024).

4. Opinión de la Procuraduría General de la República, recibida por el Tribunal Constitucional el veintidós (22) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

8.1 El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad del accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad del accionante, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

9.1 La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11.

9.2 El artículo 185.1 de la Constitución dispone que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[l]as acciones directas de inconstitucionalidad [podrán ser interpuestas] contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

En estos mismos términos, se refiere el artículo 37 de la Ley núm. 137-11.

9.3 Respecto de la legitimación procesal para interponer las acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal, mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4 En el caso que nos ocupa, y en virtud de lo establecido anteriormente, el Tribunal entiende que los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro, en su condición de personas físicas y ciudadanos dominicanos en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tienen calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

10. Cuestión previa

10.1 Previo a abordar los aspectos relativos a la admisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, es deber de este colegiado pronunciarse sobre la excepción de incompetencia en razón de la materia planteada por el Instituto Agrario Dominicano (IAD). En su opinión, la referida institución argumenta que el tribunal competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad es el Tribunal Superior Administrativo, en virtud de los artículos 164 y 165 de la Constitución dominicana, relativos a la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, es la misma Constitución en su artículo 185.1 que otorga a este órgano constitucional la competencia para conocer

*[l]as acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, **resoluciones** y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido¹.*

10.2 Asimismo, dicha competencia es ratificada por los artículos 9 y 36 de la

¹ Las negritas son nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley núm. 137-11, por lo que este colegiado entiende procedente rechazar dicha excepción sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

11. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1 Antes de adentrarnos en el análisis de la admisibilidad, resulta pertinente abordar los medios de inadmisión planteados tanto por el Instituto Agrario Dominicano (IAD) como por la Procuraduría General de la República, sobre el alcance de la resolución impugnada.

11.2 En su opinión, el Instituto Agrario Dominicano solicita que se declare inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad *por tratarse de una resolución de efectos particulares y emitida en el ejercicio de un mandato directo de la ley, y no de alguno de los actos normativos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11*. Por su parte, la Procuraduría General de la República argumenta que la presente acción debe ser declarada inadmisibile *en virtud de que la resolución atacada es un acto de efectos particulares que puede ser objeto de recurso contencioso administrativo o de una acción de amparo*.

11.3 En este sentido, este colegiado entiende preciso referirse al precedente establecido en la Sentencia TC/0502/21, respecto de los actos susceptibles de control concentrado de constitucionalidad:

(...) a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en las dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, **solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance**².*

11.4 En virtud de lo antes expuesto, procede rechazar el medio de inadmisión planteado por el Instituto Agrario Dominicano (IAD) y la Procuraduría General de la República en sus respectivos escritos, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

11.5 Por otro lado, la Procuraduría General de la República plantea en su opinión otro medio de inadmisión consistente en la existencia de cosa juzgada en razón de la Sentencia TC/0234/22, que decidió un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, revocó la sentencia recurrida, acogió la acción de amparo y ordenó al Instituto Agrario Dominicano (IAD) la restitución de los derechos parcelarios en favor de los accionantes. Sin embargo, este colegiado procederá a rechazar dicho medio, por entender que no existe cosa juzgada constitucional³ que se imponga al Tribunal Constitucional en este caso.

² Las negritas son nuestras.

³ Este tribunal constitucional ha limitado el concepto y efectos de *cosa juzgada constitucional* o *absoluta* a las sentencias derivadas de acción directa que acogen la acción declarando la norma inconstitucional [Sentencia TC/0281/16, párr. 9.3 a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.6 Luego de abordar el referido medio de inadmisión, desarrollaremos los argumentos por los cuales estimamos pertinente declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

11.7 Como bien hemos precisado, la parte accionante, señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro, procura que se declare inconstitucional la Resolución núm. IAD/DG/NO.0063 por entender que viola los artículos 6, 7, 8, 38, 39, 51, 55, 68, 69 y 73 de la Constitución dominicana.

11.8 De conformidad con el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, *[e]l escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y **debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas***⁴.

11.9 Respecto del requisito de exigibilidad que debe cumplir todo escrito introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal, en su Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre del dos mil trece (2013), estableció lo siguiente:

*La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar **claramente acreditada o***

9.5], mientras que hemos advertido que las sentencias dictadas mediante recurso de revisión de amparo (o que deciden una acción de amparo) se rigen por el principio de la relatividad y sus efectos tienen una naturaleza *inter partes* [sentencias TC/0438/17 y TC/0001/19].

⁴ Las negritas son nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductivo suscrito por la parte accionante. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama (...)*⁵.

11.10 En ese tenor, este colegiado estableció lo siguiente:

(...) todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

- *Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos.*
- *Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada.*
- *Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República.*
- *Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

⁵ Las negritas son nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.11 De lo anterior se infiere que en su escrito introductorio, el accionante debe establecer, de manera clara y precisa, en qué medida la disposición legal, cuya inconstitucionalidad se persigue, vulnera la Constitución dominicana. De igual manera, debe proporcionar argumentos de naturaleza constitucional para justificar sus pretensiones.

11.12 En el caso que nos ocupa, basta con la simple lectura del escrito introductorio de la acción para advertir que la parte accionante se limita a citar los artículos de la Constitución que a su entender vulnera el acto impugnado, pero no especifica de manera clara y precisa de qué manera el acto cuestionado infringe dichas disposiciones constitucionales. Tampoco ofrece argumentos de naturaleza constitucional que justifiquen una eventual declaratoria de inconstitucionalidad, sino que, como ha sido argumentado por la Procuraduría General de la República, fundamenta su instancia en argumentos de índole legal y referidos a situaciones puramente individuales.

11.13 En virtud de lo anterior, se impone transcribir, nueva vez, algunos de los argumentos en los que el accionante fundamenta su acción:

ATENDIDO: A que la ley 5879 sobre reforma agraria es clara cuando en su articulo 44 dice expresamente: (...), disposición de la ley 5879 sobre reforma agraria que no cumplió el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, al emitir la Resolución IDA/DGNO.0065, de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), que revocó los certificados de títulos provisionales de los señores WILTON MARTINEZ ALMONTE, CEVERO ISRRAEL ABREU ALMANZAR, JUAN MARTINEZ SALCEDO Y POLANIA DE LA CRUZ, Y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO. En ninguna parte la ley No.5879 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reforma agraria dice que el Instituto Agrario Dominicano (IAD), puede revocar asignaciones de parcelas mediante resolución. (sic) [...]

ATENDIDO: A que la Resolución IDA/DGNO.0065, de fecha quince (15) de enero del año Dos Mil Veinticuatro (2024), emitida por el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), AGRON. FRANCISCO GUILLERMO GARCIA GARCIA, tampoco fue notificada correctamente, porque no fue notificada en persona ni en el domicilio de los señores WILTON MARTINEZ ALMONTE, CEVERO ISRRAEL ABREU ALMANZAR, JUAN MARTINEZ SALCEDO Y POLANIA DE LA CRUZ, Y JUAN CARLOS MARTINEZ MONEGRO y la misma debió ser notificada en persona en el domicilio de cada parcelero y no en el domicilio de su representante legal como ocurrió en este caso, asunto que también viola el debido proceso y el derecho de defensa de cada uno de los accionantes parceleros. [...]

11.14 Así las cosas, es evidente que el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa no cumple con el precitado artículo 38 de la Ley núm. 137-11, pues carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia. En efecto, los alegatos de la parte accionante carecen de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad, de manera que este tribunal no se encuentra en condiciones de determinar la alegada inconstitucionalidad de la disposición impugnada y, por consiguiente, la acción directa de inconstitucionalidad deviene inadmisibile.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura el magistrado Fidas Federico Aristy Payano, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisble la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro contra la Resolución núm. IAD/DG/NO.0063, emitida por el director general del Instituto Agrario Dominicano (IAD) el quince (15) de enero del dos mil veinticuatro (2024).

SEGUNDO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia de la Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro; al Instituto Agrario Dominicano (IAD) y a la Procuraduría General de la República.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

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, manifestamos un voto salvado, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto tuvo su origen en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Wilton Martínez Almonte, Cevero Israel Abreu Almánzar, Juan Martínez Salcedo, Polonia De La Cruz y Juan Carlos Martínez Monegro contra la Resolución IAD/DG/NO.0063 emitida en fecha quince (15) de enero del año dos mil veinticuatro (2024), por el Director General del Instituto Agrario Dominicano (IAD), que

revoca las asignaciones provisionales de los accionantes en el ámbito de la Parcela 92-A del DC 2 en la sección de los Cacaos, del Municipio Rio San Juan y ordena al Departamento de Distribución de Tierras la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emisión de las nuevas asignaciones provisionales dentro de la Parcela 15H del DC 02 en la sección de los Cacaos del Municipio Rio San Juan.

2. En relación a tal impugnación, la mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional decidió declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, ratificando el precedente de este tribunal como el TC/0150/13, entre otros, sobre los requisitos de *claridad, certeza, especificidad y pertinencia* que debe tener el escrito introductorio de toda acción, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 137-11⁶.

3. En ese orden de ideas, vista las motivaciones esenciales de esta sentencia, esta juzgadora formula el presente voto salvado, en razón de que, a nuestro juicio, este Tribunal Constitucional no debió declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad en cuestión, por no cumplir con el precitado artículo 38 de la ley 137-11, sino que debió inadmitirlo, pero en razón de que el acto atacado no entra dentro de aquellos previstos en el artículo 185 de la Constitución dominicana⁷.

4. Y es que la cuota mayor de esta judicatura, no observó que la resolución impugnada emitida por el Director General del Instituto Agrario Dominicano (IAD), constituye un acto administrativo que se limita a revocar asignaciones parcelarias a particulares, es decir, lo que generaría una acción en lesividad ante el órgano jurisdiccional administrativo correspondiente, toda vez que luego de

⁶ «El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas».

⁷ Artículo 185 de la Constitución dispone: «El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; (...)».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

favorecer a los parceleros, procedió a revocar el acto favorable emitido, sin cursar la acción ante el Tribunal Superior Administrativo, previo a dicha actuación.

5. En tal sentido, los accionantes procuraban la nulidad de dicho acto y que se restablezcan los derechos sobre las referidas asignaciones parcelarias, invocando a tales efectos, argumentos, esencialmente, de índole legal, como, por ejemplo:

que la ley 5879 sobre reforma agraria es clara cuando en su artículo 44 dice expresamente: (...), disposición de la ley 5879 sobre reforma agraria que no cumplió el director del Instituto Agrario Dominicano (IAD), Agrón. Francisco Guillermo García, al emitir la Resolución IDA/DGNO.0065, que revocó los certificados de títulos provisionales de los señores Wilton Martínez ... En ninguna parte la ley No.5879 de reforma agraria dice que el Instituto Agrario Dominicano (IAD), puede revocar asignaciones de parcelas mediante resolución. (ver página 8 de la sentencia)

6. A juicio de quien suscribe este voto, la vía idónea para conocer de las pretensiones de los accionantes, lo es la contencioso-administrativa, mediante la acción en lesividad prevista en el artículo 45 de la ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, que dispone lo siguiente:

Artículo 45. Declaración de lesividad de actos favorables. Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Párrafo I. Si el vicio del acto determinara su nulidad, el proceso de lesividad puede iniciarse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya producido prescripción de acciones, o si por cualquier circunstancia su activación contraría la equidad, la buena fe o la confianza legítima.

Párrafo II. Si el vicio fuera de anulabilidad, el proceso de lesividad debe iniciarse antes de transcurrido un año desde el dictado del acto.

Párrafo III. La Administración podrá inadmitir motivadamente las solicitudes de inicio del proceso de lesividad cuando carezcan manifiestamente de fundamento, sean contrarias a la buena fe o a la confianza legítima.⁸

7. Respecto a la acción en lesividad, encontramos que la misma fue conceptualizada por esta sede constitucional en el precedente TC/0967/24 de la siguiente manera:

Se ha entendido que «la acción de lesividad es una figura jurídica [...] que basa su fundamento constitucional en el principio de legalidad y en la prevalencia constitucional».2 i. En adición a lo antes expuesto, si nos remitimos a los principios de la Administración Pública que consagra la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo,

⁸ «La acción de lesividad es una figura jurídica ... que basa su fundamento constitucional en el principio de legalidad y en la prevalencia constitucional». Mónica Alexandra Puentes Araujo, La acción de lesividad frente al acto administrativo de adjudicación del contrato estate. Consultado en la página web <https://www.redalyc.org/journal/2739/273963960002/html/>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

precisamente en el artículo 3.13 establece lo siguiente: Podrá concedérseles motivadamente efecto retroactivo a los actos administrativos cuando solo produzcan efectos favorables y sus presupuestos de hecho y derecho se dieran ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto.

8. Según el precedente anterior, la acción de lesividad es una figura jurídica que se fundamenta en el principio de legalidad y en la prevalencia constitucional, y conforme el artículo 3.13 los actos administrativos solo podrán concedérseles efectos retroactivos cuando vayan a ser favorables y sus presupuestos de hecho y derecho se dieran ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto.

9. Además, en la precitada jurisprudencia TC/0967/24, sobre la acción en lesividad que se debe cursar ante el órgano jurisdiccional administrativo, esta judicatura constitucional precisó lo siguiente:

En esta misma línea, considerando que la parte recurrente había sido favorecida por la propia institución castrense mediante un acto administrativo, tal como se comprueba en la Certificación 11698-2019, del once (11) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), (...), por lo que el nombramiento solo podía ser revocado mediante una acción en lesividad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con el artículo 45 de la Ley núm. 107-13, que dispone lo siguiente: Artículo 45. Declaración de lesividad de actos favorables. Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

10. Por igual, sobre la misma figura jurídica, la citada ley 107-13, el Tribunal Constitucional mediante precedente TC/0226/14, estableció lo siguiente:

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

En este sentido, la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, establece el recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, el cual, si bien en su generalidad es interpuesto por los administrados contra los actos administrativos, nada impide que quien interponga el recurso sea la propia administración que dictó el acto. Con la interposición del recurso, la jurisdicción contencioso-administrativa podrá determinar la legalidad o no del acto administrativo inicialmente dictado, en este caso la autorización para edificar, y podrá declarar la nulidad del acto en caso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que lo considere ilegal, decidiendo a su vez –y a solicitud de parte– la posible compensación por los daños que dicho acto de la administración pudo haber causado al administrado.

*m. Como ha señalado la doctrina, tratándose por lo tanto del ejercicio oficioso de la revocatoria esto es, de la revocatoria como instrumento de la administración, se tiene por principio una enorme limitante que evita que la administración pueda sustituir irregularmente a la jurisdicción contenciosa administrativa en el juzgamiento o control a la legalidad de las decisiones administrativas. **Así pues, la Administración debe presentarse “ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en busca de la anulación de sus propios actos que, aunque violatorios al orden legal, hayan reconocidos derechos subjetivos o creado situaciones jurídicas del mismo carácter**⁹.*

11. De acuerdo al precedente ante expuesto, un acto administrativo favorable sólo puede ser revocado mediante la acción en lesividad incoada ante el Tribunal Superior Administrativo, y que la administración pública por sí misma no puede expulsar del ordenamiento jurídico un acto administrativo favorable que de ella emane, sin pasar por el tamiz de la jurisdicción contenciosa administrativa, que se encuentra habilitada a tal fin y que, por igual, esta declaratoria de lesividad, es la que hace posible, que, en caso de comprobarse el perjuicio, sea posible la compensación de los daños al administrado.

12. Igualmente, relacionado a la declaratoria de lesividad como única vía para que se revierta un acto administrativo favorable, pero ya en el ámbito

⁹ Resaltado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

doctrinario, el jurista Miguel Sánchez Morón¹⁰, en su obra titulada *Derecho Administrativo. Parte General*, indicó que: «Es la declaratoria de lesividad, que ese erige sobre un acto administrativo que tiene ese solo efecto, el de permitir la impugnación de actos propios».

13. Conforme al autor antes citado, la declaratoria de lesividad, ese erige respecto a un acto administrativo que tiene como efecto permitir la impugnación de actos propios.

14. En esa misma línea de pensamiento, los juristas Julio Cury y Georgina Davielle Zorrilla¹¹, publicaron en el periódico Listín Diario de fecha 4 de abril del año 2023 el artículo titulado “*Breves apuntes sobre la acción en lesividad*”, en el que sostienen lo siguiente:

Sin embargo, como la Administración está llamada a satisfacer el bien común, concibió la acción en lesividad como herramienta procesal para invalidar los actos administrativos favorables afectados de al menos un vicio de nulidad o anulabilidad, requiriendo insoslayablemente la intervención del órgano judicial.

15. Con arreglo al escrito arriba expresado, la acción en lesividad fue concebida como herramienta procesal para invalidar los actos administrativos favorables afectados de un vicio de nulidad, requiriendo ineludiblemente la intervención del órgano judicial competente.

16. Pero, además, esta sede constitucional ha indicado que todos los casos deben regirse por las reglas del debido proceso consagrado en los artículos 68

¹⁰ Sánchez Morón, Miguel. *Derecho administrativo. Parte general*. Tecnos, tercera edición, Madrid, p. 558).

¹¹ Consultado en el periódico Listín Diario, del cuatro (4) de abril de dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y 69 de la Constitución¹². Al respecto, este tribunal estableció en la Sentencia TC/0011/14 que:

(...) las reglas del debido proceso constituyen la esencia misma del Estado social y democrático de derecho, que debe ser aplicado a todos los procesos tanto en el orden administrativo como jurisdiccional (...) es preciso resaltar el hecho de que cuando nuestro constituyente decidió incorporar como una garantía al debido proceso en todo ámbito, o sea judicial y administrativo, lo hizo a sabiendas de que dejaba atrás viejas restricciones que excluían las actuaciones que caían bajo la égida de los procesos administrativos.

17. Como vemos del precedente anterior, el debido proceso es la esencia del Estado social y democrático de derecho, que debe ser aplicado a todos los procesos, y que se erige como una verdadera garantía, tanto en el ámbito judicial como administrativo.

18. En suma, nuestra posición también encuentra fundamento en la calidad orientativa y formativa de que se encuentran revestidas las decisiones de este Tribunal Constitucional. En ese sentido hay que destacar la posición de esta corporación respecto de la función pedagógica y el alcance de las sentencias constitucionales, en la Sentencia TC/0041/13, que establece lo siguiente:

Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar

¹² Artículo 68. Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.

Artículo 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación (...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional [...].

En definitiva, como hemos sostenido, la resolución impugnada mediante esta acción directa de inconstitucionalidad, constituye esencialmente un acto administrativo dictado por el Director General del Instituto Agrario Dominicano (IAD), a propósito de la revocación de una asignación parcelaria, en perjuicio del accionante, y por ende, el mismo sólo tiene a su disposición para atacar dicha resolución, la acción en lesividad concebida por la ley 107-13, situación que debió ser el fundamento principal para declarar la inadmisibilidad del presente proceso.¹³

Alba Luisa Beard Marcos, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha dieciséis (16) del mes de enero del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

¹³ «Cabe destacar que cuando una parte escoge mal una acción o recurso cuando procede otro —como ocurrió en este caso—, el mismo se expone —precisamente— a una notoria y ostensible declaratoria de inadmisibilidad, al no haber ejercido la acción o recurso apropiado». (TC/1152/24)