



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0025/15**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2005-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Nieves del Carmen Schira Reyes contra el Poder Especial núm. 55-04, emitido por el presidente de la República el nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción del acto impugnado**

1.1. El acto jurídico atacado por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la señora Nieves del Carmen Schira Reyes el veintiocho (28) de septiembre de dos mil cinco (2005), es el Poder Especial núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), dado por el presidente de la República, cuyo texto dispone lo siguiente:

*En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República, y de conformidad con las disposiciones del Artículo 17 de la Ley No. 1832, de fecha 3 de noviembre de 1948, por el presente documento otorgo Poder Especial al Administrador General de Bienes Nacionales para que a nombre y representación del Estado dominicano, suscriba los contratos de venta correspondientes con los señores que se mencionan a continuación: [...]*

*2.-A favor de la señora JUVENILLA CASTILLO TERRERO, portadora de la cédula de identidad y electoral No. 001-0122363-4, del Apartamento No. 402, edificio No. I-A, manzana VI, del proyecto habitacional José Contreras de esta ciudad. El presente poder deroga el numeral 66 del poder de fecha dos (2) de diciembre del año 1992.*

**2. Pretensiones de la accionante**

**2.1. Breve descripción del caso**

2.1.1. La accionante, señora Nieves del Carmen Schira Reyes, aduce haber adquirido juntamente con su esposo, del Estado Dominicano, a través de la Administración Nacional de Bienes Nacionales, el apartamento 402 Edificio 1-



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A, Manzana VI, del Proyecto Habitacional José Contreras. En vista de que su esposo vendió dicho apartamento a la Dra. Juvenilia Castillo Terrero, sin su consentimiento, se inició una litis por el derecho de propiedad del apartamento en cuestión, resultando declarada nula la referida venta, por sentencia dictada en primera instancia y confirmada en apelación, encontrándose pendiente el recurso de casación en la Suprema Corte de Justicia. No obstante, según la accionante, el nueve (9) de octubre de dos mil dos (2002) se dicta el Decreto presidencial núm. 784-02, que estableció la posibilidad de que los ocupantes de los inmuebles del Estado, con más de diez (10) años de ocupación, fuesen beneficiados con la venta del inmueble a su favor. De ahí que, con el Decreto presidencial núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), se le otorgó poder a Bienes Nacionales para vender a la Dra. Juvenilia Castillo Terrero el apartamento objeto de la litis, a pesar de que la misma no era ocupante de buena fe.

### 2.2. Infracciones constitucionales alegadas

2.2.1. La accionante alega que el acto impugnado viola disposiciones de la Constitución de dos mil dos (2002) (vigente al momento de interposición de su acción), cuyos textos rezan de la siguiente manera:

*Artículo 4.- El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.*

*Artículo 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: [...]*

*13. El derecho de propiedad. En consecuencia, nadie puede ser privado de ella sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia de Tribunal competente [...].*

### **3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante**

3.1. La accionante, señora Nieves del Carmen Schira Reyes, solicita que el acto impugnado, P.E. núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), dado por el presidente de la República, sea declarado inconstitucional parcialmente, en síntesis, por las siguientes razones:

- a. Que la constitución reconoce el derecho de propiedad; el Código Civil y las leyes reconocen los derechos de la esposa en bienes comunes y la ley declara la nulidad de las ventas declaradas Bien de Familia.
- b. Que el derecho reclamado es un derecho no solo individual sino también social y que es inaceptable que el Poder Ejecutivo dicte un decreto, pasándole por encima a las decisiones judiciales.
- c. Que es de orden que el decreto sea declarado inconstitucional por ser violatorio a los derechos personales de la impetrante, ya que dicha disposición o acto administrativo, que otorga vía decreto el poder de venta a la Dra. Juvenilia Castillo, contraviene en forma total principios de carácter sustantivo, produce un agravio directo y actual sobre un derecho patrimonial legítimo



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegido por la ley y la Constitución, debiendo ser la Suprema Corte de Justicia que se encuentra apoderada del recurso de casación, para determinar si la Sentencia núm. 717, dictada por la Cámara Civil de la Corte de Apelación del Distrito Nacional el veintisiete (27) de noviembre de dos mil tres (2003), se ajusta o no a la ley y a los procedimientos judiciales.

d. Que un poder, mediante un acto administrativo como el poder de venta otorgado a través de un decreto, no puede anular las decisiones judiciales o simplemente ignorarlas o ignorar las disposiciones legales.

e. Por todo lo anterior, la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), exclusivamente en lo que se refiere al poder otorgado a la Administración General de Bienes Nacionales para vender a la Dra. Juvenilia Castillo Terrero el apartamento 402 del Edificio 1-A, Manzana VI, del Proyecto Habitacional José Contreras.

### **4. Pruebas documentales**

4.1. Para justificar la presente acción directa de inconstitucionalidad, la accionante depositó ante este tribunal, en adición a su instancia, entre otros documentos, los siguientes:

1. Acto P.E. núm. 55-04, que otorga poder especial al administrador general de Bienes Nacionales, emitido por el presidente de la República Dominicana el nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004).

2. Copia de la Sentencia núm. 717, dictada por la Cámara Civil de la Corte de Apelación del Distrito Nacional el veintisiete (27) de noviembre de dos mil tres (2003).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Recurso de casación interpuesto por la Dra. Juvenilia Castillo Terrero, contra la Sentencia Civil núm. 717, recibido el cuatro (4) de junio de dos mil cuatro (2004) en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia.
4. Escrito de réplica de la señora Nieves del Carmen Schira Reyes al recurso de casación contra la Sentencia Civil núm. 717, recibido el diecinueve (19) de julio de dos mil cuatro (2004) en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia.
5. Acto núm. 10, de constatación de lo ocurrido el dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995) en el apartamento 402, Edificio núm. 1-A, Manzana VI, del Proyecto Habitacional José Contreras; acto fechado el diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), instrumentado por la Dra. Betty Francisca Vargas Acosta, notaria público.

### **5. Intervenciones oficiales**

#### 5.1. Dictamen del procurador general de la República

5.1.1. Mediante el Oficio núm. 9458 del veinticinco (25) de octubre de dos mil cinco (2005), recibido en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el veintiocho (28) de diciembre de dos mil cinco (2005), la Procuraduría General de la República presentó su opinión sobre el caso, señalando, en resumen, lo siguiente:

*Considerando: Que el presente recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto contra un Poder Especial otorgado por el Poder Ejecutivo, dirigido al Administrador General de Bienes Nacionales, donde lo autoriza para que a nombre y representación del Estado suscriba varios contratos de ventas relativo a un proyecto habitacional, por lo que*



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

*dicho documento no tiene carácter constitucional, razones por las cuales no viola la Constitución de la República.*

*Opinamos*

*Único: Que procede declarar INADMISIBLE el presente recurso, por los motivos expuestos.*

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

**6. Competencia**

6.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución proclamada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**7. Legitimación activa o calidad de la accionante**

7.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

7.2. Al tratarse el presente caso de un asunto formulado por la accionante en el año dos mil cinco (2005), la procedencia o admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad estaba sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución dominicana de dos mil dos (2002), artículo 67, que admitía las acciones



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formuladas por aquellos que probasen su calidad de “parte interesada”. Cabe resaltar que por dicho término, se entendía el que bastare, solamente, que el accionante tuviese un interés directo y figurara como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial o que actuara como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, no pudiendo, en consecuencia, este órgano alterar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior, sobre todo cuando la calidad es una cuestión de naturaleza procesal-constitucional, lo que constituye una excepción al principio de aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo.

7.3. En ese orden de ideas, al resultar la accionante, en principio, afectada por el P.E. núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), que otorga poder especial al administrador general de Bienes Nacionales para que, a nombre y representación del Estado dominicano, suscriba los contratos de venta correspondiente al inmueble que alega haber adquirido del Estado con anterioridad a dicha fecha y en tal virtud, ser el acto susceptible de ocasionarle un perjuicio, queda demostrada su legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, tal y como fue establecido en el precedente TC/0013/12, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012) y TC/0017/12, del trece (13) de junio de dos mil doce (2012).

### **8. Procedimiento aplicable en la presente acción directa de inconstitucionalidad**

8.1. La Constitución de dos mil dos (2002) fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la actual Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), siendo esta última la norma constitucional aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la constitución”, subsistiendo en la actual Constitución, los mismos derechos y principios fundamentales que invocaba la accionante; a saber:





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. El principio de separación de poderes, establecido en el artículo 4 de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentra igualmente consagrado en el artículo 4 de la Constitución de dos mil diez (2010).

b. La disposición normativa citada por la accionante, respecto del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 8, numeral 13, de la Constitución de dos mil dos (2002), se plasma en igual sentido, en el artículo 51, numeral 1, de la Constitución de dos mil diez (2010).

8.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional sustantiva no afecta el alcance procesal de la acción directa de inconstitucionalidad formulada por la accionante al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto los derechos y principios fundamentales invocados en su acción directa, procede, en consecuencia, en caso de ser admisible, aplicar los textos de la Constitución vigente del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), a fin de establecer si el acto impugnado [P.E. núm. 55-04, del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), emitido por el presidente de la República] resulta inconstitucional.

### **9. Sobre el análisis de la inadmisibilidad de la acción**

9.1. La accionante, señora Nieves del Carmen Schira Reyes, ha solicitado ante este tribunal que se declare la inconstitucionalidad del Decreto núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), exclusivamente en lo que se refiere al poder otorgado a la Administración General de Bienes Nacionales para vender a la Dra. Juvenilia Castillo Terrero el apartamento 402 del Edificio 1-A, Manzana VI, del Proyecto Habitacional José Contreras.

9.2. La Procuraduría General de la República, por su parte, plantea, respecto al caso, que el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto contra un poder



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especial otorgado por el Poder Ejecutivo y que dicho documento no tiene carácter constitucional, razones por las cuales no viola la Constitución de la República y debe ser declarado inadmisibile.

9.3. Del examen de los documentos depositados en la presente instancia, ha de aclararse que la accionante ha interpuesto su acción contra un poder especial otorgado por el presidente de la República y no contra un decreto presidencial como le ha llamado.

9.4. Por otro lado, este órgano ha tenido la oportunidad de conocer, por medio de acción directa de inconstitucionalidad, distintos tipos de normas y actos; en tal sentido, ha considerado, desde sus primeros precedentes sobre la materia, lo siguiente:

a. Las “alegaciones de “contrariedad al derecho” “son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal”, y 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” (Sentencia TC/0013/12).

b. De la interpretación de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, se indicó además, que la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos “estatales de carácter normativo y alcance general” y que “no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante las jurisdicción contenciosa-administrativa”, puesto que “la acción pública de inconstitucionalidad no es un mecanismo establecido para impugnar decisiones de la administración ni para resolver situaciones jurídicas concretas” (Sentencia TC/0051/12). “La acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que respecto de las normas infraconstitucionales hacen los jueces en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales” (Sentencia TC/0053/12).

9.5. A partir de su precedente TC/0041/13, el Tribunal sintetiza, de manera más directa y precisa, que:

*Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).*

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

*Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.*

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

*[E]n presencia de una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto estatal de efectos particulares, cada vez que esté comprobado o exista la presunción grave de que ha sido producido con dolo, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución, dicha acción debe ser admitida, pues esta solución, que se constituye en excepción a la jurisprudencia constitucional de que dicho recurso está reservado para los actos estatales de efectos generales, es la más adecuada en la misión de este tribunal constitucional de defender la vigencia del estado social y constitucional de derecho (Sentencia TC/0127/13).*

9.7. En el caso concreto, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad recae sobre el P.E. núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), poder especial otorgado a la Administración General de Bienes Nacionales para vender a la Dra. Juvenilia Castillo Terrero el apartamento 402 del Edificio 1-A, Manzana VI, del Proyecto Habitacional José Contreras, por lo que se infiere que no se trata de un acto administrativo de carácter normativo ni de alcance general, sino de un acto administrativo de efectos particulares y concretos.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.8. En virtud de que, respecto de esta materia, los precedentes constitucionales son vinculantes para todos los poderes públicos e incluso para el propio Tribunal Constitucional por principio del *stare decisis*, tal y como establecen los artículos 184 de la Constitución de la República, 7.13 y 31 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, corresponde examinar ahora si el mismo es susceptible del presente control, de acuerdo con las excepciones indicadas precedentemente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

9.9. El P.E. núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), dictado por el presidente de la República, para poder ser impugnado por la acción directa de inconstitucionalidad debe haberse dictado en “ejecución directa e inmediata” de la Constitución, es decir, que la autoridad u órgano que ejerce su potestad pública realiza el cumplimiento de una obligación derivada de la Constitución (ejecución directa) y que, además, la realización o configuración del acto ordenado no requiere de una ley o cualquier otra disposición infraconstitucional que lo norme o que regule su ejercicio (ejecución inmediata) de acuerdo con la Sentencia TC/0134/13.

9.10. En el caso que nos ocupa, dicho acto administrativo ha sido dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, de jerarquía inferior a la Constitución, lo que lo excluye del supuesto anterior. La delegación de poderes de que se trata se fundamenta en la Ley núm. 1486, para la Representación del Estado en los actos jurídicos y para la defensa en justicia de sus intereses, del veintiocho (28) de marzo de mil novecientos treinta y ocho (1938). Así, el P.E. núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), objeto de la presente acción, fue dictado en ejecución directa e inmediata de la legislación, a saber, la Ley núm. 1832 del ocho (8) de noviembre de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), G. O. núm. 6854, cuyo artículo 17 establece:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*El Director General de Bienes Nacionales, celebrará y suscribirá los contratos de uso y arrendamiento de los bienes del Estado, así como los actos o contratos de adquisición o enajenación de inmuebles por parte del Estado conforme a las instrucciones y poderes que reciba del Presidente de la República. Cuando el Director general de Bienes Nacionales reciba solicitud encaminada a alguno de estos fines, la referirá con su informe y opinión al Secretario de Estado del Tesorero y Crédito Público quien, si la juzga aceptable, la remitirá al Presidente de la República para su decisión (Subrayado nuestro).*

9.11. En otro orden, se advierte que el Tribunal se encuentra en la imposibilidad material de verificar si sobre el acto impugnado existe una grave presunción de que ha sido producido con dolo o con la intención deliberada de violar la Constitución. Esto así, ya que del análisis de los documentos depositados en el expediente se obtiene que no reposa copia de título de propiedad alguno, además de que el recurso de casación respecto de la venta del inmueble en cuestión, por parte del esposo de la accionante a la señora Juvenilia Castillo Terrero, se encuentra aún pendiente de fallo en la Suprema Corte de Justicia (lo que puede observarse también por la página de la Suprema Corte de Justicia bajo el número de expediente 2004-1545). En consecuencia, dicha decisión no ha adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y no le permite al Tribunal poder apreciar si el acto impugnado fue dictado mediante dolo, en evidente violación de una decisión con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, y a la vez de la Constitución.

9.12. Todo lo expresado deja en evidencia que el acto impugnado, el P.E. núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), no tiene un carácter normativo y general, no fue emitido en ejecución directa e inmediata de la Constitución, ni existe una evidente presunción de haberse dictado mediante dolo. En ese sentido, por tratarse de un acto administrativo de efectos



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares, que no se encuentra en ninguna de las excepciones previstas para el conocimiento del mismo, su impugnación no puede realizarse por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional. No obstante, se le señala a la accionante que los actos administrativos de efectos particulares, que presuntamente vulneren derechos fundamentales o contradigan situaciones jurídicas u otros derechos, pueden impugnarse mediante la acción correspondiente ante el Tribunal Superior Administrativo o ante los tribunales contenciosos administrativos de primera instancia, cuando éstos últimos entren en funcionamiento. En consecuencia, procede declarar inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Nieves del Carmen Schira Reyes contra el Poder Especial núm. 55-04 del nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004), por tratarse de un acto administrativo no susceptible de interposición de acción directa de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11,



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

Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**TERCERO: ORDENAR**, la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Nieves del Carmen Schira Reyes, y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las siguientes razones.

En el caso que nos ocupa, nos pronunciamos respecto de los actos contra los cuales procede la acción directa de inconstitucionalidad ante esta sede constitucional.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este sentido, recordamos que este tribunal ha desarrollado un precedente y, en efecto, ha sostenido el criterio de que sólo procede la acción directa de inconstitucionalidad contra aquellos actos de carácter normativo y alcance general, no así contra actos de efectos particulares y concretos. Sobre el particular ha dicho, en su Sentencia TC/0051/2012, que

*la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. En la especie, el acto impugnado tiene un carácter de puro acto administrativo con efectos particulares (...) por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad (...) y cuya competencia corresponde a las jurisdicción contenciosa administrativa.*

No obstante lo anterior, el Tribunal ha dicho más y con respecto a los actos de efectos particulares, ha hecho una precisión, al indicar que no procede la acción de inconstitucionalidad cuando los actos han sido dictados “en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, en normas de derecho inferiores a la Constitución” (Sentencia TC/0073/2012). Es decir, el Tribunal ha dejado fuera del control concentrado de constitucionalidad, aquellos actos que resultan de la aplicación de una ley y que, como tales, conllevan al análisis de cuestiones de legalidad y su conocimiento es, pues, competencia de los tribunales ordinarios, no de este tribunal.

Así las cosas, planteamos anteriormente que debía interpretarse que aquellos actos de efectos particulares, pero dictados en ejercicio directo e inmediato de poderes y competencias establecidas en la Constitución, sí podían ser objeto de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una acción de inconstitucionalidad por ante este tribunal. Nos referíamos a actos que son el resultado del ejercicio directo e inmediato de la Constitución, los cuales, independientemente de su carácter general o particular, no requieren de una ley para su ejecución, en razón de que su origen y su fuerza normativa le vienen de la propia Constitución.

Tal fue el impacto de nuestra disidencia en la Sentencia TC/0021/13, que posteriormente, mediante decisión TC/0041/13, la mayoría de este tribunal constitucional dispuso que

*[L]os actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.*

Sobre el particular, conviene señalar que la doctrina se inclina por la posición de que la vía del control concentrado, a cargo del Tribunal Constitucional, puede ser usada para atacar actos que “sean dictados en ejecución directa e inmediata de la constitución”<sup>1</sup>.

En este caso se presenta un conflicto en el que la accionante, Nieves del Carmen Schira Reyes, ha solicitado ante este tribunal que se declare la inconstitucionalidad del Decreto núm. 55-04, cuestionando la validez del poder otorgado a la Administración General de Bienes Nacionales para vender a Juvenilia Castillo Terrero el apartamento 402 del Edificio 1-A, Manzana VI del

---

<sup>1</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. *Bases constitucionales del derecho administrativo en la República Dominicana*. Conferencia inaugural del *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, con ocasión del *XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*; Santo Domingo, República Dominicana, 12 de septiembre de 2012.

Sentencia TC/0025/15. Expediente núm. TC-01-2005-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Nieves del Carmen Schira Reyes contra el Poder Especial núm. 55-04, emitido por el presidente de la República el nueve (9) de marzo de dos mil cuatro (2004).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proyecto habitacional *José Contreras*, esto con el objetivo de que se anule la referida venta.

Conforme a lo establecido en el artículo 55, numeral 10, del texto constitucional vigente en el año dos mil dos (2002), era atribución del presidente de la República

*Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el artículo 110; sin tal aprobación, en los demás casos.*

Así, pues, cuando el presidente de la República otorga un poder para la suscripción de un contrato de venta de inmueble cuyo valor es mayor de veinte mil pesos, se produce un acto de ejecución directa de la Constitución y se configura un acto constitucional, es decir, un acto en aplicación directa e inmediata de la Constitución y para el cual no medió –ni tenía que mediar– una ley.

En la especie, el Tribunal ha determinado que “ha sido dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, de jerarquía inferior a la Constitución” y que, por tanto, no se trata de un acto de ejecución directa de la Constitución, sino de una actuación cuyo control es competencia otorgada al Tribunal Superior Administrativo.

Es importante señalar que la Ley núm. 1494 de agosto de mil novecientos cuarenta y siete (1947), que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa establece, conjuntamente con la Ley núm. 13-07 de febrero de dos mil siete



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2007), las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa, así como sus límites. En este sentido, la Ley núm. 1494, en su artículo 7, precisa: “No corresponde al Tribunal Superior Administrativo: (...) b) Los actos que dicten o realicen los poderes del Estado en uso de atribuciones constitucionales”; por lo que de manera taxativa extrae de la competencia de ese tribunal el conocimiento de situaciones como las que se plantean en este caso.

Previamente, en ocasión de un caso igual al que nos ocupa, relativo al trámite de un contrato de concesión que requería tanto el otorgamiento de un poder por parte del presidente de la República al funcionario que suscribiría el contrato como de la aprobación de éste por el Congreso Nacional, la Suprema Corte de Justicia estableció que

*el poder otorgado por el Poder Ejecutivo al Administrador General de Bienes Nacionales, para que a nombre y representación del Estado Dominicano suscribiera el contrato de permuta con la recurrente, constituyen actuaciones que se enmarcan dentro de las facultades que le corresponden al Presidente de la República, según lo establece el artículo 55 de la Constitución, por lo que indudablemente constituyen actos realizados por uno de los Poderes del Estado en uso de atribuciones constitucionales, cuyo conocimiento no corresponde a la jurisdicción Contencioso-Administrativo, tal y como ha sido expresamente consagrado por la ley que regula dicha jurisdicción, en su artículo 7, inciso b); por lo que, con su sentencia el Tribunal Superior Administrativo ha incurrido en una violación de la Ley No. 1494 (...) por lo que al anular en su dispositivo dicho contrato, la sentencia recurrida violó el principio de la separación de los Poderes del Estado, consagrado por el artículo 4 de la Constitución Dominicana, medio que*



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

*por ser de orden público, debe ser suplido de oficio por esta Suprema Corte de Justicia<sup>2</sup>.*

Y es que conocer las violaciones a la Constitución que produce la realización de dicho poder, contrario a la opinión de la mayoría, sí es competencia de este tribunal, por lo que los argumentos en este sentido, para decantarse con la inadmisibilidad de la acción, contradicen su propio precedente.

Las actuaciones de la administración pública están limitadas por lo dispuesto en la Constitución y las leyes. Así, los órganos y funcionarios de la administración pública están obligados a ceñir sus actuaciones al *principio de legalidad*.

En efecto, hoy se reconoce que “con el establecimiento del Estado Moderno, todo Poder Legítimo orbita en torno al concepto de la Competencia del ente público, como atribución expresa de Ley, por cuanto se identifica al Poder como la médula sustancial del Estado”<sup>3</sup>. Sobre el particular, la Constitución dominicana establece, en su artículo 6, que “son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”; y, asimismo, en su artículo 138, que “la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, **con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado**”<sup>4</sup>.

Por otro lado, el vigente artículo 128.2.d) constitucional, establece que el presidente de la República, en su condición de jefe de gobierno, tiene la facultad de *celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de*

<sup>2</sup> SCJ. Tercera Sala. Sentencia del 29 de septiembre de 1999. Núm. 34. B.J. 1066

<sup>3</sup> CARRILLO ARTILES, Carlos Luis. *La ampliación cuantitativa del principio de legalidad en la Constitución de 1999*. En: *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías*; tomo II; Editorial Civitas, Madrid, 2003, p. 1360.

<sup>4</sup> El subrayado es nuestro.



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

*empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con la Constitución.*

En razón de que la competencia para celebrar este tipo de contratos ha sido atribuida de manera expresa al presidente de la República, ella no puede ser ejercida por otro órgano o funcionario público, a menos que le sea delegada y ello en la forma en que nuestro ordenamiento legal dispone; en este caso mediante el otorgamiento, por parte del presidente de la República, de un poder, escrito y expreso, a la persona que lo representará en la firma de este contrato.

En la especie, el pleno ha decidido declarar inadmisibile la acción directa en inconstitucionalidad bajo el argumento de que el acto impugnado no tiene carácter normativo y ni general, ni fue emitido en ejecución directa de la Constitución, ni existe presunción de haberse dictado mediante dolo, y por tanto su impugnación no puede realizarse por esta vía, sino por ante el Tribunal Superior Administrativo o ante los tribunales contencioso administrativos de primera instancia. Disentimos parcialmente de esta consideración del Pleno, por las razones que explicamos a continuación.

Para nosotros es claro que la facultad para suscribir este tipo de contratos le ha sido otorgada, de manera expresa, al presidente de la República, y lo ha sido por la Constitución; lo que, desde ya, nos coloca frente a un escenario de orden constitucional, no legal. Esto es independiente a que una ley desarrolle la forma en que esa facultad conferida por la Constitución será ejercida en determinado sector, que es el argumento de la mayoría de este tribunal, al indicar que la delegación de poder, en el caso que nos ocupa, ha sido realizada en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley núm. 1832 del ocho (8) de noviembre de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), que establece lo siguiente:

*El Director General de Bienes Nacionales celebrará y suscribirá los contratos de uso y arrendamiento de los bienes del Estado así como los*



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

*actos o contratos de adquisición o enajenación de inmuebles por parte del Estado conforme a las instrucciones y poderes que reciba del Presidente de la República. Cuando el Director General de Bienes Nacionales reciba solicitud encaminada a alguno de estos fines, la referirá con su informe y opinión al Secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público quien, si la juzga aceptable, la remitirá al Presidente de la República para su decisión.*

En efecto, la ley faculta al director General de Bienes Nacionales para celebrar los contratos allí descritos, en virtud de los poderes que reciba del presidente de la República. Pero el instrumento que faculta al presidente de la República a delegar poderes para suscribir ciertos contratos es la propia Constitución, por lo que al impugnarse el referido acto administrativo, se está impugnado la facultad que la Constitución confiere al presidente, no al director General de Bienes Nacionales, lo que convierte el referido poder en un acto de ejecución directa de la Carta Magna.

Ahora bien, otra cosa es lo relativo a la actuación que se autoriza mediante el referido poder, que es, en este caso, la suscripción, por el director general de Bienes Nacionales, de un contrato de venta de bienes inmuebles. En la especie, lo que ha pretendido la accionante es la nulidad del referido poder, bajo el argumento de que el mismo fue dictado con dolo, es decir la intención de anular los efectos de decisiones judiciales que le reconocieron su derecho de propiedad sobre el inmueble en discusión.

Tal y como hemos venido señalando en votos anteriores, una cosa es impugnar la facultad del presidente de la República para delegar poderes, y otra muy distinta es impugnar la formalización del poder correspondiente, que esto sí es de raigambre legal y no constitucional. Ocurre, sin embargo, que en la especie, lo que está en juego no es la facultad de otorgar un poder, sino los supuestos vicios en la formalización del mismo.



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

En el presente caso, somos de opinión de que si bien la facultad del presidente de la República de conferir el poder mediante el referido decreto núm. 55-04 puede ser objeto de impugnación mediante una acción directa en inconstitucionalidad, cuestionar la formalización del acto administrativo por vicio de dolo sólo puede ser resuelto mediante las acciones correspondientes ante la jurisdicción contencioso administrativa, por la naturaleza legal de la cuestión.

Es por tales motivos que, aunque concurrimos en la decisión de inadmitir la presente acción de inconstitucionalidad, disentimos en cuanto a que dicha inadmisibilidad sea consecuencia de que el acto administrativo impugnado no puede serlo, mediante la interposición de la referida acción, ante este tribunal constitucional, por no tratarse de un acto de ejecución inmediata de la Constitución.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez.

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

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