República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0309/15

Referencia: Expediente núm. TC-05-2014-0107, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la sociedad comercial Nicole Motors S.R.L., contra la Sentencia núm. 084-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinticinco (25) días del mes de septiembre 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, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, 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 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las sentencia recurrida

La Sentencia 084-2014, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014). Su dispositivo rechazó, en cuanto al fondo, la acción de amparo interpuesta por la sociedad comercial Nicole Motors S.R.L., contra la Dirección General de Aduanas (DGA).

Dicha sentencia fue notificada a la parte recurrente por el Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de abril de dos mil catorce (2014), mediante certificación emitida por Evelin Germosén, Secretaria General del Tribunal Superior Administrativo.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

En la especie, la sociedad comercial Nicole Motors S.R.L., apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, por entender que le fueron violados sus derechos a la igualdad, libertad de empresa y propiedad contenidos en los artículos 26, 39, 50, 51, 69, 72 y 74 de la Constitución dominicana, artículos 8, 21 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José, Costa Rica, y los artículos 141 y 544 del Código Civil dominicano. El indicado recurso fue incoado mediante escrito depositado el dos (2) de abril de dos mil catorce (2014) ante el Tribunal Superior Administrativo.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó, en cuanto al fondo, la acción de amparo, esencialmente por los siguientes motivos:

a. Que en tal sentido, la parte accionante, la Dirección General de Aduanas y su Director General, señor Fernando Fernández, han solicitado que se declare inadmisible la acción de amparo de que se trata por falta de calidad de la accionante, en vista de que no es la propietaria del vehículo de motor objeto de la presente acción, y del mismo modo que se inadmita por ser notoriamente improcedente conforme al artículo 70 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

b. Que en el expediente reposa el ''Bill of Sale'' o constancia de celebración de venta de fecha 31 de mayo de 2013, del cual se desprende que el vehículo de motor tipo automóvil, marca Honda, modelo Civic, serie Lx, año 2012, color azul, chasis No. 19XFB2F59CE310694, fue vendido por la sociedad comercial Exit 95 Auto Enterprises Inc., a la sociedad comercial Nicole Motors, C. Por. A., y asimismo está depositado el ''Bill of Landing'' o conocimiento de embarque No. 6077302, de fecha 03 de agosto de 2012, cuyo conocimiento esboza que el vehículo de motor anteriormente indicado fue consignado a favor de la accionante, sociedad Nicole Motors, S.A. en aras de ser transportado por la vía marítima desde Miami, Florida, Estados Unidos, al Puerto de Haina Oriental, República Dominicana.

c. Que en base al contenido de los elementos de prueba valorados precedentemente, hemos constatado que a través de los mismos queda manifestada la calidad que posee la sociedad comercial Nicole Motors, S.A., para interponer la presente acción de amparo, pues en principio, aparenta ser quien adquirió los derechos de propiedad del vehículo de motor tipo automóvil, marca Honda, modelo Civic, serie Lx, año 2012, color azul, chasis No. 19XFB2F59CE310694, cuyo pago de impuestos aduanales y eventual retiro le ha sido impedido por la Administración Aduanera, razón por la que procede rechazar el medio de inadmisión

por falta de calidad, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.

d. Que conforme a la documentación emitida por el Departamento de Transportación de Florida, dicho vehículo posee un estado de ‘‘rebuilt’’, o reconstruido por haber sufrido daños de inundación, d) que mediante la circular No. 00009017, de fecha 17 de julio de 2013, el Director General de Aduanas, comunicó a los administradores y sub-administradores de aduanas que para despachar vehículos de motor del tipo denominados ‘‘reconstruidos’’ o ‘‘rebuilt’’, deberán exigir la presentación de documentación emitida por autoridad competente del país de origen que garantice que el vehículo de motor se encuentra en condición de circular en el país de origen conforme al derecho No. 671-02; e) que en fecha 10 de octubre de 2012, el Director General de Aduanas inició trámites de reembarque del vehículo de motor descrito como ‘‘automóvil, marca Honda, modelo Civic, serie Lx, año 2012, color azul, chasis No. 19XFB2F59CE310694’’, consignado a Nicole Motors, S.A., advirtiendo que de no ser realizado dicho procedimiento dentro de un plazo de cinco (05) días, se procederá a comiso.

e. Que el decreto No. 671-02, de fecha 27 de agosto de 2002, en su artículo 1 establece: ‘‘Se prohíbe la importación de vehículos de motor que no estén aptos para circular en el país de procedencia, motivado a choques, inundaciones, incendios, catástrofes y los denominados ‘‘salvamentos’’, por constituir un riesgo para la seguridad ciudadana y atentar contra la salud y el medio ambiente’’, y el artículo 2 dispone: ‘‘a partir del presente decreto, será comisado y destruido todo vehículo de motor importado que no esté amparado en una certificación oficial, expedida por la autoridad competente en el país exportador, en donde conste que el vehiculó en cuestión está en condiciones de transitar en el mismo’’

f. Que la verificación de los bienes que son importados a la República Dominicana es una de las facultades que ha conferido el legislador a la Dirección General de Aduanas (DGA), organismo que se encarga al mismo tiempo de cobrar los aranceles correspondientes a las importaciones y exportaciones, por lo tanto, ante la constatación de irregularidades que prohíben desaduanar el vehículo de motor tipo automóvil, marca Honda, modelo Civic, serie Lx, año 2012, color azul, chasis No. 19XFB2F59CE310694, al haberse inundado, conforme al decreto No. 671-02, entendemos que la DGA actuó en apego al principio de legalidad, toda vez que conforme a los elementos de pruebas que reposan en el expediente, el vehículo de marras no satisface las exigencias del susodicho decreto, y por tanto no se puede dar curso al procedimiento de desaduanización del mismo.

g. Que en tal sentido, en la especie no se ha demostrado que la Dirección General de Aduanas (DGA), y su Director General, señor Fernando Fernández, hayan vulnerado ningún derecho fundamental a la parte accionante, sociedad comercial Nicole Motors, S.A., razón por la que procede rechazar la presente acción constitucional de amparo, tal como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión constitucional en materia de amparo

La compañía Nicole Motors, S.R.L., recurrente en revisión, procura que se revoque en todas su partes la sentencia núm. 084-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014); que se acoja la acción de amparo interpuesta por el recurrente contra la Dirección General de Aduanas y su director general, Ing. Fernando Fernández Cedeño; que se ordene la entrega inmediata del vehículo marca Honda, modelo Civic, serie Lx, año 2012, color azul, chasis núm.

19XFB2F59CE310694, contenido en la declaración aduanera 10030-1C01-1308-000B76, del siete (7) de agosto de dos mil trece (2013) y que se aplique un astreinte de diez mil pesos dominicanos ($10,000.00) por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia a intervenir en contra de la Dirección General de Aduanas y su director general, a favor del Programa Quisqueya Aprende Contigo, por los motivos siguientes:

a. A que el referido vehículo posee un certificado de título de propiedad marcado con el número 111939854, correspondiente al Estado de la Florida, en Estados Unidos de América, país de origen y donde se mantenía circulando con toda normalidad, hasta el momento de ser importado hacia la República Dominicana, habiendo sido emitido para el mismo la placa no. AZK8351. Al mismo tiempo existe el Certificado de Registro de vehículo, expedido por el Estado de la Florida, bajo el no. 764660015, con lo que se demuestra la autorización otorgada a dicho vehículo para transitar en el país de origen.

b. A que la Dirección General de Aduanas con medidas arbitrarias está prejuzgando e incumpliendo el tratado del cual la República Dominicana es signataria, como es el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA), al afirmar que los certificados de títulos (certificate of title), provenientes de los Estados Unidos de América, de vehículos de motor que están para circular en el país que emite estos títulos; estos no pueden circular en la República Dominicana; contrario a lo establecido en el tratado firmado, que dice en su capítulo cinco, articulo 5.5, Cooperación numeral 3, 6 y 7.

c. A que como bien social, Nicole Motors, S.A. en su acción constitucional de amparo, expuso a los honorables magistrados de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en el sentido de la vulneración de los derechos constitucionales por parte de la Dirección General de Aduanas tales como: derecho a la libertad de empresa,

derecho de propiedad, derecho a la igualdad, derecho al debido proceso, protección y garantía judicial.

d. A que como fue explicado a los magistrados de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el vehículo importado por la empresa Nicole Motors, S.A. cumple con todos los requisitos establecidos por el artículo 2 del Decreto no. 671-02, reposando en el expediente la demostración de que dicho vehículo está certificado por las autoridades competentes del Estado de Florida en los Estados Unidos de América, de que el mismo puede circular con seguridad por las calles del país de procedencia.

e. A que fue demostrado ante los honorables magistrados, mediante la presentación del certificado de título no. 111939854, expedido por el estado de la Florida, Estados Unidos, que el vehículo tiene una condición de ''rebuilt'', indicando además que en otras jurisdicciones tuvo la condición de ''Flood Damage o Salvage[1]'', pero que el mismo había sido reacondicionado, razón por la cual las autoridades competentes certifican que el mismo está en perfecta condición de transitar con seguridad, motivo por el cual fue expedida toda la documentación que acredita dicha condición.

f. A que el Tribunal Superior Administrativo, al conocer la Acción de Amparo, no estableció ni ponderó las pruebas sometidas a su consideración, y no fue capaz de valorar las pruebas aportadas por el accionante, y produjo una decisión manifiestamente infundada que inobservó la ley, pues ordenar el reembarque del vehículo, marca Honda, modelo Civic, serie LX, año 2012, color azul, chasis No. 19XFB2F59CE310694, la misma se produjo sin cumplir el debido proceso de ley.

[1] Daños por inundación o de Salvamento.

g. A que a pesar de que el Oficio no. 00012725 de fecha 10 de octubre del año 2013, establece que el vehículo de propiedad de Nicole Motors, S.A. sería reembarcado en un plazo de treinta (30) días, no sabemos por cuáles razones, hasta el momento ni este ni ningún otro vehículo que se encuentra en igual situación ha sido efectivo el anunciado reembarque.

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La parte recurrida pretende que se rechace el presente recurso de revisión constitucional que nos ocupa, por los motivos siguientes:

a. En el párrafo I de la página 14 de la sentencia recurrida se observan los argumentos con que la parte hoy recurrente reclamó en amparo, estos son: derecho de igualdad, libertad de empresa y propiedad. En el párrafo V de la siguiente página, el Tribunal observó las pruebas depositadas y le otorgó un valor a cada una, así reconocido que ''la sociedad comercial Nicole Motors (...) compro (...). Que dicho bien se encontraba en la ciudad de Florida, Miami… que la Dirección General de Aduanas no ha obtemperado a cobrar impuestos… que conforme la documentación emitida por el Departamento de Transportación de Florida dicho vehículo posee un estado de ''rebuilt'' o reconstruido… que el Director General de Aduanas inicio los tramites de reembarque del vehículo.

b. Una vez valoradas las pruebas aportadas por el recurrente, las confrontó con el Decreto No. 671-02 y la circular No. 00009017 del 17 de julio del 2013, cuyas disposiciones conjuntamente condicionan a los importadores a entregar a las aduanas certificación de que el vehículo que se pretenda desaduanizar está apto para circular en el país de

donde es importado, cuando su estatus indique que el mismo fue objeto de inundaciones o reconstrucciones por accidentes, comprobando que en el estatus del mismo en título expresaba que era reconstruido, es decir, que calificaba entre los medios de transportes que tanto el señalado decreto como la circular aluden.

c. Sentando las bases de un criterio lógico y pormenorizado, el Tribunal naturalmente procedió a rechazar la acción por considerar que la actuación de la Dirección General de Aduanas no vulneraba derechos constitucionales. Con esto se evidencia la clara ponderación que el Tribunal realizó de lo planteado en amparo, cumpliendo con lo ordenado por la jurisprudencia constitucional, es decir, determinar correlación, fundamentación, propuesta de solución, y el porqué de la improcedencia.

6. Hechos y argumentos jurídicos del procurador general administrativo

Mediante escrito del veinticuatro (24) de abril de dos mil catorce (2014), el procurador general administrativo pretende que se rechace el presente recurso de revisión constitucional, argumentando en síntesis, lo siguiente:

a. En el presente caso no se evidencia la vulneración de los alegados derechos fundamentales invocados por la recurrente tales como: derecho a la igualdad, libre empresa y de propiedad establecido en los artículos 39-01, 50 y 51 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República.

b. A que este Honorable Tribunal Constitucional podrá comprobar que no existieron las violaciones alegadas por la recurrente toda vez que la Dirección General de Aduanas no ha obtemperado a cobrar los impuestos correspondientes a la accionante, debido a que conforme a

la documentación emitida por el departamento de trasportación de Florida, dicho vehículo posee un estado de ‘‘rebuilt’’ o reconstruido por haber sufrido daños de inundación, por lo que el vehículo de motor no se encuentra en condición de circular en nuestro país conforme al Decreto no. 671-02; motivos por los cuales en fecha 10 de octubre de 2013, el Director General de Aduanas inició trámites de reembarque del vehículo de motor descrito como ‘‘automóvil Honda, modelo Civic, serie LX, 4 puertas, 4 cilindros, 2WD, año 2012, chasis 19XFB2F59CE310694’’, consignada a favor de la sociedad comercial Nicole Motors, S.A., advirtiendo que no debe ser realizado dicho procedimiento dentro de un plazo de cinco (05) días, se procederá a su comiso, porque tiene un impedimento legal.

c. La verificación de los bienes que son importados a la República Dominicana es una de las facultades que ha conferido el legislador a la Dirección General de Aduanas (DGA), organismo que se encargara al mismo tiempo de cobrar aranceles correspondientes a las importaciones y exportaciones, por lo tanto, ante la constatación de irregularidades que prohíben desaduanizar el vehículo de motor tipo automóvil Honda, modelo Civic, serie LX, año 2012, color azul, chasis no. 19XFB2F59CE310694, al haber sido inundado, conforme al decreto no. 671-02, entendemos que la Dirección General de Aduanas actúa apego al principio de legalidad, toda vez que conforme a los elementos de pruebas que reposan en el expediente, el vehículo de marras no satisface las exigencias del referido decreto, y por tanto no se puede dar curso al procedimiento de desaduanización del mismo.

d. Los alegatos del presente recurso carecen de fundamento por cuanto al analizar la sentencia se evidencia que los jueces de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo han valorado de manera íntegra el caso, procediendo a analizar el alcance de los derechos fundamentales, la sentencia fue motivada en base a los hechos, a las

pruebas y las fundamentaciones jurídicas; páralo cual analizo con profundidad el derecho de igualdad, la libertad de empresa y el derecho a la profundidad, percatándose los honorables jueces que no fueron vulnerados.

7. Pruebas documentales

En el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, se depositaron, entre otros, los documentos siguientes:

1. Copia del Certificado de Título núm. 111939854, de Miami, correspondiente al vehículo marca Honda, modelo Civic, serie Lx, 4 puertas, 4 cilindros, 2WD, chasis 19XFB2F59CE310694, del año 2012. El original de este certificado de título se encuentra en poder de la Dirección General de Aduanas.

2. Copia de la Placa núm. AZK8351, expedida por la división de vehículos de motor del Estado de la Florida, emitida para el vehículo marca Honda, modelo Civic, serie Lx, 4 puertas, 4 cilindros, 2WD, chasis 19XFB2F59CE310694, del año 2012.

3. Copia del Bill of Landing núm. 6077302, correspondiente al automóvil marca Honda, modelo Civic, serie Lx, 4 puertas, 4 cilindros, 2WD, chasis 19XFB2F59CE310694, del año 2012, consignado a Nicole Motors, S.R.L.

4. Copia de la factura de compra del treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013), la cual establece la compra por la parte de Nicole Motors, S.R.L., del automóvil Honda, modelo Civic, serie Lx, 4 puertas, 4 cilindros, 2WD, chasis 19XFB2F59CE310694, del año 2012.

5. Certificado de inspección de vehículo Honda, chasis 19XFB2F59CE310694, color banco.

6. Copia de la declaración única aduanera (DUA), la cual contiene la declaración núm. 10030-IC01-1308-000B76, del siete (7) de agosto dedos mil trece (2013), realizada por la empresa Nicole Motors, S.R.L.

7. Copia del reporte de liquidación de impuestos núm. 10030-IC01-CL11-1308-000A42, correspondiente al vehículo propiedad de Nicole Motors, S.R.L.

8. Copia de la certificación de registración del uno (1) de agosto de dos mil trece (2013).

9. Copia del Oficio núm. 000112725, del diez (10) de octubre dedos mil trece (2013), dirigida por el Ing. Fernando Fernández, director general de Aduanas, en la cual ordena el reembarque en un plazo no mayor de cinco (05) días del vehículo chasis 19XFB2F59CE310694, propiedad de Nicole Motors, S.R.L.

10. Copia de la Circular núm. 9017, del diecisiete (17) de julio de dos mil trece (2013), dictada por el director general de Aduanas.

11. Copia del Oficio núm. 9874 del seis (6) de agosto de dos mil trece (2013).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el siete (07) de agosto del año dos mil trece (2013), la sociedad comercial Nicole Motors S.R.L., importó desde los Estados Unidos de América, a través del puerto de Haina Oriental, el vehículo de motor tipo automóvil, marca Honda, modelo Civic, serie LX, 4 puertas, 4 cilindros, 2WD, año 2012. El indicado vehículo pertenece a la categoría de

"rebuilt", de conformidad con el Registro de Vehículos de Motor expedido por la autoridad competente del país exportador.

En la especie, la Dirección General de Aduanas aplicó al recurrente la limitación que establece el Decreto núm. 671-02, del veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002), el cual prohíbe la importación de los indicados vehículos, por lo que socorrió en amparo ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual rechazó el indicado recurso. La sentencia generada en consecuencia nos apodera para conocer de su revisión constitucional.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso, en virtud de lo que disponen los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

10. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo resulta admisible, en atención a los siguientes razonamientos:

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

10.2. En tal virtud, el artículo 100 de la referida ley establece los criterios para la admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo, sujetándola a que la cuestión de que se trate entrañe una especial trascendencia o

relevancia constitucional, facultando al Tribunal Constitucional para apreciar dicha trascendencia o relevancia, atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para determinar el contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

10.3. Este tribunal fijó criterio con respecto a la especial trascendencia y relevancia constitucional en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en el sentido de que la misma se configuraba en aquellos casos en que, entre otros:

> *1) (…) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

10.4. Luego de haber estudiado y ponderado los documentos del expediente que nos ocupa, consideramos que el presente caso tiene relevancia y trascendencia constitucional; la misma radica en que permitirá a este tribunal continuar consolidando su jurisprudencia en torno a los requisitos de admisibilidad para la acción de amparo, de conformidad con la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

11. Sobre el presente recurso de revisión

En el caso que nos ocupa, este tribunal constitucional considera que:

11.1. La sociedad comercial Nicole Motors S.R.L., interpuso ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo una acción de amparo alegando supuesta violación a su derecho a la libertad de empresa, derecho de propiedad, derecho a la igualdad y derecho al debido proceso, a raíz de que la Dirección General de Aduanas retuvo el vehículo de motor tipo automóvil marca Honda, modelo Civic, serie LX, 4 puertas, 4 cilindros, 2WD, año 2012, propiedad del recurrente, en aplicación del Decreto núm. 671-02, del veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002), al considerar que el mismo no reúne las condiciones requeridas para transitar en las vías de la República Dominicana.

11.2. En ocasión de la referida acción de amparo, el Tribunal Superior Administrativo emitió la Sentencia núm. 084-2014, el seis (06) de marzo de dos mil trece (2013), la cual decretó su inadmisibilidad bajo el argumento de que el recurrente no probó razonablemente la existencia de conculcación a los derechos fundamentales alegados.

11.3. Al examen de la decisión de amparo núm. 084-2014, en esta sede constitucional hemos advertido que en la misma se realizan juicios que escapan del alcance de su competencia, los cuales acarrean su revocación. En tal sentido, este tribunal entiende que la presente acción de amparo debe ser inadmitida por el hecho de que en la especie las pretensiones de la parte accionante giran en torno a la legalidad del acto que ordena el reembarque del vehículo objeto del presente litigio, el cual es el Oficio núm. 000112725 del diez (10) de octubre de dos mil trece (2013), dirigida por el Ing. Fernando Fernández, director general de Aduanas.

11.4. En efecto, en su ponderación el juez de amparo evaluó y juzgó cuestiones de mera legalidad, en desmedro del contenido esencial del derecho de

propiedad, cuya transgresión denunciaba la sociedad comercial Nicole Motors, S.R.L.

11.5. En tal sentido, en su sentencia, el tribunal a quo determina

> *(…) "que la verificación de los bienes que son importados a la República Dominicana es una de las facultades que ha conferido el legislador a la Dirección General de Aduanas (DGA), organismo que se encarga al mismo tiempo de cobrar los aranceles correspondientes a las importaciones y exportaciones, por lo tanto, ante la constatación de irregularidades que prohíben desaduanizar el vehículo de motor tipo automóvil, marca Honda, modelo Civic, serie Lx, año 2012, color azul, chasis No. 19XFB2F59CE310694, al haber sido inundado, conforme al decreto No. 671-02, entendemos que la DGA actuó en apego al principio de legalidad, toda vez que conforme a los elementos de pruebas que reposan en el expediente, el vehículo de marras no satisface las exigencias del susodicho decreto, y por tanto no se puede dar curso al procedimiento de desnaturalización del mismo".*

11.6. Sin embargo, en su escrito de conclusiones del recurso de revisión de sentencia de amparo, la parte recurrente señala que

> *Mediante el Certificado de Título No. 111939854, expedido por el Estado de La Florida, Estados Unidos, que el vehículo en cuestión cumple con todos los requisitos establecidos por el artículo 2 del Decreto No. 671-02, reposando en el expediente la demostración de que dicho vehículo está certificado por las autoridades competentes, de que el mismo puede circular con seguridad por las calles del país de procedencia.*

11.7. Los argumentos anteriores revelan que con la interposición de la acción de amparo, y por vía de consecuencia, del presente recurso de revisión, el recurrente pretende cuestionar la legalidad del acto administrativo dictado por la autoridad correspondiente y mediante el cual se autorizó el reembarque del referido vehículo de motor. También evidencia que el tribunal a-quo traspasó las fronteras de la acción de amparo, en la cual se examina si ha habido violación a derechos fundamentales y su consecuente subsanación, al adentrarse en el terreno de la mera legalidad de la actuación de la autoridad puesta en causa por el accionante.

11.8. Por otra parte, se puede evidenciar que en el presente caso existen dudas respecto de la condición física y funcional del vehículo, lo que resulta imprescindible a la hora de determinar la norma aplicable por parte de las autoridades competentes. En efecto, arguye el recurrente en su escrito de conclusiones que,

> *A pesar de que de que, en el oficio que ordena el reembarque del vehículo objeto del presente litigio, la Dirección General de Aduanas establece que su decisión obedece a que el mismo es de los denominados ‘‘salvamento’’, lo cual no es correcto, toda vez que el Certificado de Título no. 111939854 establece que el vehículo es ‘‘rebuilt’’ es decir; que ha sido reconstruido, por lo que al ser incorporada esta condición, el mismo queda certificado para transitar por las calles del país de procedencia. La importación de los vehículos rebuilt no está prohibida en la República Dominicana, ya que lo que se exige es la demostración de que el mismo puede transitar con seguridad.*

11.9. De ahí que de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 de la Ley núm137-11, este tribunal entiende que ha debido el juez de amparo decretar la inadmisibilidad de la acción de amparo, en razón de la existencia de vías judiciales que permiten, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado, escenario dentro del cual se pueden ordenar las

experticias de rigor, entre otras medidas, a los fines de determinar la factibilidad de las violaciones aludidas, todo lo cual se realza a través del recurso contencioso-administrativo.

11.10. En tal virtud, el presente recurso de revisión constitucional aborda un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la legalidad del acto administrativo que autorizó el reembarque del vehículo de motor en cuestión, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias.

11.11. En efecto, las alegadas irregularidades imputadas a la autorización del embarque del vehículo de motor, no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un proceso sumario y expedito, en el cual el debate sobre los medios de prueba no tiene el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios, además de que se invocan cuestiones de legalidad ordinaria que escapan del ámbito del amparo.

11.12. Este criterio jurisprudencial ha sido reiterado en las sentencias TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0083/12 y TC/0084/12, ambas del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0098/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0097/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013) y TC/0244/13, del dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013).

11.13. Finalmente, indicamos que al tener el juez de amparo la potestad de restituir derechos y no de realizar evaluaciones que tengan por objeto la determinación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por un órgano de la Administración, consideramos que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisible, por existir otra vía judicial efectiva para dirimir tales asuntos.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Víctor Gómez Bergés, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la sociedad comercial Nicole Motors, S.R.L., contra la Sentencia núm. 084-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el indicado recurso de revisión constitucional interpuesto por la sociedad comercial Nicole Motors, S.R.L., contra la Sentencia núm. 084-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014).y en consecuencia **REVOCAR** la indicada sentencia.

TERCERO: DECLARAR inadmisible la acción de amparo incoada por la sociedad Nicole Motors, S.R.L.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y 7,

numeral 6, y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: COMUNICAR esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a la parte recurrente, Nicole Motors, S.R.L., y a la parte recurrida Dirección General de Aduanas (DGA), así como la Procuraduría General Administrativa.

SEXTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada 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; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, a fin de ser coherentes con la posición mantenida durante las deliberaciones, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las siguientes razones:

1. En la especie, el conflicto se origina en ocasión de que la Dirección General de Aduanas aplicó a Nicole Motors una disposición del Decreto núm. 671-02 del 27 de agosto de 2002, que prohíbe la importación de vehículos de la categoría “rebuilt”, con relación al vehículo marca Honda, modelo Civic, serie Lx, año 2012, color azul, chasis No. 19XFB2F59CE310694. En tal virtud, Nicole Motors interpuso una acción de amparo que fue rechazada por no

verificarse violación a derechos fundamentales, mediante la sentencia objeto del presente recurso

2. El Tribunal Constitucional admitió el recurso por su especial trascendencia y relevancia constitucional, lo acogió en cuanto al fondo, revocó la sentencia de amparo y declaró la acción inadmisible por considerar que existe otra vía judicial más efectiva para proteger el derecho vulnerado.

3. Disentimos de esta decisión, ya que, si bien la acción era inadmisible, esto resulta de su notoria improcedencia, y no de la existencia de otra vía judicial efectiva.

I. SOBRE LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

4. En torno a la acción de amparo en la República Dominicana, conviene precisar algunos de los elementos que la caracterizan (A), para luego detenernos en lo relativo a su admisibilidad (B).

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo

5. La Constitución de la República, del 26 de enero de 2010 modificada y promulgada el 13 de junio de 2015, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

> *Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para*

> *garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades*.

Así, pues, en la actualidad, es desde el texto supremo que se aportan los elementos esenciales que caracterizan al régimen del amparo.

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley núm. 137-11 el 15 de junio de 2011, la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

> *La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data*.[2]

7. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere *"una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental"*[3], situación en la que, *"en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)"*[4], el amparo devendrá, consecuentemente, en *"la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho"*[5]. Por cierto que, como se aprecia, en esta

[2] Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.
[3] Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 175.
[4] Ibíd.
[5] Ibíd.

última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, *"[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional"* [6] y, en tal sentido, *"no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran"* [7] .

9. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra- su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad "*es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya"*[8].

10. Así, según Dueñas Ruiz:

> *Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación*[9].

[6] Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.
[7] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.
[8] Conforme la legislación colombiana.
[9] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, cuando establece: "*La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.*"

12. De esto último deriva la constatación de que el juez de amparo tiene un rol particular, específico, característico, que es, por cierto, sustancialmente diferente al que corresponde al juez ordinario; asunto este sobre el que volveremos más adelante.

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

13. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley núm. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

14. En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, en los términos siguientes:

> *El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisible la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:*
> *1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
> *2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*

3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

15. A continuación, nos detendremos en el análisis de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidad de la acción de amparo *"debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla",* como expresó en su sentencia TC/0197/13.

16. En cuanto a la causal número 2), esta, como es obvio, se resuelve con un cómputo matemático. Respecto de ella no hay discusión, salvo aquella suscitada en torno a la eventual naturaleza continua de la violación reclamada, asunto que impacta directamente en el cómputo del plazo. En efecto, animado del mejor espíritu garantista, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0205/13, se ha referido a las violaciones continuas y al cómputo del plazo de la acción en los casos en que se está en presencia de tales violaciones. Ha dicho, en este sentido:

> *Las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación. En estos casos, el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua*.

17. Contrario a dicha causal, las otras dos –la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia- son menos precisas, pues abarcan una amplia diversidad de situaciones, lo que hace más complejo asir sus contenidos, sus objetos, sus alcances.

18. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva– de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción–, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

19. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo: ¿cuál es el significado y el sentido del concepto *"notoriamente improcedente"*?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas. Nos detendremos, primero, en la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva y, luego, en la causal de inadmisión por tratarse de una acción notoriamente improcedente.

1. Sobre la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva

20. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley núm. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente –ni en la Ley núm. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 1999– y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

21. Así las cosas, resulta útil conocer cuál es la visión que, respecto de la noción de otra vía judicial efectiva, tiene la doctrina nacional e internacional.

a. La otra vía no ha de ser cualquiera, sino una más efectiva que el amparo

22. Una primera cuestión es la de que no debe tratarse de cualquier otra vía judicial, sino de una que sea efectiva. Al respecto, conviene recordar el criterio desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citado por este Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0030/12:

> *En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: "Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida". Esto para decir, que si bien "en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos", "no todos son aplicables en todas las circunstancias". Por otro lado, "un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.*

23. De igual manera, Jorge Prats ha afirmado que:

> *El legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la*

tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisible el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.[10]

24. Y es que, como dicen Tena de Sosa y Polanco, para

desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.[11]

25. Más aún, tanto la doctrina como la jurisprudencia han planteado que el asunto no se remite solamente a la determinación de si la otra vía judicial es efectiva o no, sino al establecimiento de que esa otra vía sea más efectiva que el amparo.

26. Según Jorge Prats, *"ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo."*[12]

27. Ha dicho Sagués, en este sentido, que *"[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para*

[10] Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.
[11] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.
[12] Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado."[13]

28. Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

> *No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría harto fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr 'la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate' (...).*[14]

29. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

> *Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisible, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, ´los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada'.*[15]

---

[13] En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.
[14] Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.
[15] Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.

30. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este Tribunal, el que, como dijo en sus sentencias TC/0182/13 y TC/0017/14, ha llegado a tales conclusiones *"luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda";* o bien, como dice Sagues y hemos citado poco antes, viendo, evaluando *"cuáles son los remedios judiciales existentes"*.

31. Así, en su sentencia TC0021/12 este colegiado ya había hablado de que *"en la especie no existía <u>otra vía tan efectiva como la acción de amparo</u>"*. Y en términos parecidos se expresó en sus sentencias números TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía *"<u>más efectiva que la ordinaria</u>"*.

32. Asimismo, en su sentencia TC/0182/13 consideró que, en cuanto a "*la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado",* no se trata de que *"<u>cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales</u> alegadamente vulnerados."*

33. De igual manera, en su sentencia TC/0197/13, el Tribunal reconoció que la acción de amparo es admisible *"siempre y cuando (...) <u>no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales</u> que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular."*

34. Como se aprecia, el criterio, por demás fundamental, de que, en todo caso, la causal de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva se ha de fundar en que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, surgió temprano en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano y se ha mantenido, acaso con mayor fuerza cada vez.

35. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio Sagues y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que "*[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal"*[16], escenario ese en el que *"el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado."*[17]. Lógicamente, tal escenario -en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas- implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su sentencia número TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

> *Tal naturaleza hace que la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular. Ello equivale a decir que <u>en el caso de que existiese un proceso o acción de menor o igual efectividad que el amparo, este último debe ser declarado admisible, teniendo el accionante un derecho de opción entre las dos vías</u>.*

36. Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su sentencia TC/0021/12, dejó claro que

> *el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal*

[16] En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.
[17] Ibíd.

> *considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.*

Y, asimismo, en su sentencia TC/0097/13, reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que:

> *El juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisible, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.*

b. Criterios de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial más efectiva, identificables en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.

37. Procede, pues, que, en los párrafos que siguen precisemos cuáles son los criterios en base a los que este Tribunal ha determinado esa mayor efectividad y, consecuentemente, la derivación a la otra vía identificada en cada caso. En este sentido, el Tribunal ha establecido:

40.1. **Criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía.** Así, por ejemplo, el Tribunal ha reconocido mayor efectividad:

40.1.1. A la **vía contencioso-administrativa** y así:

40.1.1.1. En su sentencia TC/0030/12 estableció que

> *como el conflicto concierne al pago de impuestos, <u>la vía correcta no es la del juez de amparo</u>, sino la consagrada en el Código Tributario y la ley 13-07. Ciertamente, <u>tratándose de materia tributaria corresponde al tribunal instituido, según las referidas normativas, resolver las cuestiones que se susciten en dicha materia</u>.*

(…) Por otra parte, el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.

40.1.1.2. En su sentencia TC/0097/13, planteó que

determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un agente de derecho privado, o en este caso una razón social, debe ser ventilada por la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución, el cual faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (…), de conformidad con la ley, los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares.

40.1.1.3. En su sentencia TC/0156/13 estableció que:

El derecho a la indemnización reclamada depende (…) de que las empleadas públicas demuestren que fueron "cesadas" en sus funciones de manera injustificada. Por lo cual resulta que en la especie no se trata simplemente de que la institución demandada este obligada a pagar la referida indemnización en un plazo establecido, sino que dicho pago está condicionado a que se demuestre que el "cese" de las funciones fue ordenado de manera arbitraria. La prueba del "cese" injustificado de funciones debe hacerse por ante la vía ordinaria, en particular, por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos

de prueba ordinarios. (…) Corresponde, pues, el juez ordinario, y no al de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.

40.1.1.4. En su sentencia TC/0225/13 estableció que

la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución de la República.

40.1.1.5. En su sentencia TC/0234/13 estableció que

las alegadas irregularidades imputadas a la autorización de la construcción de la referida envasadora de gas no pueden examinarse ni decidirse por la via del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un "proceso breve", en el cual el debate sobre los medios de prueba no tienen el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios.

40.1.2. A la **vía inmobiliaria,** como hizo:

40.1.2.1. En su sentencia número TC/0031/12, un asunto referente *"a la reclamación de entrega de un certificado de título supuestamente extraviado"*, en el que declaró *"que el recurrente tenía abierta la vía del Registro de Títulos de la jurisdicción donde radica el inmueble cuyo certificado de título se había perdido o extraviado para reclamar la expedición de un duplicado del mismo"*.

40.1.2.2. En su sentencia TC/0098/12 estableció que al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original –en este caso, del distrito judicial de San Juan de la Maguana- era a quien correspondía *"salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado"*. Y lo mismo dijo en su sentencia TC/0075/13, pues *"[a]l tratarse de dos partes que alegan ser titulares de la*

propiedad de un inmueble registrado, corresponde (…) remitir a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinarias, competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad". Como se aprecia, en estas dos decisiones no solo se mezclan elementos de naturaleza competencial –como ya hemos advertido que ocurre en los casos señalados bajo este criterio-, sino, más específicamente, elementos de naturaleza competencial de carácter territorial.

40.1.3. A la **vía civil**, como hizo:

40.1.3.1. En su sentencia TC/0244/13, al establecer

> *que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608*[18]*. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.*

40.1.3.2. En su sentencia TC/0245/13, para que el recurrente reclame

> *la entrega de la documentación que va a utilizarse en una acción principal por medio de la demanda en producción de elementos de pruebas, en virtud de las disposiciones de los artículos 55 y siguientes de la Ley núm. 834, de manera tal que accionando por esa vía tiene la posibilidad de obtener una solución adecuada con relación a la documentación que hará valer en un proceso judicial ordinario. En este sentido, se trata de una vía eficaz (…).*

[18] Se refiere al Código de Procedimiento Civil.

40.1.3.3. En su sentencia TC/0269/13, en la que estableció que

> *es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición. Es por ello que (…) si bien la acción de amparo es inadmisible, no es por ser notoriamente improcedente, sino por la aplicación del artículo 70.1 de la mencionada ley, que lo es por existir otra vía efectiva para la solución del caso, al tratarse de una reclamación para conocer de las excepciones de nulidad de los actos surgidos en una controversia, como en la especie. Concluimos, pues, que la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria.*

40.1.4. A la **vía penal (del juez de instrucción)**, particularmente para la devolución de bienes diversos que constituían cuerpos de delitos en procesos penales en curso; como hizo:

40.1.4.1. En su sentencia TC/0084/12, en relación con la devolución de un bien incautado -en ese caso, un vehículo-, en virtud del artículo 190 del Código Procesal Penal ocasión en la que, además, afirmó que

> *el Juez de la Instrucción cuenta con los mecanismos y los medios más adecuados para determinar la procedencia o improcedencia de la entrega o devolución de un bien mueble que ha sido incautado como cuerpo del delito. Es dicho juez, además, quien está en condiciones de dictar una decisión en un plazo razonable y que se corresponda con la naturaleza del caso. (…) Debemos destacar, por otra parte, que el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer si la investigación permitirá prescindir del secuestro del referido vehículo; aspecto penal que corresponde resolver a la jurisdicción especializada en la materia.*

Lo mismo dijo en su sentencia TC/0261/13, pero en relación con la devolución de un arma de fuego. Y, asimismo, en su sentencia TC/0280/13, en relación con la devolución de una suma de dinero, precisando en este caso que el juez de instrucción es "*el funcionario judicial que dispone del conocimiento y la información pertinentes sobre la investigación penal de que se trate*".

40.1.5. Como se aprecia, en los casos señalados en esta parte, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad –cuando no a la imposibilidad- del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos, elementos estos últimos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

40.2. **Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos**, especialmente porque su solución implica auscultar el fondo de la cuestión y, por tanto, el amparo, en virtud de su naturaleza, no resulta la vía judicial más efectiva. Así, por ejemplo:

40.2.1. En su sentencia TC/0030/12, ya citada, estableció que

> *el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos*.

40.2.2. En su sentencia TC/0083/12, mediante la cual derivó el asunto *"ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo"*, en el entendido de que *"el procedimiento de referimiento está previsto para resolver los casos urgentes, de manera tal que siguiendo el mismo existe la posibilidad de obtener resultados en un plazo razonable"*, y, además, reitero su criterio de que

> *el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer la regularidad del embargo retentivo de referencia, lo cual implica determinar aspectos de las materias civil y procesal civil, las cuales corresponde dirimir a la indicada jurisdicción*.

40.2.3. En su sentencia TC/0118/13 consignó que

> *determinar si el referido Contrato de Póliza debe ser o no debe de ser ejecutado <u>es una cuestión de fondo a delimitar por la jurisdicción correspondiente</u>, ya que ello implicaría determinar si existe o no violación contractual para lo cual es necesario interpretar la convención suscrita entre las partes, <u>aspecto este que es competencia de los jueces de fondo</u>.*

40.3. **Criterios relativos a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía** y, en tal sentido, ha señalado:

40.3.1. En su sentencia TC/0118/13, que *"la recurrente (…) <u>ya ha interpuesto la acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de sus derechos</u>, esto es, la Demanda en Ejecución de Póliza de Seguros y Reparación de Daños y Perjuicios por incumplimiento contractual"*.

40.3.2. En su sentencia TC/0157/13, que *"la protección de los derechos que alega vulnerados, [podía obtenerse] mediante la solicitud al juez laboral apoderado de los documentos y acciones antes expuestas"*. A lo que agregó: *"En razón de que actualmente existe un proceso laboral vigente, el juez apoderado está en mejores condiciones de ordenar (...) la entrega de los documentos solicitados a la recurrente, los cuales tienen el propósito de ser utilizados en el proceso laboral"*.

40.3.3. En su sentencia TC/0182/13, que, en virtud de que se había *"iniciado una acción en justicia relacionada con el mismo bien mueble"*, es decir una *"investigación penal que envuelve el vehículo de referencia",* el asunto *"requiere ser valorado en una instancia ordinaria"*.

40.3.4. En su sentencia TC/0245/13, que

> *el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la demanda en producción de elementos de prueba debe ser ventilada ante la jurisdicción apoderada del asunto, según las disposiciones contenidas en los artículos 55 y 56 de la Ley No. 834, que en este caso lo es la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago de los Caballeros*.

40.4. **Criterios relativos a la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares** y, en tal sentido, ha establecido, en su sentencia TC/0234/13, que *"uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar la existencia de otra vía eficaz consiste en la posibilidad de que [en ella] puedan dictarse medidas cautelares"*.

2. Sobre la causal de inadmisión por ser notoriamente improcedente

38. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley núm. 437-06, del 30 de noviembre de 2006, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto *"ostensiblemente improcedente"*. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

39. Antes de continuar, conviene detenernos en el significado del concepto, articulado por dos términos -notoriamente e improcedente-, a los fines de precisarlo en la mayor medida posible. Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto, que está referido a uno de los términos que lo integran –la improcedencia–; es decir, lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria. Notoriamente se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión.

40. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad *"de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado."*[19] Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley núm. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una *"[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido*

[19] *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas"[20].

41. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos– a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley núm. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

42. El artículo 72, constitucional, reza:

> *Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. (…).*

43. Por su parte, el artículo 65, dice:

> *La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*

44. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la

[20] *Diccionario hispanoamericano de Derecho.* Op. cit., p. 1071.

acción de amparo, también se define la improcedencia de la misma. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos –derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria–, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

45. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72, constitucional, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo–, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

46. Asimismo, cuando la acción se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa –protegido, según la ley, por el habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo-, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.

47. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad esta que ha sido excluida por el referido artículo 72 pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de *"hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo"*, esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.

48. Se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente

identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

49. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *"la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes."*[21]

a. Criterios de inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, identificados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.

50. Conviene, ahora, conocer el desarrollo de esta noción que ha realizado hasta hoy el Tribunal Constitucional dominicano, mas frente a la vaguedad conceptual resultante de las normas citadas y al escaso desarrollo doctrinal alcanzando en nuestro país. Como se verá y ya advertimos en párrafos recientes, en ese desarrollo ha jugado un papel fundamental la definición –constitucional y legal- de la acción de amparo, su naturaleza y su alcance y, por supuesto, la interpretación que ha hecho esta sede constitucional de todo ello. Así, el Tribunal ha señalado como notoriamente improcedente:

53.1. Toda acción en la que **no se verifique la vulneración de un derecho fundamental**. Fue esa la orientación de su sentencia TC/0210/13, cuando explicó que

> *en la especie <u>no se verifica vulneración de derecho fundamental alguno</u>, ya que las pretensiones de la recurrente tienen como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como de la*

[21] Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.

> *ejecución de pago de salarios, cuestiones que escapan a la naturaleza del amparo.*

Tal fue, también, la orientación de las sentencias TC/0276/13, TC/0035/14, TC/0038/14 y TC/0047/14.

53.2. Toda acción en la que **el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado**. Fue lo que dijo en su sentencia TC/0086/13, cuando afirmó que la acción de amparo era notoriamente improcedente, ya que el *"accionante no indica el derecho fundamental alegadamente violado"*; esto, como se aprecia, al margen de si, en realidad, dicha violación se produjo o no.

53.3. Toda acción que **se interponga con la finalidad de proteger derechos que no sean fundamentales**. Tal fue el sentido de su sentencia TC/0031/14, cuando señaló

> *que cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria- es notoriamente improcedente.*

A lo que agregó unas líneas que resultan imprescindibles a la hora de abordar esta cuestión:

> *Lo anterior evidencia situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo por existir otros mecanismos legales más idóneos o claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos y que, entonces, hacen al amparo notoriamente improcedente.*

Aunque la idea está clara, aquí se mezcla el concepto de la existencia de *"otros mecanismos legales más idóneos"*, que parece relacionarse más con la existencia de otra vía judicial efectiva y que, en efecto, es usado en algunas de las decisiones de inadmisión tomadas en virtud de esta última causal.

53.4. Muy ligada a la anterior –es decir, al propósito de proteger derechos que no sean fundamentales-, toda acción que **se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria**. Tal fue el contenido de su sentencia citada en el párrafo anterior, pero también, y aun antes de esa, de su sentencia TC/0017/13, en la que decidió

> *desestimar la acción de amparo por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios. En efecto, tanto la doctrina como la propia jurisprudencia constitucional comparada han manifestado que la determinación del hecho, la interpretación y aplicación del derecho, son competencias que corresponden al juez ordinario por lo que el juez constitucional limita el ámbito de su actuación a la comprobación de si en la aplicación del derecho se ha producido una vulneración a un derecho constitucional. Este Tribunal es de criterio que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal.*

Tal fue el contenido, también, de su sentencia TC/0187/13, cuando concluyó en que el asunto correspondía

> *ser discutido por ante los tribunales ordinarios. Dichos tribunales podrán determinar el momento de obtención de las pruebas y, particularmente, la legalidad de las mismas y su uso. En caso de que dicho tribunal determine la ilegalidad de la obtención de las mismas, podrá ordenar su exclusión del eventual proceso. Finalmente, una de las causas de inadmisibilidad (…) es que la petición de amparo resulte notoriamente improcedente, lo cual resulta, entre otros casos, cuando*

> *se pretende resolver por la vía del amparo asuntos que han sido designados a la vía ordinaria*.

Fue ese, también, el contenido de sus sentencias TC/0035/14 y TC/0038/14.

53.5. Toda acción que se refiera a **un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria**. Tal fue el contenido de su sentencia TC/0074/14, cuando estableció que

> *tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (…), que condeno al recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.*

53.6. Muy relacionada con la anterior, toda acción referida a **un asunto que ha sido resuelto judicialmente**. Así, este Tribunal:

53.6.1. En su sentencia TC/0241/13 concluyó en que *"la acción de amparo que nos ocupa es notoriamente improcedente, en razón de que la compañía (…) pretende la devolución de un vehículo adjudicado al Estado mediante la referida sentencia penal"*; es decir, el accionante tenía una pretensión respecto de un asunto que ya había sido resuelto judicialmente, lo que revelo la notoria improcedencia de la acción y, consecuentemente, la pertinencia de su inadmisión.

53.6.2. En igual sentido, mediante su sentencia TC/0254/13 concluyó en que

> *El carácter de notoriamente improcedente de la acción de amparo deriva del hecho de que la cuestión planteada al juez de amparo*

(levantamiento del secuestro ordenado en relación a los fondos depositados en el Banco del Reservas de la República Dominicana) ya fue decidida de manera definitiva e irrevocable por la jurisdicción de instrucción.

53.6.3. En su sentencia TC/0276/13 estableció que

En medio de un proceso penal, en el que un tercero reclama la propiedad de un vehículo que se encuentra a nombre del procesado –y que ha sido objeto de una venta condicional a la luz de la referida ley numero 483-, un juez de amparo, cuya competencia se limita a la comprobación de que en la aplicación del derecho se haya producido una vulneración a un derecho fundamental, no debe asumir el rol que corresponde a la función jurisdiccional. (…) Ciertamente, la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, pues tales casos escapan al control del juez de amparo, ya que el control de la legalidad de los actos y conductas antijurídicas puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria ha organizado para ello.

53.7. Toda acción que **procure la ejecución de una sentencia**. Así, este Tribunal ha confirmado, mediante su sentencia TC/0147/13,

que no es procedente la acción de amparo que procura la ejecución de una decisión judicial, en virtud de que la figura de amparo está reservada única y exclusivamente para tutelar derechos fundamentales, independientemente de que el legislador haya contemplado la figura de "amparo de cumplimiento", la cual se encuentra consagrada en el artículo 104 de la Ley núm. 137-111, cuya finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, por lo que el juez de amparo, al estar apoderado de una acción cuya finalidad era la ejecución de una decisión judicial, no podía ordenar su cumplimiento.

Para subrayar lo anterior, el Tribunal indicó, además, que "*en el derecho común se establecen los mecanismos que permiten la ejecución de la sentencia*". En términos similares se pronunció en su sentencia TC/0009/14, en la que dejó claro que una acción de amparo que busca la ejecución de una sentencia debe ser declarada inadmisible por ser notoriamente improcedente.

51. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, el Tribunal ha establecido criterios relativos a que (i) no se verifique la vulneración de un derecho fundamental, (ii) el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado, (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria, (iv) la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria, (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia.

3. Breve análisis crítico y comparativo de las decisiones de inadmisibilidad tomadas por el Tribunal Constitucional dominicano en virtud de las causales 1) y 3) del artículo 70.

52. Al hilo de las citadas decisiones de inadmisión, tanto aquellas que lo hicieron por existir otra vía judicial efectiva como aquellas que lo hicieron por ser notoriamente improcedente, haremos, a continuación un análisis comparativo y crítico –una evaluación- del referido comportamiento jurisprudencial.

53. En este sentido, se puede apreciar que el Tribunal ha usado el mismo criterio para inadmitir acciones de amparo, lo mismo por existir otra vía judicial efectiva que por ser notoriamente improcedente, sin que se aprecien diferencias sustanciales entre unos y otros casos que justifiquen tal proceder contradictorio. Así:

54.1. En virtud de que el asunto al que se refería la acción ya había sido puesto en manos de la otra vía –la vía ordinaria–, inadmitió la acción por existir otra vía judicial efectiva, mediante sus sentencias TC/0118/13, TC/0157/13 y TC/0182/13; y lo mismo hizo en otros casos similares, como el decidido mediante su sentencia TC/0074/14, si bien esta vez lo fue porque la acción de amparo era notoriamente improcedente.

54.2. En virtud de un asunto de índole laboral de carácter administrativo, el Tribunal, mediante su sentencia TC/0156/13, entendió que la prueba del mismo debía *"hacerse por ante la vía ordinaria, en particular por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios"*; y, consecuentemente, declaró inadmisible la acción por existir otra vía judicial efectiva. Y, sin embargo, posteriormente, en su sentencia TC/0210/13, mediante la cual resolvió unas pretensiones que tenían *"como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como la ejecución de pago de salarios"*, el Tribunal afirmó que esas eran cuestiones que no configuraban la vulneración de un derecho fundamental y que escapaban *"a la naturaleza del amparo"*, y decidió, pues, declarar inadmisible la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

54.3. En virtud de que el asunto correspondía resolverlo a la jurisdicción ordinaria, el Tribunal ha inadmitido la acción por existir otra vía judicial –la vía ordinaria- (los casos citados y detallados más arriba, entre los criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía; entre los que destacamos: TC/0097/13, TC/0156/13, TC/0075/13, TC/0245/13 y TC/0260/13). En otros casos similares, sin embargo, el Tribunal, fundado en la misma razón –es decir, por "tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios" (TC/0017/13)-, ha decidido inadmitir la acción por ser notoriamente improcedente.

54.4. Por otra parte, es resaltante que, con frecuencia, en las decisiones de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, el Tribunal parece fundarlas en la existencia de otra vía que es la que tiene atribución para conocer y solventar la cuestión, más que en la constatación de otra vía más efectiva. Es decir, la decisión respecto de la otra vía judicial más efectiva es tomada, mas por un asunto vinculado a la competencia de atribución –incluso de carácter territorial– que por la constatación de una mayor efectividad de esa otra vía; de tal forma que parecen asimilarse la inadmisión con la incompetencia. Esto, por supuesto, desnaturaliza la decisión de la que hablamos, toda vez que derivar un asunto a otra vía judicial, por ser esta la competente, es asunto sustancialmente diferente a derivarlo por tratarse de una vía judicial más efectiva.

54.5. Como se sabe, en efecto, la competencia –de atribución o territorial– y la admisibilidad no son sinónimos, sino dos conceptos autónomos, aplicables a situaciones sustancialmente diferentes. En la primera situación, el tribunal no ejerce una opción por una vía judicial más efectiva sino que, simplemente, no tiene la atribución para conocer de la cuestión y debe, por tanto, derivarla a la vía o jurisdicción a la que la ley de manera expresa le ha otorgado dicha atribución. En el segundo escenario, el tribunal de amparo y la otra vía judicial, en atribuciones distintas a la de amparo, ambos pueden conocer de la cuestión, pero la otra vía es identificada como más efectiva que la del amparo. La atribución se concibe como la potestad concedida por disposición de la ley a un órgano para que resuelva determinados asuntos.

54.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley núm. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será "*el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado*"; y, en el párrafo I de dicho artículo, que:

> *En aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de*

> *amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado*.

54.5.2. De lo anterior se deriva que para determinar el juez competente para conocer de una acción de amparo, lo primero que debe ser identificado es el derecho fundamental alegadamente vulnerado y, posteriormente, la jurisdicción cuya competencia de atribución guarde mayor relación con dicho derecho supuestamente vulnerado. Es decir, no se determina cuál es el juez de amparo competente en virtud de quién vulneró el derecho, sino de cuál fue el derecho vulnerado.

54.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley núm. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que "*la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa*". En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

54.5.4. Fuera de la excepción previamente planteada, la competencia de atribución del juez de amparo será determinada por el derecho fundamental que se alegue vulnerado, no por el órgano o persona que realice la actuación que conllevó la supuesta vulneración.

54.5.5. De hecho, este Tribunal, en su sentencia TC/0004/13, al ser apoderado de una acción de amparo, ha aplicado previamente este artículo en este mismo sentido, y ha dicho que

> *en lo que se refiere a la acción de amparo, la referida Ley número 137-11, en sus artículos 72 y 74, establece que quien conoce de dicha acción es el juez de primera instancia del lugar donde se haya*

> *manifestado el acto u omisión cuestionado, y en aquellos lugares en que el dicho tribunal se encuentra dividido en cámaras o salas, o en que hayan jurisdicciones especializadas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Si se trata de una acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.*

54.5.6. Así, por ejemplo, la jurisdicción civil es la principal encargada de interpretar y aplicar los artículos 516 y siguientes del Código Civil dominicano, en lo referente a los tipos de bienes (muebles e inmuebles) y al derecho de propiedad sobre los mismos; es ella la que tiene más afinidad con el derecho que se alega vulnerado y, de hecho, la que tendría la mayor cantidad de herramientas para determinar si existió o no una violación al derecho de propiedad de los accionantes.

54.5.7. En ese mismo sentido, en el caso ya citado en el cual se interpuso una acción de amparo directamente ante el Tribunal Constitucional por alegada violación al derecho de propiedad por parte de la Procuraduría Fiscal de la provincia Duarte, este Tribunal se declaró incompetente e indicó que la jurisdicción competente lo era la jurisdicción civil. De manera expresa indicó, en la referida sentencia TC/0004/13, que

> *en el caso que nos ocupa, la acción de amparo ha sido incoada como consecuencia de una demanda en partición de bienes cuyo procedimiento regula el derecho común. (...)En tal virtud, la jurisdicción competente, ratione materiae y ratione loci, para conocer del amparo es la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Duarte, por ante el cual procede remitir*

para que conozca del conflicto, en la forma prevista por ley que rige la materia.

Es decir, no se tomó en cuenta que el amparo fuera incoado en contra de una actuación de la Procuraduría Fiscal, sino que se trataba de asuntos relacionados con bienes muebles, y en este caso lo que alegaba la accionante era violación a su derecho de propiedad.

54.6. Si se analizan las sentencias citadas antes entre los criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se podrá apreciar que cuando el Tribunal deriva la cuestión:

54.6.1. A la vía contencioso- administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución *"faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (…) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares"*[22]; o bien, porque *"la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria"*[23].

54.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original *"salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado"*[24]; o bien, porque corresponde *"a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinaria"*, que es la *"competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad"*[25].

54.6.3. A la vía civil, lo hace porque *"es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de*

[22] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.
[23] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.
[24] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.
[25] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

partición"[26], por lo que *"la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria"*[27].

54.6.4. A la vía penal (juez de instrucción), lo hace porque la acción tiene un contenido penal; o bien, porque corresponde al juez de instrucción determinar la procedencia de unas devoluciones de bienes que son cuerpos de delito en procesos penales en curso.

54.6.5. En fin que, en estos casos, en los que el Tribunal parece fundar su decisión de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, en virtud de la competencia de atribución de la otra vía –y, por tanto, de la incompetencia del juez de amparo-. Si, en realidad, se trata de un asunto de competencia de atribución, el Tribunal ha debido fundar tales decisiones de inadmisión en la notoria improcedencia de la acción.

54. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas- de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

55. En lo que se refiere a las decisiones de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, el Tribunal debería precisar y enfatizar más la existencia de otra vía judicial efectiva como fundamento de su opción y desterrar la percepción de que en tales casos ejerce dicha opción por un asunto de competencia de atribución.

[26] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.
[27] Ibíd.

56. Pareciera, en este sentido, que el Tribunal ha sido más consistente y coherente en sus decisiones de inadmisión de la acción por ser notoriamente improcedente, que en aquellas en las que ha decidido la inadmisión por existir otra vía judicial efectiva.

4. Nuestra visión sobre las causales 1) y 3) de inadmisión de la acción de amparo.

57. Como hemos dicho antes, ambas causales son abiertas, vagas e imprecisas. Entre ambas, más aún, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con demasiada frecuencia, dificulta la identificación de cuál es la que debe aplicarse en cada caso.

58. A continuación, plantearemos nuestra visión respecto de ambas; más específicamente, respecto del razonamiento que debe seguirse para determinar la una o la otra.

59. Una primera cuestión salta a la vista y es la de que ambas causales son excluyentes entre si y, por tanto, el razonamiento para llegar a una debe ser diferente al razonamiento para llegar a la otra; o bien, que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en el otro sentido.

60. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo, énfasis este que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la atribución para conocer de la

cuestión que se le ha planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

61. Como ha afirmado Jorge Prats,

> *[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.*[28]

62. Conviene, pues, repetir aquí el contenido de dicho artículo 72:

> *Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si o por quien actúa en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos.*

63. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley núm. 137-11, que reza:

> *La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones,*

[28] Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.

restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.

64. Esos textos consagran la naturaleza de la acción de amparo -su naturaleza, objeto y alcance- y, consecuentemente, su improcedencia.

65. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales –derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria–, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo, (iii) de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo-, o (iv) de hacer cumplir o ejecutar una sentencia –lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72–, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisible por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

66. En todo caso, se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

67. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 establece lo que denomina

como *"presupuestos esenciales de procedencia"*[29], los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

68. Así, los referidos *"presupuestos esenciales de procedencia"*, todos contenidos en dicho artículo, serían los siguientes:

a) Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;

b) Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;

c) Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;

d) Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y

e) Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.[30]

Somos participes de que los recién señalados constituyen los *"presupuestos esenciales de procedencia"* de la acción de amparo, los cuales deben ser verificados cada vez, si bien a esos agregaríamos los siguientes:

a) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo;

[29] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.
[30] Ibíd.

b) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo-; y

c) Que no se trate de hacer cumplir o ejecutar una sentencia, lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo.

69. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen *"un ´primer filtro´ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo ´resulta notoriamente improcedente´ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC"*; todo, sin perjuicio de que este *"primer filtro"* incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley núm. 834 –aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de *"cosa juzgada"*, *"falta de objeto"*, entre otras.

70. Verificada la procedencia de la acción -porque cumple con los referidos presupuestos, todos contenidos en los artículos 72, constitucional, y 65, legal, ya citados– es que procede evaluar si esa acción –ya procedente- es o no igual o más efectiva que otra vía judicial.

71. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los *"presupuestos esenciales de procedencia"* no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos *"presupuestos esenciales de procedencia"*, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará *"automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado"*.[31] Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en

[31] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

72. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, *"es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado*"[32].

73. En tal sentido,

> *[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ´segundo filtro´ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ´primer filtro´.*[33]

74. De manera que, en efecto, para determinar la admisibilidad de la acción de amparo, debe tomarse en cuenta y verificarse -así, en este orden específico– :

a) Que la acción de amparo no esté prescrita (artículo 70.2 Ley núm. 137-11);

b) Que los referidos "presupuestos esenciales de procedencia" se cumplan (artículos 72, constitucional, y 65 y 70.3 de la Ley núm. 137-11) y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley núm. 834); y c) Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11).

[32] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.
[33] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.

75. En el desarrollo que hacemos, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, si bien ello pudiera parecer obvio, y, en tal sentido, subrayar la verdadera naturaleza de la acción de amparo y, consecuentemente, su admisibilidad.

76. En este punto, conviene retener un asunto en particular: no toda violación a derechos lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

77. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley núm. 137-11, a "*prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio".*

78. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el *"amparo judicial ordinario"*[34] es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

> *ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de "preclusiva" precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera*

[34] Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: *"Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad…"*. Aparte, existe el "amparo constitucional" que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.[35]

79. En este mismo sentido, se ha establecido que:

El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el "amparo judicial ordinario" a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.[36]

80. Como se aprecia, en la puntualización, por demás fundamental, de lo anterior toma relevancia la precisión de los roles que corresponden al juez ordinario y al juez de amparo, respectivamente, asunto sobre el que, en párrafos anteriores, habíamos advertido que volveríamos.

81. En este sentido, es útil recordar que dichos roles son excluyentes, en aras de salvaguardar la integridad de sus respectivos ámbitos de actuación, evitando superposiciones y colisiones; de tal forma que el juez de amparo no debe conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley.

82. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que "*la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria".*[37]

---

[35] Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.
[36] Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57
[37] STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

83. Y es que, en la medida en que el papel del juez de amparo es reestablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca, función que no se extiende, tal cual lo afirma el Tribunal Constitucional español, a

> *[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*[38].

84. De igual manera, la doctrina constitucional española ha dejado claro que al juez de amparo no le corresponde dirimir o resolver lo relativo a la legalidad ordinaria y, en este sentido, ha dictaminado que:

> *Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.*[39]

85. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol.

86. Y es que todo lo que no se encuentra dentro del ámbito del amparo, conforme los elementos que hemos previamente mencionado, es asunto propio del juez ordinario y a él corresponde resolverlo. Es decir, todo lo que no busca remediar y/o subsanar violaciones a derechos fundamentales, procurando establecer las medidas necesarias para la pronta y completa restauración de tales

[38] Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.
[39] Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.

derechos o hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio; todo ello, repetimos, no es asunto del juez de amparo y es, por el contrario, asunto propio del juez ordinario, a quien, por demás, toca solucionarlo.

87. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela ha exigido, para la procedencia y admisibilidad de la acción de amparo

> *que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.*[40]

88. Se trata, en efecto, de *"no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección"*[41] y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, *"[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (…) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional"*[42].

[40] Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.
[41] Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.
[42] STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

89. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz,

> *en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos*[43].

90. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la sentencia TC-0017/13 del 20 de febrero de 2013, "*que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal*"; criterio que, como vimos en párrafos anteriores, ha sido sostenido reiteradamente en la jurisprudencia comparada.

91. Conviene ahora tratar, de manera específica, el presente caso.

II. SOBRE EL PRESENTE CASO

92. En la especie, el Tribunal Constitucional admitió el recurso por su especial trascendencia y relevancia constitucional, lo acogió en cuanto al fondo, revocó la sentencia de amparo y declaró inadmisible la acción por considerar que existe otra vía judicial más efectiva para procurar la restitución del derecho vulnerado.

93. Como hemos visto, ya el Tribunal Constitucional se había referido a este tema en varias sentencias. Así como en tales casos, en el presente estamos de acuerdo en que, real y efectivamente, el juez de amparo no puede conocer la acción y que, por ende, esta debe ser declarada inadmisible. No obstante, tal y

[43] Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.

como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1, sino por tratarse de una acción notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

94. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidad del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es más efectiva. Es en el marco de ese ejercicio que se ha establecido la necesidad –tal y como lo ha precisado este Tribunal en su jurisprudencia– de especificar cuál sería la vía más efectiva y, además, de justificar la razón de esa mayor efectividad.

95. Pero, ya hemos visto también que, para llegar a esta etapa de esfuerzo comparativo en el proceso de examen de la admisibilidad de la acción de amparo, ya debe haberse pasado el *"primer filtro"*, relativo este a los *"presupuestos esenciales de procedencia"*, lo que implicaría que, en este punto del proceso de análisis, ya se ha concluido en que la acción de amparo es efectiva para remediar la situación planteada.

96. De modo tal, que podemos concluir en que, cuando se llega al punto de examinar si existe otra vía eficaz, es porque ya el juez de amparo puede conocer la acción en cuestión; es decir, porque la acción de amparo es procedente. En efecto, el sólo hecho de comparar entre las dos acciones pone en relieve que la acción de amparo es procedente, si bien en algunos casos –como es lógico– la acción de amparo será acogida, y en otros, rechazada.

97. En efecto, en la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausculta bien, impropia del ámbito del amparo y atinente a la legalidad ordinaria.

98. En este sentido, tal y como explicamos hace pocos párrafos, la causal de inadmisibilidad del artículo 70.1 constituye una especie de *"segundo filtro"*, el

cual sólo deberá examinarse una vez que la acción de amparo haya pasado el *"primer filtro"*, esto es, el de los *"presupuestos esenciales de procedencia"*, de conformidad con los artículos 72, constitucional, y 65 de la Ley núm. 137-11.

99. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere al hecho de que el juez de amparo no puede conocer de la acción, por cuestionarse, en síntesis, la legalidad del acto impugnado, ya que esto corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

100. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer esta acción es, en otras palabras, porque la ley ha conferido competencias a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del asunto.

101. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, y se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

102. Y eso, que corresponde hacer la jurisdicción contencioso administrativa, no puede hacerlo el juez de amparo, puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones, o amenazas de violaciones, a derechos fundamentales, debiendo limitar su decisión a ese asunto central y definitorio, es decir, la eliminación de la vulneración, o de la amenaza de vulneración, a un derecho fundamental.

103. Ocurre, pues, que, en la medida en que los asuntos son atribución de los jueces ordinarios, de la jurisdicción contencioso-administrativa, y de las jurisdicciones especializadas, quedan excluidos, entonces, del ámbito de actuación del juez de amparo. El juez de amparo, en efecto, no puede tomarse el papel y las funciones que por ley corresponden a aquellos jueces puesto que,

de hacerlo así, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol –así como la del juez ordinario, por supuesto– estaría, consecuentemente y peor aún, afectando la integridad, la funcionalidad, del sistema de justicia.

104. Entonces, la identificación de que un asunto debe ser resuelto por el juez ordinario, que no por el juez de amparo, implica el incumplimiento de los *"presupuestos esenciales de procedencia"* de la acción de amparo y, por tanto, debe llevarnos a inadmitir la acción, sin necesidad de examinar si existe o no una vía más efectiva.

105. En este sentido, para ilustrar mejor lo anterior, conviene preguntarnos: ¿tendría el juez de amparo la atribución de ordenar la ejecución de un contrato?; ¿o la de ordenar una sanción penal?; ¿o la de otorgar una indemnización? Las respuestas nos parecen, obviamente, negativas.

106. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para resolver las cuestiones relativas a la legalidad de un acto administrativo? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad el recurso contencioso administrativo? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

107. Es que, en efecto, si nos colocáramos en ese último –por demás, hipotético- escenario, *"no sólo se estaría impidiendo una protección acorde con la especial significación e importancia del objeto protegido"*[44], sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica *"entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente desnaturalización del primero de los mencionados"*[45] y, en ese mismo sentido, se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la

[44] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.
[45] Ibíd.

acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

108. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad de una actuación administrativa –es decir, su solución es atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa- y de que, por ende, no pasa el *"primer filtro"* de los referidos *"presupuestos esenciales de procedencia"*. En este caso, la acción no ha cumplido los *"presupuestos esenciales de procedencia"* porque, entre otras razones, se trata de una cuestión atinente a la legalidad ordinaria. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía eficaz y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

109. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la sentencia impugnada debió ser modificada respecto de la causa de inadmisión de la acción de amparo, esto es, por ser notoriamente improcedente, por ser una cuestión de legalidad que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en

la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

1. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 084-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014) sea revocada, y de que sea declarada la inadmisibilidad de la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

2. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el conceso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la sentencia TC/0071/2013 del 7 de mayo del 2013, al descontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y

volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

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

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisible, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario