República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0484/18

Referencia: Expediente núm. TC-05-2017-0266, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Nestalí Mojica Ferreras contra la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho (2018).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez 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 de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

La Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017). La parte dispositiva de dicha decisión, copiada textualmente, es la siguiente:

> *PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión propuesto por la parte accionada y la Procuradora General Administrativa, en consecuencia DECLARA INADMISIBLE la presente acción constitucional de amparo, interpuesta por el señor NESTALÍ MOJICA FERRERAS, en fecha 28/03/2017, por existir otras vías judiciales que permiten obtener la protección efectiva del derecho fundamental invocado, a la luz del artículo 70, numeral 1ro., de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, como lo es la vía contenciosa administrativa por ante este Tribunal Superior Administrativo, conforme a los motivos indicados.*
>
> *SEGUNDO: DECLARA libre de costas el presente proceso.*
>
> *TERCERO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia a la parte accionante NESTALÍ MOJICA FERRERAS, a las partes accionadas MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MIMARENA) y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes.*
>
> *CUARTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.*

La sentencia fue notificada al señor Nestalí Mojica Ferreras el veintinueve (29) de agosto de dos mil diecisiete (2017), mediante la certificación redactada por Lassunsky D. García Valdez, secretaria general interina del Tribunal Superior Administrativo.

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

En el presente caso, la parte recurrente, señor Nestalí Mojica Ferreras, interpuso formal recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185; mediante instancia depositada el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

Dicho recurso fue notificado a las partes recurridas, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Francisco Domínguez Brito, mediante Acto núm. 219/2017, instrumentado por el ministerial Víctor Cuello, alguacil ordinario de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional el dos (2) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

3. Fundamento de la sentencia recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

Los fundamentos dados por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo son los siguientes:

> *El Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0034/14, de fecha veinticuatro (24) del mes de febrero del año dos mil catorce (2014), página 12, literal i), establece que: "El recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto*

del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar, razonamiento extensivo por ende a las cuestiones que obedecen a la tutela administración-particular.

Nuestra Carta Magna en su artículo 165, numeral 2), dentro de las competencias de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dispone: "Son atribuciones de los Tribunales Superiores Administrativos, sin perjuicios de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los Tribunales Contencioso Administrativos de primera instancia".

Es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial administrativo para que en el caso de que un particular que entienda que se le ha vulnerado un derecho de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, pueda apoderar un Tribunal a los fines de que sus derechos sean reconocidos. En el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el artículo 1 de la Ley núm. 1494, con el objetivo de que sean salvaguardados sus derechos ante el accionar de la Administración Pública.

En la especie estamos en presencia de un asunto relacionado a la regularización de un salario devengado por el accionante, así como a que se ordene el pago retroactivo de los mismos, por lo que esta Sala es de criterio que la vía ordinaria es la más efectiva, en virtud del artículo 3 de la Ley 1494 del 02 de agosto de 1947, G. O. No. 6673, establece: "El Tribunal Superior Administrativo será la jurisdicción competente para conocer y decidir, en la primera y última instancia, las cuestiones relativas al

cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos administrativos (concesiones y contratos de servicios públicos o de construcción de obras públicas de Santo Domingo las Comunes y Distritos Municipales con personas o empresas particulares, como igualmente las que versen sobre el uso y goce de las dependencia del dominio público del Estado, las Comunes o Distritos Municipales.

Que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido mediante sentencia núm. TC/0160/15 que: "El juez apoderado de una acción tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa. Una vez instruido el proceso, el juez de amparo puede declarar la inadmisibilidad de la acción y remitir la causa a otra vía judicial que permita, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado (Art. 70.1 de la Ley núm. 137-11), por lo que la decisión adoptada por el juez de amparo de remitir a la vía del recurso administrativo no constituye una violación al derecho a accionar mediante el amparo reclamado por la recurrente y consagrado en el artículo 72 de la Constitución de la República, pues el juez decidió de conformidad con la facultad que le confiere la ley".

Que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados con motivo de la emisión de actos administrativos, como lo es el recurso contencioso administrativo, el cual de acuerdo al artículo 1 de la Ley 1494 del 21/08/1947 pretende salvaguardar derechos de carácter subjetivo por parte del administrado ante la administración pública, por lo que el ejercicio de este constituye la vía judicial idónea y efectiva para brindar la protección demandada.
En consecuencia, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo,

salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que ésta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela efectiva de los derechos fundamentales. (sic)

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

La parte recurrente, señor Nestalí Mojica Ferreras, pretende que se revoque la sentencia impugnada y se acoja la acción de amparo, alegando:

Porque el Tribunal a-quo sustenta la referida sentencia en la ley 1494, que instituye la ley Jurisdicción Contenciosa Administrativa el cual establece: Toda persona natural o jurídica, investida de un interés legítimo podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé en los casos plazos y forma que esta ley establece. 1ero contra las sentencias de cualquier tribunal contencioso administrativas de primer instancias o que en esencia tenga este carácter y 2do. Contra los actos administrativos violatorios a la ley, los reglamentos, y decretos que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se traten de actos contra los cuales se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos.

Lo que el tribunal a-quo no reparó fue, que para acudir por ante este tribunal para que conozca del caso que nos ocupa, primero deben cumplirse las siguientes condiciones: 1ero contra las sentencias del tribunal contencioso administrativos de primer instancia o que en esencia tenga este carácter y 2do. Contra los actos administrativos violatorios a la ley, los reglamentos, y decretos y en el caso que nos ocupa, no se cumple ni con lo primero, ni con lo segundo, que de lo que se trata es de un nombramiento del poder ejecutivo con el cual se ratifica el nombramiento del señor

NESTALI MOJICA FERRERAS, que le fue adjudicado mediante Concurso Externo y que los funcionarios dl Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) no le han permitido el disfrute pleno de su derecho fundamental, garantizado por el artículo 62 de la Constitución de la República. Que además estos contratos deben reunir los siguientes requisitos: a) Que se traten de actos contra los cuales se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos. Es en estas circunstancias que el accionante solicita mediante instancia que consta en el expediente al Ministro de Medio Ambiente, Lic. Francisco Domínguez Brito, en fecha 19/01/2017, su regularización de sueldo y su inclusión como empleado de Carrera Administrativa, y de esta forma procurar que se genere un acto administrativo del funcionario y dar cumplimiento a la ley marco, cosa esta que el funcionario no cumplió al no contestar en el plazo de Quince (15) días que le otorga la ley que rige esta materia, nuestra solicitud, constriñendo este mismo precepto legal al accionante hoy recurrente a un plazo de sesenta (60) días para Accionar en Amparo de Cumplimiento.

Ante la situación de que no estamos en presencia de una sentencia ni de un acto administrativo, sino frente al incumplimiento parcial de un mandato presidencial recibido, el señor NESTALI MOJICA FERRERAS, recurre a lo que la ley 137-11 de amparo pone a su disposición en su artículo 104, Amparo de Cumplimiento, la cual dispone: Artículo 104.- Amparo de cumplimiento. "Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento". (Sic)

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

Las partes recurridas, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el señor Francisco Domínguez Brito en su calidad de ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales no depositaron escrito de defensa, no obstante haber sido notificadas del recurso de revisión constitucional en materia de amparo mediante el ya referido acto de alguacil núm. 219/2017.

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, a su nombre y en representación del Estado dominicano y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de su escrito depositado el cinco (5) de octubre de dos mil diecisiete (2017), pretende que, de manera principal, se declare inadmisible el recurso de revisión constitucional en materia de amparo y de manera subsidiaria, que se rechace, alegando lo siguiente:

> *A que luego del análisis de los hechos, documentos y argumentos irrelevantes, entendemos que el presente caso no se encuentra revestido de la especial trascendencia o relevancia constitucional en razón de que no se evidencia un conflicto que involucre derechos fundamentales, razón por la cual el accionante no puede pretender obtener la protección de sus derechos a través de la celeridad que le ofrece la vía del amparo, en razón del carácter subsidiario que caracteriza esta vía, sino a través del recurso contencioso administrativo.*
>
> *A que la Ley 137-11 establece que mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía más efectiva es esta,*

y que cualquier otra vía representa trastornos procesales que impedirán la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie.

A que la Tercera Sala pudo comprobar, que el accionante tiene otras vías judiciales que le permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados. Por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria, tal y como lo establece el numeral 1) del artículo 70 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

A que como puede apreciarse, la sentencia recurrida fue dictada con estricto apego a la constitución de la República y a las leyes, y contiene motivos de hecho y de derecho más que suficientes para estar debidamente fundamentada, razón por la cual deberá ser confirmada en todas sus partes".

7. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso en revisión constitucional de sentencia de amparo, las partes han depositado los siguientes documentos:

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017).

2. Copia de solicitud de autorización para cubrir cargo vacante mediante concurso de oposición, emitida el quince (15) de diciembre de dos mil cinco (2005), por la Lic. Tania Pineda, en su calidad de directora de recursos humanos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (hoy Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) al doctor Max Puig Miller, en su calidad de secretario de estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3. Copia de comunicación emitida el treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006), por la Lic. Tania Pineda, en su calidad de directora de recursos humanos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales al señor Nestalí Mojica Ferreras, mediante la cual se le informa que ha sido seleccionado para ocupar el cargo de abogado en la subsecretaría de gestión ambiental.

4. Copia del nombramiento del señor Nestalí Mojica Ferreras, del diecinueve (19) de mayo de dos mil seis (2006).

5. Comunicación SGA 324/2008, emitida el cuatro (4) de noviembre de dos mil ocho (2008), por el Ing. Ernesto Reyna, en su calidad de subsecretario de gestión ambiental al doctor Jaime David Fernández Mirabal, en su calidad de secretario de estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la cual se solicita la designación del señor Nestalí Mojica Ferreras como abogado II.

6. Copia de la solicitud de certificación de servidor de carrera realizada por el señor Nestalí Mojica Ferreras al Ministerio de Administración Pública, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

7. Copia de la comunicación emitida el veintidós (22) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por el Lic. Ramón Ventura Camejo, en su calidad de ministro de Administración Pública, al señor Nestalí Mojica Ferreras, , mediante la cual se le informa que en los registros no reposa información que pueda validar su estatus de carrera.

8. Copia de la comunicación realizada el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), por el señor Nestalí Mojica Ferreras, al Lic. Francisco Domínguez Brito en su calidad de ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante

la cual solicita su regularización como empleado de carrera administrativa y ajuste de sueldo como abogado.

9. Copia de la acción constitucional de amparo elevada por el señor Nestalí Mojica Ferreras ante el Tribunal Superior Administrativo, el veintiocho (28) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

El presente litigio se origina, según los documentos y alegatos de las partes, en ocasión de la solicitud de regularización como empleado de carrera administrativa y ajuste de sueldo realizada por el señor Nestalí Mojica Ferreras a Francisco Domínguez Brito, en su calidad de ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), solicitud ante la cual no recibió respuesta. Posteriormente, el veintiocho (28) de marzo de dos mil diecisiete (2017), el señor Nestalí Mojica Ferreras presentó una acción constitucional de amparo tendente a que se regularice su salario actual, que se ordene, de manera retroactiva el pago del salario correspondiente y el pago de una indemnización por los daños morales y materiales, alegando violación a la dignidad humana, al derecho a la igualdad y al derecho al trabajo. La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisible la acción mediante la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, del diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017), objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, y los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Antes de conocer el fondo del presente recurso de revisión constitucional, procede determinar su admisibilidad. El presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo es admisible por las razones siguientes:

10.1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser interpuesto en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la fecha de su notificación. Este plazo debe considerarse franco y computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012).

10.2. La sentencia recurrida fue notificada al recurrente, el veintinueve (29) de agosto de dos mil diecisiete (2017), mediante la certificación redactada por Lassunsky D. García Valdez, secretaria general interina del Tribunal Superior Administrativo, siendo depositado el recurso de revisión constitucional en materia de amparo en la Secretaria del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). En ese sentido, se puede comprobar que el referido recurso fue depositado dentro plazo legal dispuesto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

10.3. Resuelto lo anterior, la Procuraduría General Administrativa pretende que se declare inadmisible el recurso de revisión, alegando que el caso no se encuentra revestido de la especial trascendencia o relevancia constitucional en razón de que no se evidencia un conflicto que involucre derechos fundamentales.

10.4. En ese sentido, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, dispone:

> *La admisibilidad del recurso de revisión contra toda sentencia de amparo está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales".*

10.5. En su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), este tribunal señaló casos –no limitativos- en los cuales se configura la relevancia constitucional:

> *1) que 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.*

10.6. En la especie, luego de ponderar los documentos que forman el expediente, llegamos a conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o

relevancia constitucional, ya que permite continuar con el desarrollo del alcance y aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, que contempla la causal de inadmisibilidad de la acción constitucional de amparo por la existencia de otra vía efectiva.

10.7. En ese sentido, procede rechazar el medio de inadmisión invocado por la Procuraduría General Administrativa, toda vez que el recurso de referencia cumple con los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, ya que existe en el caso especial trascendencia o relevancia constitucional.

11. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

11.1. Tras el estudio y análisis de los argumentos esbozados en el presente caso, este tribunal considera pertinente hacer las siguientes consideraciones:

11.2. El presente caso se contrae a un recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto contra la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual se declaró inadmisible la acción constitucional de amparo elevada por el señor Nestalí Mojica Ferreras, por entender que existe otra vía idónea para salvaguardar los derechos alegadamente vulnerados, concretamente el procedimiento contencioso administrativo, previsto para salvaguardar los derechos ante el accionar de la Administración Pública.

11.3. La parte recurrente, señor Nestalí Mojica Ferreras, pretende que se revoque la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, alegando que el tribunal *a quo* erró al declarar inadmisible la acción por existencia de ora vía, alegando que no estamos en presencia de una sentencia ni de un acto administrativo, sino frente al incumplimiento parcial de un mandato presidencial recibido, por lo que no se

cumplen los requisitos que establece la Ley núm. 1494, motivando a que el ahora recurrente acudiera al amparo de cumplimiento según lo dispone el artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

11.4. Por su parte, la Procuraduría General Administrativa entiende que debe rechazarse el recurso de revisión constitucional en materia de amparo, alegando que la Tercera Sala pudo comprobar que el accionante tiene otras vías judiciales que le permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados, por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria. En ese sentido, la sentencia recurrida fue dictada con estricto apego a la Constitución de la República y a las leyes, y contiene motivos de hecho y de derecho más que suficientes para estar debidamente fundamentada.

11.5. Respecto a los vicios planteados por el señor Nestalí Mojica Ferreras, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo manifestó lo siguiente:

> *En la especie estamos en presencia de un asunto relacionado a la regularización de un salario devengado por el accionante, así como a que se ordene el pago retroactivo de los mismos, por lo que esta Sala es de criterio que la vía ordinaria es la más efectiva, en virtud del artículo 3 de la Ley 1494 del 02 de agosto de 1947, G. O. No. 6673, establece: "El Tribunal Superior Administrativo será la jurisdicción competente para conocer y decidir, en la primera y última instancia, las cuestiones relativas al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos administrativos (concesiones y contratos de servicios públicos o de construcción de obras públicas de Santo Domingo las Comunes y Distritos Municipales con personas o empresas particulares, como igualmente las que versen sobre el uso y goce de las dependencia del dominio público del Estado, las Comunes o Distritos Municipales.*

Que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido mediante sentencia núm. TC/0160/15 que: "El juez apoderado de una acción tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa. Una vez instruido el proceso, el juez de amparo puede declarar la inadmisibilidad de la acción y remitir la causa a otra vía judicial que permita, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado (Art. 70.1 de la Ley núm. 137-11), por lo que la decisión adoptada por el juez de amparo de remitir a la vía del recurso administrativo no constituye una violación al derecho a accionar mediante el amparo reclamado por la recurrente y consagrado en el artículo 72 de la Constitución de la República, pues el juez decidió de conformidad con la facultad que le confiere la ley.

Que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados con motivo de la emisión de actos administrativos, como lo es el recurso contencioso administrativo, el cual de acuerdo al artículo 1 de la Ley 1494 del 21/08/1947 pretende salvaguardar derechos de carácter subjetivo por parte del administrado ante la administración pública, por lo que el ejercicio de este constituye la vía judicial idónea y efectiva para brindar la protección demandada".

11.6. Como se puede apreciar en lo transcrito anteriormente, el tribunal de amparo comprobó la inexistencia de una vulneración grosera y arbitraria de los derechos fundamentales del accionante que justificaran el conocimiento del fondo de la causa, para luego, siguiendo los precedentes de este tribunal, disponer que el recurso contencioso administrativo es la vía judicial idónea y efectiva para salvaguardar los derechos alegados.

11.7. En esa misma línea, este tribunal constitucional, mediante la Sentencia TC/0414/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), estableció:

> *De manera que tales intereses pueden ser tutelados de forma efectiva en sede administrativa o eventualmente por la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, conforme a las disposiciones esbozadas en la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, toda vez que los supuestos de hecho invocados por el accionante obedecen a alegadas violaciones a situaciones jurídicas ventiladas dentro del ámbito administrativo que en principio pueden salvaguardarse a través de los recursos administrativos, no por la vía constitucional de amparo.*
> *(…)*
> *De modo que este tribunal constata que la vía más eficaz para salvaguardar la tutela de los derechos alegados es la vía recursiva contencioso administrativa y el órgano competente es el Tribunal Superior Administrativo, porque resulta ser la jurisdicción natural e idónea para conocer en atribuciones ordinarias –no así en materia de amparo- todo lo relacionado con los diferendos que se suscitan entre servidores públicos la administración pública.*

11.8. Por otro lado, la parte recurrente señala que el no cumplimiento de los requisitos para interponer un recurso contencioso administrativo le motivó a acudir al amparo de cumplimiento según lo dispone el artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

11.9. En ese sentido, luego de verificar la acción de amparo presentada por el señor Nestalí Mojica Ferreras, constatamos que, contrario a lo alegado por este en su recurso de revisión constitucional en materia de amparo, no se trató de un amparo de cumplimiento sino de una acción de amparo ordinaria, por lo que el tribunal *a quo* obró correctamente al conocer y declarar inadmisible la acción aplicando el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Se hace esta salvedad en virtud de que los

procedimientos del amparo ordinario y el amparo de cumplimiento son procedimientos distintos y que conllevan distintas causales de inadmisibilidad tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0205/14, de tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014).

11.10. En la especie resulta evidente que el tribunal *a quo* no incurrió en ninguno de los vicios alegados por la parte recurrente; todo lo contrario, verificó, sobre la base de las normas aplicables y los precedentes del Tribunal Constitucional, que la vía judicial efectiva para las pretensiones de este es la vía contenciosa administrativa.

11.11. En vista de las consideraciones anteriores, es criterio de este tribunal constitucional que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo obró correctamente al dictar la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, del diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017); de ahí que se procederá a rechazar el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a confirmar la decisión antes descrita.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Ana Isabel Bonilla Hernández, Jottin Cury David y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor Nestalí Mojica Ferreras contra la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo, por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión y en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017)

TERCERO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 72, parte *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11.

CUARTO: COMUNICAR por Secretaría, la presente sentencia para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Nestalí Mojica Ferreras, las partes recurridas, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Francisco Domínguez Brito, ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la referida Ley núm. 137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado, pues mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones, en el sentido, de la preservación del plazo para la acción en la referida vía, lo que es equivalente a la garantía fundamental de acceso a la justicia, prevista en el artículo 69.1 de la constitución referida tutela judicial y debido proceso.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El señor Nestalí Mojica Ferreras interpuso un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo el día cinco (5) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), en contra de la sentencia núm. 0030-2017-SSEN-00185, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017), cuyo dispositivo declaró inadmisible la acción de amparo *(…) por existir otras vías judiciales que permiten obtener la protección efectiva del derecho fundamental invocado, a la luz del artículo 70, numeral 1ro., de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, como lo es la vía contenciosa administrativa por ante este Tribunal Superior Administrativo, conforme a los motivos indicados.*

2. Tal como he indicado en los antecedentes, los honorables jueces de este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en rechazar el recurso de revisión de decisión de amparo y confirmar la sentencia atacada, por la existencia de otra vía

conforme dispone el artículo 70.1 de la mencionada Ley 137-11.

3. Si bien compartimos la decisión provista de rechazar el recurso de revisión, era pertinente que la decisión también previera aplicar la figura de la interrupción civil con base en los principios rectores de justicia constitucional y muy especialmente, el artículo 69.1 de la constitución y los artículos 2244 y siguiente del Código Civil.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEBIÓ EN LOS ARGUMENTOS DE FONDO COMO CONSECUENCIA DEL RECHAZO DEL RECURSO QUE TUVO COMO EFECTO LA CONFIRMACION DE LA SENTENICA RECURRIDA QUE DECLARO INADMISIBLE LA ACCION DE AMPARO POR LA EXISTENCIA DE OTRA VIA EFECTIVA, PRESERVARLE AL ACCIONANTE LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO PARA EJERCER EL PROCEDIMIENTO CONSTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA JURISDICCION COMPETENTE.

4. Como hemos expresado, en la decisión que nos ocupa, previo a rechazar el recurso, inobservó preservarle al recurrente el plazo para el ejercicio de la citada vía contencioso administrativo, con el fin de proteger la garantía fundamental de la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 69.1 de la Constitución.

5. En un proceso con parecido plano fáctico, esta corporación constitucional mediante Sentencia TC/0358/17, del veintinueve (29) día del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017), estableció lo siguiente:

> *k. El Tribunal Constitucional considera que, por sus características, el recurso contencioso-administrativo constituye la vía idónea para garantizar los derechos fundamentales del amparista. Sin embargo, el plazo para la interposición de dicho recurso es de treinta (30) días contados a partir de la*

notificación al recurrente del acto recurrido, o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado, o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración (art. 5 de la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo). En este contexto, suele ocurrir –como resulta en la especie– que el indicado plazo se encuentre ampliamente vencido a la fecha de la emisión de la sentencia de amparo. Esta circunstancia implica que cuando el amparista intente procurar la restitución de su derecho fundamental por la vía contencioso-administrativa, su recurso se encontrará ineluctablemente destinado a la inadmisibilidad por prescripción.

l. Estas perspectivas procesales colocan al recurrente en una evidente situación de indefensión, que a su vez se traduce en la imposibilidad de satisfacer el derecho a obtener una respuesta judicial en relación con los méritos de sus pretensiones, prerrogativa esta última que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 69 de la Carta Magna.

m. En este orden de ideas, se observa que el legislador no previó ni reguló el efecto que tendría la presentación de la acción de amparo respecto a los plazos de prescripción que atañen a las ulteriores acciones legales ordinarias que pudiere incoar el amparista, en particular, los casos en que el juez de amparo, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, dictamine como efectiva a la vía ordinaria, en lugar del amparo, respecto a la tutela de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

n. Con base en la motivación previamente expuesta, el Tribunal Constitucional estima necesario apelar al principio de su autonomía procesal para crear un remedio en relación con esta situación de

imprevisión y oscuridad en la legislación que regula al amparo; medida que se justifica en su rol de supremo garante de la Constitución y de los derechos fundamentales, y guiándose de los principios de efectividad, oficiosidad y supletoriedad que consagra el artículo 7 de la Ley núm. 137-11 en sus numerales 4, 11 y 12, respectivamente. Al efecto, cabe recordar que el principio rector de la supletoriedad dispone que

[p]ara la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

o. Cabe igualmente destacar en el mismo sentido que el principio de efectividad obliga a este colegiado a "garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos". Y que con este propósito se valdrá de los medios que más idóneamente correspondan a las necesidades específicas de protección frente a cada cuestión planteada, "pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso". Por su parte, el principio de oficiosidad exige "adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente". A su vez, estos dos últimos principios de la justicia constitucional se complementan con las prerrogativas que incumben a la autonomía procesal que ostenta este colegiado, en virtud de los cuales, de acuerdo con la Sentencia TC/0039/12, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), el Tribunal Constitucional queda facultado

i) […] a establecer mediante su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional "… en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema ─vacío o imperfección de la norma─ que el caso ha planteado y, sin embargo, lo transcenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces en la regulación procesal vigente".

p. Tomando en cuenta las precedentes consideraciones, y en aras de garantizar la tutela judicial efectiva de los amparistas cuyas acciones resulten afectadas de inadmisión por la existencia de otra vía efectiva –en lugar del amparo–, esta sede constitucional estima pertinente extender la aplicación de la figura de la interrupción civil que instituyen los artículos 2244 y siguientes del Código Civil como solución a la imprevisión procesal constitucional que actualmente nos ocupa.

q. Al tenor de los argumentos expuestos, cabe recordar que la interrupción civil tiene por efecto extinguir el tiempo ya transcurrido correspondiente al plazo de prescripción, de modo que se reinicie el cómputo de dicho plazo una vez se agote la causa de la interrupción. Como causales de interrupción civil de la prescripción de la acción, el legislador previó en el art. 2244 del Código Civil, de una parte, a la citación judicial –aunque se haga ante un tribunal incompetente–, así como el mandamiento de pago y el embargo notificado a aquel contra quien se quiere interrumpir la prescripción; y, de otra parte, en el art. 2248 del Código Civil, el reconocimiento que haga el deudor o el poseedor del derecho de aquel contra quien prescribía. Estas causales de interrupción de la prescripción no son limitativas, puesto que incluso nuestra Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia de otras, como la intimación de pago y la puesta en mora.

r. Dentro de este contexto, en relación con el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estima procedente incluir a la inadmisión de la acción de amparo por motivo de la existencia de otra vía efectiva –al tenor del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-113– en el catálogo de causales de interrupción civil de la prescripción previsto en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil.

s. Bajo esta nueva causal de interrupción civil, la interrupción de la prescripción tendrá lugar desde la fecha de la notificación que haga el accionante al agraviante para conocer de la acción de amparo y tendrá el efecto de reiniciar el cómputo del plazo de prescripción de la acción o del recurso que constituya la otra vía efectiva, de acuerdo con el caso; ya sea a partir de la notificación de la sentencia de amparo que declara la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía efectiva, cuando dicha sentencia no haya sido recurrida en revisión constitucional en tiempo hábil; o a partir de la notificación de la sentencia que dicte el Tribunal Constitucional con motivo de un recurso de revisión de sentencia de amparo que declare o confirme la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva.

t. Asimismo, por aplicación supletoria de las disposiciones del artículo 2245 del Código Civil, conviene tomar en cuenta que la acción de amparo carecerá de efecto interruptor cuando hubiere sido declarada nula, cuando el accionante hubiere desistido de ella o hubiere dejado transcurrir el plazo para su sometimiento. Debe también precisarse que este efecto interruptor no se producirá si a la fecha de presentación de la acción de amparo hubiere prescrito el plazo de la acción o del recurso que el juez apoderado del amparo haya considerado como la vía efectiva.

u. En aras de resguardar el principio de irretroactividad de la ley y de la sana administración de justicia, el criterio establecido en la presente decisión se aplicará a partir de la publicación de la misma a aquellas acciones de amparo que sean interpuestas con posterioridad a esta fecha.

6. Como se observa, si bien de todos modos, es necesario preservar el plazo procesal al accionante para el ejercicio de la vía señalada en la decisión de este tribunal como más efectiva, era necesario incorporar dicha reserva al fallo, en tanto la Sentencia TC/0358/17, del veintinueve (29) día del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017), constituye un precedente vinculante o autoprecedente para el propio Tribunal Constitucional.

a) El Tribunal Constitucional y el precedente vinculante

En virtud de lo expuesto anteriormente, en lo adelante se abordará el precedente, su fuerza vinculante constitucionalmente prevista y su vinculación con los poderes públicos.

7. En los sistemas constitucionales donde la jurisprudencia es una fuente directa del Derecho, el *precedente* se constituye en obligatorio por la fuerza vinculante tanto horizontal (Tribunal Constitucional o tribunales judiciales de su misma jerarquía) como vertical (para los tribunales de grado inferior y demás órganos del Estado), caracterizando así la diferencia esencial entre el precedente y la jurisprudencia. Si bien la jurisprudencia constituye la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional a tenor de su labor resolutiva, mediante la integración e interpretación de las leyes y reglamentos conforme a las disposiciones de la Constitución, el precedente ejerce un poder normativo que se materializa con la extracción de una norma a partir de un caso concreto.

8. Para BAKER, *precedente* o *stare decisis* significa que *"los tribunales*

inferiores deben acatar las decisiones del tribunal supremo dentro de su juisdicción en asuntos de Derecho, y que este último debe apartarse de sus decisiones previas o antecedentes sobre materias legales únicamente cuando existen razones importantes para hacerlo"[1]*;* por su parte, MESÍA RAMÍREZ lo concibe como una regla general aplicable de manera obligatoria a los procesos futuros análogos, que alcanza a los justiciables y es oponible a los poderes públicos[2]. La acepción dada por MESÍA RAMÍREZ tiene un alcance más amplio que el de BAKER, pues expresa la sujeción de todos los poderes públicos a lo decidido por el Tribunal Constitucional; y es coherente con las disposiciones del artículo 184 de la Constitución que dispone que las decisiones del Tribunal Constitucional *son definitivas e irrevocables, y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado".*

9. Lo anterior implica que el propio tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan, como hemos dicho, motivos de importancia que le obliguen a desligarse del precedente, en cuyo caso debe exponer los fundamentos de hecho y de derecho que le conducen a modificar su criterio tal como lo indica el párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11. De acuerdo a BAKER, *[...] la adhesión absoluta al precedente podría impedir la corrección de errores manifiestos, y haría necesaria la aplicación de regulaciones que eran apropiadas en su momento, pero cuya raison d'être (razón de ser) dejó de existir tiempo atrás*[3]*;* en otras palabras, el cambio tiene razón de ser en la medida en que permite enmendar desaciertos o dar respuesta a un conflicto suscitado en un estado social o político distinto.

10. El apego a los precedentes se sostiene en la importancia de generar estabilidad

[1] BAKER, ROBERT S. (2009). El Concepto de Precedente y su Significado en el Derecho Constitucional de los Estados Unidos. *Revista Peruana de Derecho Público,* 19 (10), 13-40.
[2] MESÍA-RAMÍREZ, CARLOS. (2013). *Exégesis del Código Procesal Constitucional.* (p.140, 4ta. ed.). Lima: Editorial El Búho, E.I.R.L.
[3] Op.cit. p.27

en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (autoprecedente) y por los demás poderes público, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

11. El autoprecedente, según afirma GASCÓN[4], *procede de las decisiones previas adoptadas por el mismo juez o tribunal que ahora tiene que decidir y lo concibe como un instrumento contra la arbitrariedad o, lo que es lo mismo, una garantía de racionalidad, y por consiguiente es consustancial a la tarea judicial, independientemente de las particularidades del sistema jurídico en que dicha actividad se desarrolla. A su juicio, la doctrina del autoprecedente debe ser entendida como una traslación del principio Kantiano de universalidad al discurso jurídico de los jueces y tribunales, pues lo que dicho principio expresa es la exigencia de que exista una única solución correcta para los mismos supuestos y eso precisamente –aunque formulado con otros términos- es lo que representa la regla del autoprecedente.*

12. La fuerza normativa del precedente viene dada por el vínculo en virtud del cual el juez se ve inducido a aplicar al nuevo caso el principio mismo de Derecho que fue objeto de aplicación anterior; esto así porque *prima facie* los efectos de los precedentes se asemejan a los de la ley, en el sentido de que, al ser concebido como regla general, puede ser invocado por cualquier persona ante cualquier órgano, debido al efecto vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional.

13. El sistema de precedentes tiene numerosas ventajas en un sistema judicial, pues los órganos de los poderes públicos, especialmente los tribunales, cuentan con una

[4] GASCÓN, MARINA. (2011). Racionalidad y (auto) precedente. Breves consideraciones sobre el fundamento e implicaciones de la regla del autoprecedente. Recuperado de https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//DRA.%20MARINA%20GASCON.pdf

herramienta valiosa para la solución de los conflictos. El precedente se convierte en una técnica indispensable para el mantenimiento de la coherencia en la aplicación del ordenamiento jurídico dentro del sistema constitucional, especialmente cuando se trata de interpretación y aplicación de las normas de la Constitución (Santibáñez).

14. En ese sentido, la espina dorsal del precedente estriba en su obligatoria repercusión en la solución de futuros casos análogos tanto para el Tribunal como para el resto de los poderes públicos. Un sistema constitucional que asuma esta institución cuenta con un mecanismo que cumple funciones esenciales en el ordenamiento jurídico del Estado, especialmente para garantizar el mantenimiento del Estado de Derecho.

15. Con el debido respeto, es conveniente que este Tribunal Constitucional procure la constancia en su labor doctrinaria, de manera que en los casos en que se produzca algún cambio de precedente, proceda a explicar las razones que lo motivan, a los fines de colocar a la comunidad jurídica y de intérpretes en posición de prever, a partir del nuevo precedente, el modo de accionar de este Colegiado, y sobretodo que siga la línea jurisprudencia trazada.

III. CONCLUSIÓN

16. Tomando como fundamento las motivaciones anteriores, es dable concluir que este colegiado al rechazar el recurso de revisión de decisión de amparo, tras considerar que el tribunal de amparo falló conforme a derecho declarando inadmisible la acción por aplicación de artículo 70.1 de la mencionada Ley 137-11, independientemente de que el accionante tiene garantizado el plazo para acudir a la otra vía, este tribunal debió indicarlo en la sentencia conforme al autoprecedente contenido, en entre otras, en la Sentencia TC/0358/17.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo sustituto

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

1. En la especie, Nestalí Mojica Ferreras, interpuso un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo contra la sentencia número 0030-2017-SSEN-00185, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017), la cual declaró inadmisible la acción de amparo interpuesta contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA), por la existencia de otra vía judicial efectiva, en virtud del numeral 1) del artículo 70 de la ley número 137-11.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso en cuanto a la forma y, en cuanto al fondo rechazarlo; por vía de consecuencia, al considerar que el tribunal de amparo actuó de la manera correcta, en el entendido de que, en efecto, existe otra vía efectiva ─esto es, el recurso contencioso administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo─, fue confirmada la decisión de amparo.

3. Discrepamos de la posición fijada por la mayoría del Tribunal Constitucional, pues, por el contrario, consideramos que el recurso de revisión debe ser, en efecto, acogido, revocada la sentencia de amparo y, consecuentemente, declarada inadmisible la acción de amparo, por ser esta notoriamente improcedente. Para explicar nuestra disidencia, abordaremos lo relativo a la acción de amparo (I) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (II).

I. SOBRE LA ACCIÓN 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, promulgada el 26 de enero de 2010, 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 No. 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*. [5]

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"*[6], 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)"*[7], el amparo devendrá, consecuentemente, en *"la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho"*[8]. Por cierto que, como se aprecia, en esta 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"* [9] 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"*[10].

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

[5] Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.
[6] 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.
[7] Ibíd.
[8] Ibíd.
[9] Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.
[10] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

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"*[11].

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*[12].

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 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.

[11] Conforme la legislación colombiana.
[12] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

13. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley No. 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, como ya hemos dicho, 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 No. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley No. 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.[13]

24. Y es que, como dicen Tena 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

[13] Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

> *inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.*[14]

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."*[15]

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 emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado."*[16] 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*

[14] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.
[15] Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.
[16] En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.

caminos son efectivamente útiles para lograr 'la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate' (…).[17]

28. 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'.[18]

29. 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"*.

30. Así, en su sentencia TC0021/12 este colegiado ya había hablado de que *"en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo"*. 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 *"más efectiva que la ordinaria"*.

[17] 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.
[18] Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.

31. 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 *"cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados."*

32. De igual manera, en su sentencia TC/0197/13, el Tribunal reconoció que la acción de amparo es 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."*

33. 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.

34. 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"*[19], escenario ese en el que *"el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado."*[20]. 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:

[19] En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.
[20] Ibíd.

> *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 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.*

35. 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 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.

36. 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:

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

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

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

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

36.1.1.2. 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.

36.1.1.3. 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.

36.1.1.4. 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.

36.1.1.5. 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.

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

36.1.2.1. En su sentencia número TC/0031/12, un asunto referente *"a la reclamación de entrega de un certificado de titulo 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"*.

36.1.2.2. 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.

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

36.1.3.1. 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[21]*. 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.*

36.1.3.2. 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 (…).

36.1.3.3. 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.

[21] Se refiere al Código de Procedimiento Civil.

36.1.4. 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:

36.1.4.1. 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*".

36.1.5. 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.

36.2. **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:

36.2.1. 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*.

36.2.2. 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.*

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

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

36.3. **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:

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

36.3.2. 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 esta 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"*.

36.3.3. 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"*.

36.3.4. 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.

36.4. **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"*.

37. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el Tribunal ha establecido criterios relativos (i) a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (ii) a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (iii) a la constatación de que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (iv) a la posibilidad de que en la otra vía 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 No. 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.

40. 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.

41. 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."*[22] Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 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 calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas"*[23].

42. 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-

[22] *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.
[23] *Diccionario hispanoamericano de Derecho.* Op. cit., p. 1071.

a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

43. 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. (…).*

44. 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 lo9s derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*

45. 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 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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."*[24]

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

51. 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:

51.1. 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 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.

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

51.2. 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.
51.3. 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.

51.4. 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.

51.5. 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.

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

51.6.1. 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.

51.6.2. 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.

51.6.3. 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.*

51.7. 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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 No. 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 No. 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"*[25]; 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"*[26].

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"*[27]; 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"*[28].

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 partición"*[29], por lo que *"la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria"*[30].

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

[25] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.
[26] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.
[27] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.
[28] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.
[29] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.
[30] Ibíd.

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.

55. 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 No. 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 No. 137-11.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

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

60. 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.

61. 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.

62. Como ha afirmado Jorge Prats,

> *[l]a clave radica en <u>evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución</u>, 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.[31]

63. 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.

64. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley No. 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, 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.

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

66. 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

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

–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 No. 137-11.

67. 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.

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 establece lo que denomina como *"presupuestos esenciales de procedencia"*[32], los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

69. 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;

[32] 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.

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.[33]

70. 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;

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.

[33] Ibíd.

71. 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 No. 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.
72. 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.

73. 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"*.[34] Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en 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.

74. 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*"[35].

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

75. 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´.*[36]

76. 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 No. 137-11);

b) Que los referidos "presupuestos esenciales de procedencia" se cumplan (artículos 72, constitucional, y 65 y 70.3 de la Ley No. 137-11) y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley No. 834); y

c) Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley No. 137-11).

5. Sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario.

77. 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.

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

78. 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.

79. 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 No. 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".*

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el *"amparo judicial ordinario"*[37] 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 inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*[38]

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

[37] 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.
[38] 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.

> *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.*[39]

82. 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.

83. 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.

84. 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".*[40]

85. 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, ni a la decisión de decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos*

[39] Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57
[40] STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

> *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*[41].

86. 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.*[42]

87. 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.

88. 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 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.

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

89. 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.*[43]

90. Se trata, en efecto, de *"no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección"*[44] 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"*[45].

91. 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*

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

problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos"[46].

92. 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.

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

94. Como hemos dicho, en la especie, inicialmente, el recurrente presentó una solicitud de regularización como empleado de carrera administrativa y ajuste de sueldo ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; sin embargo, al no recibir respuesta, procedió a interponer una acción constitucional de amparo ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativa.

95. El tribunal de amparo declaró inadmisible la acción por considerar que en la especie existe otra vía judicial efectiva ─la contenciosa administrativa─ para garantizar la tutela de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados, al tenor de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la referida ley número 137-11.

96. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso, rechazarlo y confirmar la sentencia de amparo, validando los razonamientos a los que arribó el tribunal a-quo al considerar que la acción de amparo es inadmisible por existir otra vía judicial efectiva.

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

97. En el presente caso 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 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.

98. 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 la 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 efectiva y, además, de justificar la razón de esa efectividad.

99. 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.

100. 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.

101. 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.

102. 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 No. 137-11.

103. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere al hecho de que el juez de amparo tiene que declarar inadmisible el amparo cuando existen otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental, y que para que esta vía sea eficaz "*debe existir la posibilidad de que el juez competente para conocer de la misma pueda dictar medidas cautelares*" (TC/0030/12).

104. 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 porque la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la idónea para proteger los alegados derechos fundamentales que se han visto afectados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En efecto, no corresponde al juez de amparo el determinar si el acto administrativo indicado anteriormente es anulable o no por violentar los derechos fundamentales precedentemente indicados.

105. Sin embargo, en este caso, esas conculcaciones que supuestamente brotan del acta 12/2012 que asciende a Santa Catalina Moreno Pérez a un cargo distinto del cual, a su entender, le correspondía dentro del escalafón judicial, deben ser comprobadas y reconocidas por el juez de lo contencioso administrativo, en atribuciones ordinarias, ya que éste puede hacer los ejercicios de instrucción,

administración y valoración probatoria que no son posibles formalizar por un juez de amparo a los fines de determinar si dicho acto administrativo se corresponde con los parámetros de legalidad establecidos para su validez.

106. Así pues, hablamos de determinar si un acto administrativo fue emitido conforme a los criterios de legalidad y razonabilidad que indica la ley, para entonces, de ser procedente tutelar tales derechos que han sido supuestamente afectados con la decisión contenida en el acta número 12/2012. Esto es algo que corresponde de manera exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en atribuciones ordinarias, de conformidad con lo que establece el artículo 1 de la ley número 1494, cuando dice:

> *Art. 1.- Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultad.*

107. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo que tiene la responsabilidad de resolver una cuestión que involucra, para ser resuelta, un análisis a la legalidad del acto administrativo. Esto 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.

108. Y eso, que corresponde hacer al juez ordinario, 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.

109. Más aún: eso que corresponde hacer al juez ordinario nos remite al ámbito de la *legalidad ordinaria* ─que mencionábamos previamente─, esto es, a competencias, procedimientos y procesos que la ley adjetiva ─y hasta la Constitución─ crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

110. Y ocurre, pues, que, en la medida en que dichos asuntos son atribución del juez ordinario, ellos 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 los jueces ordinarios puesto que, de hacerlo así, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol ─así como la del juez ordinario, por supuesto─ y estaría, consecuentemente y peor aún, afectando la integridad, la funcionalidad, del sistema de justicia.

111. Entonces, la identificación de que un asunto debe ser resuelto por el juez ordinario, y 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.

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

113. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para controlar la legalidad de un acto administrativo y de ahí verificar si en él hubo violación a algún derecho fundamental del accionante, cuando el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no regularizarla en la carrera administrativa y no pagarle su salario correspondiente? 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 instituido en el artículo 1 de la ley número 1494? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

114. 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"*[47], 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"*[48] y, en ese mismo sentido, se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

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

115. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción inadmisible por ser notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria, 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"*. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, pues lo que 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 cuál es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

116. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisible por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido, es decir, que deja abierta la posibilidad de que, a través de acciones de amparo, se proceda a resolver diferendos que el legislador ha confiado previamente a un juez ordinario. Es nuestro parecer que, salvo en casos muy específicos en donde se evidencia la violación o amenaza a derechos fundamentales, la supraindicada situación es inadecuada, incorrecta, y además peligrosa para todo el sistema de justicia, por lo que sólo debe reservarse para situaciones muy específicas y delicadas, conforme hemos explicado.

117. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que el recurso debió ser acogido, revocada la decisión del tribunal de amparo y en consecuencia inadmitida la acción de amparo por resultar notoriamente improcedente, no por la existencia de otra vía judicial efectiva, ya que se trata de una cuestión que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, ejerciendo las facultades constitucionales y legales que nos incumben, nos permitimos discrepar de la sentencia precedente mediante la emisión de un voto particular. Nuestra disensión estriba en la errónea aplicación efectuada por la mayoría de mis pares del art. 70.1 de la Ley núm. 137-11 (existencia de otra vía efectiva), como fundamento de la inadmisión de la acción de amparo. Estimamos, en cambio, que el Pleno debió optar por el art. 70.3 de este último estatuto (notoria improcedencia).

Consideramos que no procedía la solución adoptada por el Pleno, en vista de la insatisfacción de los presupuestos de procedencia inherentes a la acción de amparo, que se derivan del art. 72 constitucional y 65 de la Ley núm. 137-11[49]. En este sentido, obsérvese que el presupuesto atinente a que el derecho vulnerado tenga una naturaleza fundamental, sin embargo, en la especie, las violaciones que se imputan tienen naturaleza legal. En este contexto, según hemos afirmado más arriba, se impone concluir que la acción debió haber sido inadmitida por la causal de notoria improcedencia, de acuerdo con el aludido art. 70.3, lo cual hemos planteado mediante numerosos votos anteriormente emitidos[50].

[49] A saber: el derecho supuestamente vulnerado al amparista debe ser de naturaleza fundamental; la acción de amparo debe producirse como consecuencia de un acto o de una omisión legalmente caracterizada que haya lesionado dicho derecho fundamental, y las partes involucradas deben gozar de legitimación para actuar en el proceso.

[50] En este sentido, pueden ser consultados los votos de nuestra autoría que figuran en las siguientes sentencias: TC/0095/15, TC/0101/15, TC/0109/15, TC/0141/15, TC/0173/15, TC/0174/15, TC/0187/15, TC/0230/15, TC/0236/15, TC/0274/15, TC/0275/15, TC/0291/15, TC/0300/15, TC/0316/15, TC/0323/15, TC/0326/15, TC/0327/15 TC/0368/15, TC/0374/15, TC/0382/15, TC/0385/15, TC/0395/15, TC/0413/15, TC/0419/15, TC/0568/16, TC/0553/16, TC/0568/16, entre otras.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario