



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0066/16

Referencia: Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecisiete (17) días del mes de marzo del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 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), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la decisión recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La decisión objeto del presente recurso de revisión constitucional es la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).

La decisión acoge la acción de amparo incoada por el Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos, Fundación para el Desarrollo Gregorio Luperón, Junta de Vecinos Tierra Alta, Junta de Vecinos Reparto Manhattan, Junta de Vecinos Las Colinas, Club de Tierra Alta y Grupo de Carnaval Los Guinguirianos, quienes en lo adelante se denominarán Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & compartes, o por sus respectivos nombres de manera individual.

Fue notificada a la parte recurrente, Propano y Derivados, S.A. (Propagas), el veinticinco (25) de enero de dos mil trece (2013), según consta en el Acto núm. 42-2013, instrumentado por Marcos Joel Rodríguez, alguacil ordinario del Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago.

En dicho proceso intervinieron, de manera voluntaria, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

El presente recurso fue interpuesto por Propano y Derivados, S.A. (Propagas) el treinta y uno (31) de enero de dos mil trece (2013).

El mismo fue notificado a la parte recurrida, Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & compartes, el ocho (8) de febrero de dos mil trece (2013), mediante el Acto núm. 339/2013, instrumentado por Yira María Rivera Raposo, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago.

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

La Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago acogió la acción de amparo interpuesta por el Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & compartes, contra Propano y Derivados, S.A. (Propagas), y ordenó la paralización definitiva de la construcción de la envasadora de gas que se estaba instalando en el sector Los Ciruelitos de esa ciudad, no sólo porque el Ministerio de Industria y Comercio revocó la licencia otorgada a Propano y Derivados, S.A. (Propagas), sino, además, por considerar que dicha envasadora vulneraría derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación, debido a la contaminación y violación al derecho al medio ambiente sano, a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la seguridad personal, a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la propiedad, a la familia, a la salud física y psíquica, y por constituir una turbación manifiestamente ilícita para la comunidad.

Dicha decisión ha sido fundada, entre otros, en los siguientes motivos:

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. “Que lo primero es decidir sobre la solicitud de que se declare inadmisibile el recurso de amparo de conformidad con lo establecido por el artículo 70 de la citada ley, numeral dos (...)”.

b. (...) *se entiende que el principio debe ser que la garantía de los derechos fundamentales debe ser imprescriptible, más en este caso que aún no ha ocurrido en hecho, de manera latente la violación a tales derechos, y la disposición señalada literalmente dice “que se le hayan conculcado”; sino que lo que se busca con este amparo es prevenir que ocurran por el hecho de la instalación del proyecto de una planta de gas, incluso con algunos permisos concedidos (de instituciones estatales), por lo que se está muy o antes de tiempo de la real y efectiva concretización de los daños; además de que se tratarían de violaciones que tendrían un efecto y acción continuada o permanente que subsiste en el tiempo, renovándose cada día, por lo que no tiene lugar la aplicación de este plazo perentorio y fatal de los sesenta días; más que se supone que la violación a un o derecho (s) (sic) tan sagrado (s) y absoluto (s) como son los fundamentales, como principios rectores tan especiales, sobretudo que lo que debe primar o prevalecer es lo sustancial o fundamental de estos derechos, asumidos además en el principio in dubio pro amparo o in dubio pro hombre.*

c. “Que en razón de lo precedentemente expuesto procede rechazar estas conclusiones de inadmisibilidad por prescripción de este recurso de amparo, por improcedentes y mal fundadas”.

d. “(...) hay que precisar que para operar una planta de gas licuado de petróleo (GLP), existen requisitos fijados por la ley (...)”.

e. *Que en este caso a pesar de la contradicción de los permisos y licencias, que fueron muchos concedidos y luego revocados, sin embargo, sobretudo de parte del mismo Ministerio de Industria y Comercio (MIC), interviniente voluntaria, quien*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

finalmente de manera pública, oral y contradictoria solicitó la suspensión provisional de la instalación de la planta de gas, admitiendo que con su operatividad se violentaría el medio ambiente; además añadió de que se deben de esperar resultados técnicos de instituciones calificadas y competentes. El mismo Ayuntamiento de Santiago, el Consejo municipal en sesión ordinaria del 18 de octubre de 2012, aprobó la paralización de esa construcción. Asimismo en consecuencia, con estas posturas de los intervinientes tampoco se puede demostrar que se cumple con todas las condiciones preestablecidas por leyes, resoluciones y reglamentos, para proceder a crear la infraestructura necesaria para la instalación de equipos de aprovisionamiento de gas licuado de petróleo (GLP).

f. *Que la contaminación al medio ambiente conllevaría la puesta en peligro de otros derechos fundamentales, tanto de primera, de segunda y tercera generación, como serían los derechos: a la vida, a la dignidad personal, a la igualdad, de la seguridad a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la propiedad, a la familia, de la salud; en una población muy numerosa, pues como se ha expuesto, se tratan de zonas densamente pobladas; y es en función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de las personas (Art.8 CRD), el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas. Concluyéndose que en un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia plena de la Constitución y al imperio de la legalidad, sobretodo (sic) a la protección y cuidado de las personas y sus derechos fundamentales.*

g. *Que a su vez la parte recurrida alega la vulneración al derecho y libertad de comercio e industria, pero hay que tener en cuenta que Mercado y Estado deben actual concertadamente y ser complementarios, siempre en beneficio del bien común, de la salud, de la salubridad, seguridad y por ende la vida. Pues bien*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existe la Libertad de Comercio e Industria, sin embargo la actividad económica no debe ni puede desarrollarse dentro de un vacío institucional jurídico y político, sobretudo (sic) cuando el objeto o bien mercadearse tenga tabla incidencia en el desarrollo económico y social de una nación; y cuando para evitar peligros a la ciudadanía se requieren permisos especiales o licencias para producir o vender ciertos productos; de modo que esa autonomía o libertad personal en el campo económico, que es en sí un valor fundamental, es la excepción establecida en su mismo contexto, y que le sirve como equilibrio y control.

h. (...) el amparo es una acción prevista para la protección de toda persona física o moral frente a las violaciones a los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o los tratados internacionales ratificados por el Estado Dominicano y que estatuyen sobre los derechos fundamentales de los seres humanos, siempre y cuando no esté reglamentada otra vía legal, judicial o administrativa que tenga capacidad y aptitud para dirimir el conflicto, de lo cual se deriva su carácter subsidiario.

i. (...) la instalación constituye un grave y amenazante peligro a derechos fundamentales sagrados, inviolables, es conveniente que este tribunal ordene de manera inmediata la paralización definitiva de los trabajos tendientes a la construcción de la mencionada Envasadora de Gas, todo en aras de prevenir un daño inminente y hacer cesar una turbación manifiestamente ilícita (Art. 109 ley 834 de 1978).

j. (...) con relación a la cancelación de los permisos y/o autorizaciones dados por algunas instituciones, sobretudo (sic) el Ministerio de Industria y Comercio, el del Ayuntamiento del municipio de Santiago (sic), y el mismo Medio Ambiente y recursos Naturales, ya estos no ameritan ser cancelados, puestos (sic) que las mismas instituciones otorgantes voluntariamente los han revocado o bien suspendidos, de modo que ya no existe un objeto o interés cierto y actual para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenar esto, procediendo que este petitorio se rechace por improcedente y mal fundado.

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

La parte recurrente, Propano y Derivados, S.A. (Propagas), pretende la revocación de la decisión recurrida y, en este sentido, solicita que:

- a. Se declare la incompetencia de la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, por no ser la jurisdicción competente, en virtud de que se trata de una cuestión administrativa.
- b. Se ordene la reanudación de las labores de construcción de la planta de gas licuado de petróleo “Los Ciruelitos”.

Funda sus pretensiones, entre otros, en los siguientes motivos:

- a. Que la parte accionante incoó inicialmente la acción de amparo ante la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, la cual, mediante la Resolución núm. 208-Bis, del veintiséis (26) de noviembre de dos mil doce (12), declaró su incompetencia para conocer de dicha acción, por considerar que, según el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los municipios serán competencia del juzgado de primera instancia en atribuciones civiles.
- b. Que lo anterior constituye una mala aplicación de la ley, pues dicha disposición establece la competencia para conocer de las controversias surgidas entre las personas y los municipios, lo cual no ocurre en la especie, donde debió

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declararse la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de la acción, a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la referida ley núm. 137-11. Por lo que, en la especie, se ha violado el debido proceso y las reglas de competencia en materia de amparo.

c. Que la construcción de la referida envasadora de gas no vulnera derechos fundamentales, ya que Propagas cuenta con todos los permisos requeridos para su instalación, los cuales fueron emitidos “una vez demostrado que la envasadora en cuestión cumple con una serie de requerimientos que aseguran que la misma no constituye peligro alguno y que aseguran la protección de los derechos de los terceros”.

d. Que, por otro lado, en virtud de las disposiciones del artículo 65 de la referida ley núm. 137-11, la acción de amparo se interpone en contra de 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.

e. Que, atendiendo a lo anterior, en la especie la acción de amparo resultaba improcedente, pues la construcción de la planta cuenta con todos los permisos requeridos por la ley, por lo que no puede considerarse un acto arbitrario ni ilegal. Por tanto, se comete un error al argumentar lo contrario, violando así el derecho a la libre empresa, el derecho de propiedad, el principio de confianza legítima y el derecho a la seguridad jurídica de Propagas.

f. Que, además, resulta ilógico que el juez de amparo acoja una acción sin comprobar fácticamente la supuesta violación a derechos fundamentales.

g. Que su derecho de defensa fue vulnerado al no permitir su comparecencia para desvirtuar los argumentos de que algunos de los permisos fueron otorgados a



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Propagas y otros han sido objeto de oposiciones, y que algunos, ya concedidos, le fueron negados, lo cual es una afirmación improcedente y ajena a la realidad de los hechos, tal y como podía comprobarse por las pruebas depositadas por ante los tribunales correspondientes. Esto evidencia que el tribunal de amparo no realizó un estudio exhaustivo de las pruebas depositadas.

h. Que lo anterior implica violación a sus derechos fundamentales de propiedad y libertad de empresa.

i. Que todo lo anterior evidencia la especial trascendencia y relevancia constitucional del presente recurso.

j. Asimismo, el doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014), la parte recurrente realizó el depósito de un escrito ampliatorio de argumentos, en ocasión del traslado al lugar donde se pretende materializar el objeto de la controversia, mediante el cual reitera sus argumentos.

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

La parte recurrida, Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & compartes, pretende la inadmisión del recurso de revisión constitucional, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, y que se ratifique la sentencia de amparo. Esta parte alega, entre otras cosas, que:

a. La ley dispone de un plazo de cinco (5) días a partir de la fecha del depósito del recurso de revisión constitucional para la notificación del mismo a la parte recurrida, y en la especie el recurso se interpuso el treinta y uno (31) de enero de dos mil trece (2013) y se notificó el ocho (8) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b. Los permisos obtenidos por Propagas se encuentran revestidos de ilegalidad, por haber sido otorgados después de haber sido cancelados por el Ministerio de Industria y Comercio.
- c. Este caso fue conocido por el juez competente para conocer de la acción de amparo, quien decidió apegado a la Constitución y la ley.
- d. Sobre las alegadas violaciones al derecho de propiedad, los recurrentes debieron percatarse, antes de adquirir el inmueble, de que en el mismo no procedía la instalación de una planta de gas, sin los permisos correspondientes.
- e. La finalidad de los textos constitucionales y de los convenios internacionales es proteger a las personas contra actos violatorios de esos derechos.
- f. Asimismo, el nueve (9) de mayo de dos mil catorce (2014), la parte recurrida realizó el depósito de un escrito de defensa, en ocasión del traslado al lugar donde se pretende materializar el objeto de la controversia.

6. Hechos y argumentos jurídicos de los intervinientes voluntarios

En relación con el interviniente voluntario, Ministerio de Industria y Comercio, dicho órgano no hizo uso de su derecho a depositar un escrito de defensa, no obstante tener conocimiento del presente proceso.

En relación con el interviniente voluntario, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dicho órgano no hizo uso de su derecho a depositar un escrito de defensa; sin embargo, compareció a la visita realizada por una comisión de jueces designada por el Pleno de este tribunal constitucional el seis (6) de mayo de dos mil catorce (2014) en la ciudad de Santiago de los Caballeros, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. En una visita rutinaria realizada el veinticinco (25) de noviembre de dos mil doce (2012) por los técnicos del Ministerio, se determinó la existencia de algunas irregularidades que contradicen las disposiciones de la Ley núm. 64-00 y sus reglamentos, por lo que en virtud de sus facultades de actuación preventiva, levantaron un acta ordenando la paralización de los trabajos de construcción.
- b. Este informe se remitió a la oficina encargada de otorgar los permisos, y hasta el momento está siendo evaluado y no se ha recibido una respuesta definitiva del Ministerio de Medio Ambiente.
- c. La actividad se puede manifestar en una contaminación al medio ambiente considerable a la salud humana, o los requisitos de distancia constituyen un eventual peligro que se toma en consideración al emitir la licencia ambiental.
- d. La posición de la oficina provincial es que se reevalúe el proyecto, en base a las previsiones de que existen calderas y plantas de emergencia en una empresa contigua al lugar donde se pretende construir la envasadora, y si se subsanan o remedian los inconvenientes, subsiste el permiso; de lo contrario, es improcedente.

7. Pruebas documentales

Las pruebas documentales que obran en el expediente del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo son, entre otras, las siguientes:

1. Copia certificada de la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).
2. Fotocopia del Acto núm. 42-2013, instrumentado por Marcos Joel Rodríguez, alguacil ordinario del Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, el veinticinco (25) de enero de dos mil trece (2013), contenido de la notificación de decisión de recurso de amparo.

3. Fotocopia del Acto núm. 339/2013 instrumentado por Yira María Rivera Raposo, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, el ocho (8) de febrero de dos mil trece (2013), contenido de la denuncia de depósito de recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo.

4. Fotocopia del Formulario M-011 núm. 0173, del diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008), a nombre de Envasadora de GLP “Propagas”.

5. Fotocopia de la comunicación expedida el nueve (9) de enero de dos mil nueve (2009), por el arquitecto Oscar Nazer, director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del municipio Santiago, en la que se concede la no objeción de uso de suelo para el proyecto envasadora de gas de Propanos y Derivados, C. por A.

6. Fotocopia de la comunicación expedida el quince (15) de julio de dos mil nueve (2009) por José Díaz Yapur, director general del Plan de Regulación Nacional de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, en la que informa la cancelación del Formulario M-011 núm. 0173, del diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008) a nombre de Envasadora de GLP “Propagas”, por no cumplir requisitos exigidos por ley.

7. Fotocopia de la comunicación expedida el diecisiete (17) de julio de dos mil nueve (2009) por el licenciado José Ramón Fadul, secretario de Estado de Industria y Comercio, dirigida a José Díaz Yapur, director general del Plan de Regulación Nacional, en la que informa que no se acoge la solicitud de cancelación del formulario M-011 núm. 0173, del diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2008), a nombre de Envasadora de GLP “Propagas”, por lo que dicho formulario debe mantener la vigencia y validez.

8. Fotocopia de la autorización para el inicio de construcción de una Envasadora de GLP y/o Estación de Gasolina, expedida el treinta y uno (31) (17) de julio de dos mil nueve (2009) por la licenciada Fiordaliza Santana, directora general del Plan de Regulación Nacional del Ministerio de Industria y Comercio.

9. Fotocopia de la Certificación de Oposición núm. 1399, expedida por la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) el trece (13) de julio de dos mil nueve (2009), mediante la cual dicho órgano se opone a que se proceda a la instalación de la envasadora Propagas, en Los Ciruelitos, Santiago.

10. Fotocopia de la Resolución de Levantamiento de Oposición, expedida por la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) el veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012), mediante la cual dicho órgano deja sin efecto la Certificación de Oposición núm. 1399, expedida el trece (13) de julio de dos mil nueve (2009).

11. Permiso Ambiental para la Construcción y Operación del Proyecto “Planta Propagas Los Ciruelitos” DEA núm. 1705-12, expedido por Ernesto Reyna Alcántara, ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el dos (2) de mayo de dos mil doce (2012).

12. Disposiciones del Permiso Ambiental para la Construcción y Operación del Proyecto “Planta Propagas Los Ciruelitos” DEA núm. 1705-12, expedido por Ernesto Reyna Alcántara, ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el dos (2) de mayo de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Copia de la comunicación VGA/DCA 0146-2013, expedida por Zoila González de Gutiérrez, viceministra de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, el diez (10) de enero de dos mil trece (2013), en la que se certifica que la Planta Propagas Los Ciruelitos cuenta con el Permiso Ambiental DEA núm. 1705-12, expedido el dos (2) de mayo de dos mil doce (2012), y que a la fecha no se ha cumplido con el acápite cuarto de la Disposición de su Autorización Ambiental de entrega de un informe de Cumplimiento Ambiental (ICA) cada seis (6) meses.

14. Copia de la comunicación VGA/DCA 0196-13, expedida por la ingeniera Silmer González Ruiz, directora de Calidad Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, el quince (15) de enero de dos mil trece (2013), en la que se informa que el Permiso Ambiental DEA núm. 1705-12 fue emitido a favor de Planta Propagas Los Ciruelitos el dos (2) de mayo de dos mil doce (2012), y vence el dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

15. Copia de la certificación expedida el veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013) por el doctor Danilo Abimael Polanco García, director general del Plan de Regulación Nacional del Ministerio de Industria y Comercio, en la que se hace constar que en sus archivos existe un expediente a favor de la Envasadora de GLP “Propagas”, para trámites legales para autorización de apertura, y que el proyecto de que se trata cumple con todos los requisitos.

16. Certificación expedida el veinticinco (25) de noviembre de dos mil trece (2013) por el doctor Danilo Abimael Polanco García, director general del Plan de Regulación Nacional del Ministerio de Industria y Comercio, en la que se hace constar que se realiza el trámite para para autorización de apertura a favor de la Envasadora de GLP “Propagas”, pero que aún no se ha recibido el pago de permiso de operaciones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Fotocopia de la Resolución núm. 208-BIS, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el veintiséis (26) de noviembre de dos mil doce (2012), en la que se declara incompetente para conocer el amparo y se designa a la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago.

18. Informe sobre peritaje de la Envasadora de Gas Propano y sus Derivados en el barrio Los Ciruelitos, Santiago, realizado el seis (6) de mayo de dos mil catorce (2014), realizado por Adolfo José López Belando, consultor ambiental y académico de la Academia de Ciencias.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos invocados por las partes, la parte recurrente, Propano y Derivados, S.A. (Propagas), inició la gestión de los permisos correspondientes para la construcción de una envasadora de gas licuado, por lo que la Junta de Vecinos de Los Ciruelitos, lugar en que se realizaría dicha obra, junto a otras instituciones, incoaron una acción de amparo con la finalidad de impedir la instalación de la misma. Dicha acción fue acogida por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, mediante una decisión que ha sido recurrida ante este tribunal.

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo establecido en los

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 185.4 de la Constitución, 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. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Previo a referirnos a la admisibilidad del presente recurso, es necesario analizar el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida, a saber:

a. Que la ley dispone de un plazo de cinco (5) días, a partir de la fecha del depósito del recurso de revisión constitucional, para la notificación del mismo a la parte recurrida, y en la especie el recurso se interpuso el treinta y uno (31) de enero de dos mil trece (2013) y se notificó el ocho (8) de febrero de dos mil trece (2013). Respecto de este medio, el artículo 97 de la Ley núm. 137-11 establece que “[e]l recurso le será notificado a las demás partes en el proceso, junto con las pruebas anexas, en un plazo no mayor de cinco días”. Es menester aclarar que dicho plazo –tal y como lo indicara este tribunal constitucional respecto al plazo para la interposición del mismo recurso¹– es franco y se calcula en días laborables. Lo anterior evidencia que, en la especie, el recurso fue notificado dentro del plazo correspondiente y, por tanto, los argumentos de la parte recurrida carecen de fundamento.

Aclarado lo anterior, el Tribunal Constitucional ha estimado que el presente recurso de revisión constitucional resulta admisible, en atención a las siguientes razones:

¹ Ver sentencia TC/0080/12.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b. La Ley núm. 137-11, en su artículo 94, consagra la posibilidad de que todas “las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional”; y en el 95 establece un plazo de cinco (5) días a partir de la fecha de notificación de la sentencia a recurrir.
- c. Asimismo, dicha ley, en su artículo 100, sujeta la admisibilidad de dicho recurso “a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada”, la cual será apreciada por el Tribunal Constitucional “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”.
- d. Este tribunal fijó su posición en relación con la aplicación del referido artículo 100, mediante su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).
- e. El conocimiento del presente recurso tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, pues permitirá al Tribunal Constitucional continuar desarrollando sus criterios sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo cuando existe otra vía judicial efectiva.

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

Sobre el recurso de revisión constitucional, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:

- a. En la especie, hemos sido apoderados de un recurso de revisión constitucional en contra de la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. El Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & compartes interpusieron una acción de amparo contra Propano y Derivados, S.A. (Propagas), bajo el argumento de que ésta pretende instalar una planta de gas licuado de petróleo en el centro de la comunidad Los Ciruelitos, sin cumplir con los requisitos establecidos en la Ley núm. 64-00, sobre Protección del Medio Ambiente, lo cual afectaría derechos fundamentales de los miembros de dicha comunidad, tales como el derecho a la vida, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad personal, a la integridad física y a la intimidad.

c. La Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago acogió dicha acción al considerar que la envasadora vulneraría derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación, debido a la contaminación y violación al derecho al medio ambiente sano, a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la seguridad personal, a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la propiedad, a la familia, a la salud física y psíquica, y por constituir una turbación manifiestamente ilícita para la comunidad. Indicó, además, que el Ministerio de Industria y Comercio había cancelado la licencia otorgada a Propano y Derivados, S.A. (Propagas).

d. La jueza de amparo ordenó la paralización “definitiva” de los trabajos de construcción de la envasadora de gas que se estaba instalando en el sector Los Ciruelitos, en “aras de prevenir un daño inminente y hacer cesar una turbación manifiestamente ilícita”, lo que, conforme lo señala en la sentencia, se prescribe en el artículo 109 de la Ley núm. 834, de mil novecientos setenta y ocho (1978).

e. Sobre la competencia del juez de primer grado para conocer –como lo hizo– del amparo, la parte recurrente ha argumentado que el juzgado apoderado debió declararse incompetente para conocer de la acción, porque a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la referida ley núm. 137-11, es un asunto de competencia de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, tal argumento resulta carente de fundamento legal, pues en virtud de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del artículo 117 de la referida ley núm. 137-11, hasta tanto se establezca la jurisdicción contenciosa administrativa de primer grado, la competencia de ésta en materia de amparo la ejercerá el juzgado de primera instancia que corresponda a cada municipio; y si éste se encuentre dividido en cámaras o salas, el competente lo será su presidente o quien tenga a su cargo las atribuciones civiles en dicho juzgado de primera instancia.

f. Ahora bien, el numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 establece que la admisibilidad de la acción de amparo está condicionada a que no existan otras vías judiciales que permitan, de manera efectiva, obtener la protección de un derecho fundamental invocado.

g. En la especie se ha argumentado que la Administración ha emitido una serie de actos administrativos que se encaminan al otorgamiento de licencias y permisos para la construcción de una estación de combustible que pudiera vulnerar los intereses de un grupo de administrados, lo cual corresponde dilucidar a la jurisdicción contencioso administrativa, a través de un recurso contencioso-administrativo, conforme al procedimiento previsto en la Ley núm. 13-07.

h. Sobre un caso similar al que nos ocupa, este tribunal constitucional dispuso en la Sentencia TC/0430/15 que *la presente acción de amparo debe ser inadmitida por el hecho de que en la especie las pretensiones de la parte accionante giran en torno a la oposición a que sea instalada la referida estación de combustible, lo que implica cuestionar los actos administrativos dictados por las autoridades correspondientes y mediante los cuales se autorizó dicha instalación.*

i. En tal sentido, a la luz de las disposiciones de la Ley núm. 13-07, la presente controversia debe ser resuelta por el Tribunal Contencioso Administrativo,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante el recurso contencioso-administrativo correspondiente, tomando en consideración, no sólo que el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario –lo cual, en casos como este, podría dificultar la efectividad de la decisión que resulte de la acción–, sino también que el Tribunal Superior Administrativo está facultado para adoptar cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia (TC/0030/12).

j. Ya este tribunal ha dictado sentencias –TC/0244/13, TC/0097/13 y TC/0030/12²–, en las cuales ha determinado que: “La admisibilidad de la acción de amparo está condicionada, según el artículo 70.1, a que “no existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”.

k. En razón de lo anterior, contrario a la resuelto por la jueza de amparo, la acción resultaba inadmisibles por existir otra vía judicial efectiva para la protección de los derechos cuya conculcación se arguye, por lo que procede acoger el presente recurso de revisión constitucional, revocar la sentencia impugnada y declarar inadmisibles el amparo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Rafael Díaz Filpo, por motivos de inhibición voluntaria. Figuran incorporados el voto disidente de la magistrada Ana Isabel Bonilla Hernández y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, así como el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

² Entre otras.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas) contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).

SEGUNDO: ACOGER el indicado recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, **REVOCAR** la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, descrita en el ordinal precedente.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo interpuesta por Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & compartes, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Propano y Derivados, S.A. (Propagas); a la parte recurrida, el Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos, Fundación para el Desarrollo Gregorio Luperón, Junta de Vecinos Tierra Alta, Junta de Vecinos Reparto Manhattan, Junta de Vecinos Las Colinas, Club de Tierra Alta y Grupo de Carnaval Los Guinguirianos; así como al Ministerio de Industria y Comercio y al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República y 7 y 66

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

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

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

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ

En ejercicio de la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución dominicana y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, con el debido respeto al criterio mayoritario expresado en la sentencia, y en virtud de la posición adoptada en la deliberación de la misma, procedemos a formular nuestro voto disidente.

I. ANTECEDENTES

En el presente caso, el conflicto se origina por la instalación de una planta de gas licuado, que pretende llevar a cabo Propano y Derivados, S.A. (Propagas), a tal efecto la Junta de Vecinos de Los Ciruelitos, específicamente del Consejo de

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desarrollo Barrial, entiende que con dicha instalación se afectarían derechos fundamentales tales como el derecho a la vida, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad personal, a la integridad física y a la intimidad, por esa razón elevaron una acción de amparo por ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, quien emitió la Sentencia núm. 514-13-00002, en fecha ocho (8) de enero de dos mil trece (2013), que acogió la acción de amparo interpuesta por Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos, dicha sentencia está siendo recurrida en revisión por ante este tribunal por Propano y Derivados, S.A. (Propagas).

El recurso de revisión sobre la sentencia referida fue acogido por el Tribunal Constitucional, que procedió a revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo interpuesta por el Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos, por existir otra vía judicial efectiva para proteger los derechos y garantías fundamentales invocadas, conforme a lo establecido en el artículo 70.1 de la referida ley núm. 137-11.

II. FUNDAMENTOS DEL VOTO DISIDENTE

Con el más absoluto respeto a la posición mayoritaria expresada en esta decisión, con la cual disentimos, nos permitimos expresar las siguientes consideraciones:

2.1. El Tribunal Constitucional fundamenta su decisión en los siguientes criterios:

- a) *Ahora bien, el numeral 1 del artículo 70 de la ley número 137-11 establece que la admisibilidad de la acción de amparo está condicionada a que no existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección de un derecho fundamental invocado.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) En la especie se ha argumentado que la Administración ha emitido una serie de actos administrativos que se encaminan al otorgamiento de licencias y permisos para la construcción de una estación de combustible que pudiera vulnerar los intereses de un grupo de administrados, lo cual corresponde dilucidar a la jurisdicción contencioso administrativa, a través de un recurso contencioso-administrativo, conforme al procedimiento previsto en la ley número 13-07.

c) En tal sentido, a la luz de las disposiciones de la ley número 13-07, la presente controversia debe ser resuelta por el Tribunal Contencioso Administrativo, mediante el recurso contencioso-administrativo correspondiente, tomando en consideración, no sólo que el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario -lo cual, en casos como este, podría dificultar la efectividad de la decisión que resulte de la acción-, sino también que el Tribunal Superior Administrativo está facultado para adoptar cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad una eventual sentencia.

2.2. Basado en los criterios antes expuestos, el Tribunal Constitucional, después de acoger el recurso de revisión, decidió revocar la sentencia de amparo dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago en fecha ocho (8) de enero de dos mil trece (2013), y declarar inadmisibles la acción de amparo presentada por el Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos, contra Propano y Derivados, S.A. (Propagas).

2.3. De los argumentos expuestos en la fundamentación de la decisión de la cual disintimos, podemos inferir que el Tribunal Constitucional ha entendido que la controversia que se presenta en el caso está dada porque los accionantes en amparo estaban atacando los permisos dados para la instalación de la planta de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gas licuado, lo que se traduce en que la controversia se presenta entre particulares y un ente de la administración; En este sentido, entiende el Tribunal que los accionantes escogieron la vía procesal equivocada para reclamar la protección de sus derechos vulnerados, que para solucionar este problema, debían presentar su reclamación mediante un recurso contencioso administrativo.

2.4. Quien suscribe, disiente del criterio de la mayoría, por entender que el núcleo de la controversia se genera en la confrontación entre el derecho de la comunidad a mantener un medio ambiente sano que es amenazado por la instalación de la planta de gas, y por otro lado, el derecho de libre empresa de quienes pretenden la instalación de la referida planta para cuya construcción, las autoridades competentes otorgaron los permisos.

2.5. El otorgamiento de los permisos por los entes competentes para esto, en principio, gozan de la presunción de legítima confianza que debe ser a nuestro entender impugnado directamente cuestionando a la autoridad que los otorgó y no de manera tangencial en un conflicto entre particulares, por lo que somos de opinión, que al igual que otros casos fallados por este tribunal, tales como los de las sentencias TC/0100/14 y la TC/0223/14, en este caso debimos conocer la acción de amparo y fallarla por ser esta la sede natural para resolver del conflicto entre derechos fundamentales que ya fueron decididos en Primera Instancia por el juez de amparo, por lo que remitir el caso por ante otra vía, no nos parece que es lo más eficaz e idóneo.

2.6. Con el debido respeto al criterio mayoritario, entendemos que el Tribunal erró en el núcleo de la controversia al señalar que el conflicto lo genera el otorgamiento de los permisos y a nuestro entender el conflicto sobrepasa el otorgamiento de los permisos, porque aun estuviesen impugnados se trataría de un asunto de legalidad y de lo que se trata es de un conflicto de constitucionalidad al margen de que los permisos sean legales o no, porque



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existen derechos fundamentales protegidos por la Constitución, tales como el derecho a la vida (art. 37), a la igualdad (art. 39), al libre desarrollo de la personalidad (art. 43), a la seguridad personal (art. 40), a la integridad física (art. 42) y a la intimidad (art. 44), y del otro lado el derecho a la libre empresa, protegido en el artículo 50, por lo tanto a nuestro criterio, la sede constitucional es la vía idónea para realizar la ponderación entre tales derechos.

2.7. Por lo que entendemos que remitir el caso por ante la vía contenciosa administrativa, es dilatar la solución a un conflicto que por vía de la revisión de la sentencia de amparo recurrida resultaba más eficaz a los fines de la justicia constitucional, tal y como fueron resueltos los casos decididos por las referidas sentencias de este tribunal que ya hemos citado, en razón que la idoneidad de la vía del amparo como vía procesal está determinada por circunstancias que permitan reconocer la urgencia de la protección de un derecho fundamental o que dicha protección resultare tardía, o existiere la inminencia de un daño irremediable e irreparable a producirse de no otorgarse el amparo.

Solución Propuesta al caso

2.8. Consideramos, que en el presente caso el Tribunal Constitucional hace una incorrecta invocación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, al considerar como razón suficiente para declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo incoada por el Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos “que la misma no es la más efectiva para reclamar la protección de sus derechos vulnerados”, sino que deben realizar su reclamación mediante un recurso contencioso administrativo, por entender que la controversia gira entre un ente de la administración y un particular, conclusión esta con la que no estamos de acuerdo.

2.9. La decisión que nosotros consideramos debió dar el Tribunal Constitucional



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al caso era, acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y abocarse a conocer la acción de amparo.

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

En la especie se ha interpuesto un recurso de revisión contra la ordenanza civil número 514-13-00002 dictada el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013) por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santiago, la cual acogió la acción de amparo incoada por el Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & Compartes, contra Propano y Derivados, S.A. (Propagas). El Tribunal Constitucional procedió a admitir el presente recurso, revocar la sentencia de amparo, y declarar éste inadmisibles por considerar que existe otra vía judicial efectiva.

Disentimos de la decisión que ha tomado este Tribunal, por los motivos que exponemos a continuación:

I. LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA.

1. En torno a la acción de amparo en la República Dominicana, conviene resumir algunos de los elementos que la caracterizan (A), algunos de los aspectos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativos a la inadmisibilidad de la acción de amparo (B) y la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva (C).

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

2. 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 sí 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.

3. Asimismo, la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, del 15 de junio de 2011, en su artículo 65 vino a regular el régimen del amparo.

4. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere “una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental”³, situación en la que, “en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4),

³ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 175.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”⁴, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”⁵.

5. 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 definitiva; 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*”⁶.

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

6. El artículo 70 de la referida ley número 137-11 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 inadmisibile 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.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ Conforme la legislación colombiana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. A continuación, nos detendremos en el análisis de la causal establecida en el artículo 70.1 que es la que ha invocado el Pleno en este caso para declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo, 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.”**⁷(TC/0197/13).

8. 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? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas.

C. Sobre la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva: La otra vía no ha de ser cualquiera, sino una más efectiva que el amparo.

9. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva ley número 137-11. Ella, en efecto, no existía en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la ley número 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 1999- y, por tanto, era desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

10. Al abordar esta causal, una primera cuestión es la de que las otras vías a las que se refiere la norma señalada, no debe tratarse de cualquier otra vía judicial, sino de una que sea efectiva. Al respecto, conviene recordar el criterio desarrollado

⁷ Este y todos los subrayados, así como las negritas que figuran en este texto, son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.”

11. 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**.

12. 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.⁸

13. 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 inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección

⁸ En: Jorge Prats, Eduardo. *Ibíd.*

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁹

14. 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*”.

15. 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*”.

16. 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.

II. SOBRE EL CASO CONCRETO.

17. En la especie, se ha argumentado que la acción de amparo interpuesta por Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & Compartes es inadmisibles al existir otra vía judicial efectiva, esto es el recurso contencioso-administrativo correspondiente.

⁹ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Discrepamos de la posición que, en este sentido, ha tomado la mayoría.

19. Primero, porque en el caso que nos ocupa se ha verificado una conculcación a derechos fundamentales del amparista. Segundo, porque en la especie, el amparo es la vía más efectiva para restituir el derecho fundamental vulnerado.

20. En la especie, el conflicto de que se trata configura, como veremos, una acción de amparo colectivo, pues tal y como lo dispone el artículo 112 de la referida ley número 137-11,

[1]La defensa jurisdiccional de los derechos colectivos y del medio ambiente y de los intereses colectivos y difusos procede para prevenir un daño grave, actual o inminente, para hacer cesar una turbación ilícita o indebida, para exigir, cuando sea posible, la reposición de las cosas al estado anterior del daño producido o la reparación pertinente.

21. El Consejo de Desarrollo Barrial de la Comunidad de Los Ciruelitos & Compartes interpusieron una acción de amparo contra Propano y Derivados, S.A. (Propagas), bajo el argumento de que esta pretende instalar una planta de gas licuado de petróleo en el centro de la comunidad Los Ciruelitos, sin cumplir con los requisitos establecidos en la ley número 64-00 sobre Protección del Medio Ambiente, lo cual afectaría derechos fundamentales de los miembros de dicha comunidad, tales como el derecho a la vida, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad personal, a la integridad física, y a la intimidad.

22. La Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santiago acogió dicha acción, ordenando la paralización definitiva de la construcción de la envasadora de gas al considerar que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dicha envasadora vulneraría derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación, debido a la contaminación y violación al derecho al medio ambiente sano, a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la seguridad personal, a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la propiedad, a la familia, a la salud física y psíquica, y por constituir una turbación manifiestamente ilícita para la comunidad.

23. En sus argumentos, la jueza de amparo indicó, además, que el Ministerio de Industria y Comercio había cancelado la licencia otorgada a Propano y Derivados, S.A. (Propagas).

24. Como sustento de su decisión, la jueza consideró que para operar una planta de gas licuado de petróleo existen requisitos fijados por la ley y, en el caso que le ocupaba, no era posible determinar tal cumplimiento, especialmente porque en el referido proceso de amparo el Ministerio de Industria y Comercio intervino de manera voluntaria y solicitó pública y oralmente la suspensión provisional de la instalación de la planta de gas, admitiendo que con su operatividad se violentaría el medio ambiente.

25. En la especie, se pudo constatar que el diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008) la recurrente inició los trámites legales a los fines de obtener la autorización para la apertura de una envasadora de gas licuado de petróleo. Llama a nuestra atención que hasta la fecha, lo que sí se ha comprobado es la inconsistencia de los órganos de la Administración en relación a la expedición de los permisos correspondientes, a saber:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. El nueve (9) de enero de dos mil nueve (2009), el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Municipio de Santiago, expide una comunicación en la que se informa la **no objeción de uso de suelo** para el proyecto envasadora de gas de Propanos y Derivados, C. A.

2. El trece (13) de julio de dos mil nueve (2009), la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) **se opone** a que se proceda a la instalación de la envasadora Propagas, en Los Ciruelitos, Santiago.

3. El quince (15) de julio de dos mil nueve (2009) Director General del Plan de Regulación Nacional de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, informa **la cancelación** del formulario M-011 No. 0173 de diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008) a nombre de Envasadora de GLP “Propagas”, **por no cumplir requisitos exigidos por ley.**

4. El diecisiete (17) de julio de dos mil nueve (2009), el Secretario de Estado de Industria y Comercio, comunica al Director General del Plan de Regulación Nacional que **no se acoge la solicitud de cancelación del formulario antes descrito**, por lo que dicho formulario debe mantener la vigencia y validez.

5. El treinta y uno (31) de julio de dos mil nueve (2009) la Directora General del Plan de Regulación Nacional del Ministerio de Industria y Comercio, **autoriza el inicio de construcción de la Envasadora de GLP y/o Estación de Gasolina.**

6. El veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012) la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), **levanta la oposición antes descrita.**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. El dos (2) de mayo de dos mil doce (2012), el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales **otorga el permiso ambiental para la construcción y operación del proyecto.**

8. El diez (10) de enero de dos mil trece (2013), la Viceministra de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente certifica que la Planta Propagas Los Ciruelitos cuenta con el Permiso Ambiental, pero que a la fecha **no se ha cumplido** con el acápite cuarto de la disposición de su autorización ambiental que requiere de la entrega de un informe de cumplimiento ambiental cada seis (6) meses.

9. Luego, el veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013) el Director General del Plan de Regulación Nacional del Ministerio de Industria y Comercio, informa que en sus archivos existe un expediente a favor de la Envasadora de GLP “Propagas”, para trámites legales para autorización de apertura, y **que el proyecto de que se trata cumple con todos los requisitos.** Sin embargo, ese mismo Director, el veinticinco (25) de noviembre de dos mil trece (2013), informó que el trámite legal para la autorización de apertura de la referida envasadora de gas licuado de petróleo se encuentra vigente, pero que **no se ha recibido el pago del permiso de operación** que se describe en el artículo 21 del decreto número 307-01 de dos (2) de marzo de dos mil uno (2001), para la aplicación de la ley número 112-00, Tributaria de Hidrocarburos, de veintinueve (29) de noviembre de dos mil (2000).

26. Conforme al artículo 21 del referido decreto número 307-01, la persona interesada en el expendio de gas licuado de petróleo, ya sea para el uso vehicular o doméstico, previamente debe adquirir una licencia, que se obtiene mediante la realización de solicitudes a diversos organismos oficiales, según lo establecido en las regulaciones vigentes en los mismos organismos -que intervienen en cada una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las etapas del proceso de aprobación-, como son: Ayuntamiento, Obras Públicas, Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos, Dirección General de Catastro, Poder Ejecutivo –éste conforme a las previsiones de la ley número 317-72- y, finalmente, el Ministerio de Industria y Comercio, el cual expedirá la referida licencia, una vez se comprueben todas las autorizaciones de los organismos oficiales señalados anteriormente y se efectúe la revisión técnica de seguridad correspondiente. Posteriormente, el referido ministerio expide un permiso o licencia que autoriza el inicio de las actividades, luego de comprobar todas las autorizaciones de los organismos antes indicados y se verifique la seguridad correspondiente.

27. Cabe agregar que en la audiencia celebrada por ante la jueza de amparo para el conocimiento del asunto que nos ocupa, el Ministerio de Industria y Comercio solicitó que se comprobara la vulneración al medio ambiente y se suspendiera la construcción de la referida envasadora, hasta tanto el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales decida sobre la viabilidad del proyecto.

28. En síntesis, a la fecha de la toma de la presente decisión, el Tribunal Constitucional no ha recibido comunicación alguna que permita determinar que la referida envasadora de gas ha obtenido las licencias que, conforme a la ley, corresponden, y que –en la práctica de dicho órgano- se expiden mediante resoluciones emitidas directamente por el Ministro de Industria y Comercio.

29. La juez de amparo ordenó la paralización “*definitiva*” de los trabajos de construcción de la envasadora de gas que se estaba instalando en el sector Los Ciruelitos, en “*aras de prevenir un daño inminente y hacer cesar una turbación manifiestamente ilícita*”, lo que, conforme lo señala en la sentencia, se prescribe en el artículo 109 de la ley número 834 de 1978.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Sobre la competencia del juez apoderado.

30. Lo anterior obligaba a la mayoría de este Tribunal a resolver una problemática relativa a la competencia del juez de primera instancia en atribuciones de juez de amparo.

31. En efecto, ya este Tribunal Constitucional ha reiterado que la determinación del hecho, la interpretación y la 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 que en la aplicación del derecho se haya producido una vulneración a un derecho constitucional y, por tanto, la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal (sentencia TC 0017-2013, del 20 de febrero de 2013).

32. El derecho a un juez competente, es una de las garantías mínimas del debido proceso, consagrada en el artículo 69.2 de la Constitución dominicana, según el cual toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a ser oída por una jurisdicción competente, establecida con anterioridad por la ley.

33. Esta garantía no solamente supone la existencia de un órgano judicial que haya sido previamente creado por el legislador, sino que se nutre de un principio de imparcialidad que procura evitar la confusión o contaminación de las funciones de cada juez. Así, la eficacia y aplicación práctica de la garantía del juez competente busca encaminar la actuación judicial hacia el respeto de los derechos fundamentales de toda persona, tal y como lo hizo la jueza de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. Sobre la competencia del juez de primer grado para conocer –como lo hizo- del amparo, la parte recurrente ha argumentado que el juzgado apoderado debió declararse incompetente para conocer de la acción, porque a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la referida ley número 137-11, es un asunto de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, tal argumento resulta carente de fundamento legal, pues en virtud de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la referida ley número 137-11, hasta tanto se establezca la jurisdicción contencioso-administrativa de primer grado, la competencia de ésta en materia de amparo la ejercerá el juzgado de primera instancia que corresponda a cada municipio; y si este se encontrare dividido en cámaras o salas, el competente lo será su presidente o quien tenga a su cargo las atribuciones civiles en dicho juzgado de primera instancia.

35. Es por esto que la jurisdicción apoderada para conocer del amparo que nos ocupa se encontraba facultada para comprobar –como lo hizo- que Propano y Derivados, S.A. (Propagas), no obstante no contar con la licencia correspondiente, había iniciado los trabajos encaminados a la operatividad de una envasadora de gas licuado de petróleo.

B. Sobre el descenso de la comisión designada y el peritaje.

36. Apoderado del presente recurso, el Pleno de este Tribunal Constitucional designó una comisión integrada por tres (3) jueces y un (1) perito, la cual se trasladó al lugar objeto del presente conflicto para verificar las circunstancias que rodean la presente controversia. Precisamos que la escogencia del perito el



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal la realizó a partir de una terna remitida por la Academia de Ciencias de la República Dominicana, a solicitud de este Tribunal.

37. Ante la presencia de la figura del perito, resultaba preciso aclarar que tales especialistas son meros auxiliares de la justicia. Las conclusiones, apreciaciones personales y dictámenes de los peritos en un proceso judicial, no vinculan al juzgador. En los procesos judiciales -como el amparo-, el perito tiene como función principal la de facilitar a los jueces información que permita emitir una resolución justa. Su dictamen se constituye más bien como un elemento informativo que puede ser o no, acogido por el juzgador.

38. Respecto del caso que nos ocupa, en el informe preparado por el perito designado, éste concluye, en síntesis, que si las instituciones legalmente capacitadas dan su visto bueno, el emplazamiento de la gasera es ambiental y socialmente viable. No obstante, es este mismo perito quien en su informe señala que a ciento cuarenta (140) metros del lugar donde se pretende instalar el tanque de gas de la referida envasadora se encuentra ubicado un colegio; y, a cincuenta (50) metros, una fábrica de embutidos, evidenciando además que –como veremos más adelante- tal posición difiere de lo que dispone la reglamentación y ley vigentes. Tales contradicciones impedían que el referido informe fuera tomado en consideración para orientar la solución del presente conflicto.

39. Aclarado lo anterior, explicamos aquí que al traslado realizado por la comisión de jueces designada por este Tribunal, comparecieron las partes y el representante del Ministerio de Medio Ambiente, quienes presentaron sus respectivos argumentos, tanto en una sesión abierta realizada en uno de los salones de audiencia del Palacio de Justicia de Santiago, como en el mismo lugar en el que se pretende construir la envasadora de gas, objeto del conflicto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Conviene explicar que, con relación a la licencia ambiental, conforme a las disposiciones del artículo 16.33 de la ley número 64-00, sobre Medio Ambiente, la misma es un documento en el cual se hace constar que se ha entregado el estudio de impacto ambiental correspondiente, y que la actividad, obra o proyecto se puede llevar a cabo, bajo el condicionamiento de aplicar el programa de adecuación y manejo ambiental, indicado en el mismo. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional no pudo constatar la realización de estudio alguno, por parte de la referida entidad.

41. Por otro lado, la ley número 317-72, del diez (10) de junio de mil novecientos setenta y dos (1972), que reglamenta la instalación de estaciones de servicio o puestos para el expendio de gasolina en las avenidas y calles principales de las zonas residenciales de las ciudades de Santo Domingo de Guzmán y Santiago de los Caballeros, establece en su artículo 3 que en ningún caso dichas instalaciones o puestos de gasolina podrán erigirse a menos de doscientos (200) metros en Santo Domingo de Guzmán y Santiago de los Caballeros, cuando se encuentren edificios destinados o que se proyecten destinar a escuela, mercado, hospital, iglesia, teatro, cine, asilo, biblioteca, plaza, parque o jardín público y de aquellos otros establecimientos o lugares de carácter público para los que la Oficina de Planeamiento Urbano correspondiente juzgue necesaria la aplicación de tal medida.

42. El cumplimiento de las distancias requeridas es verificado por las oficinas de planeamiento urbano, con la aprobación del Poder Ejecutivo, y aplica para el otorgamiento de las licencias de estación de servicio y de expendio de gas licuado de petróleo, con arreglo a lo que dispone el artículo 21 del referido decreto número 307-01.

43. Conviene hacer un paréntesis para aclarar que, atendiendo a lo señalado por el informe pericial, la resolución número 139/99, dictada el doce (12) de abril de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil novecientos noventa y nueve (1999) por el Ministerio de Industria y Comercio, establece que la distancia del tanque de gas licuado de petróleo a instalarse con respecto a construcciones donde se aglomeren personas, tales como escuelas o linderos a propiedades adyacentes construibles, es de cien (100) metros. Sin embargo, resulta importante resaltar, en este caso concreto, que: 1. En términos jerárquicos, una resolución emitida por un ministerio no puede estar –y no está– ubicada por encima de un reglamento de aplicación de una ley, ni de la ley misma; y 2. La referida resolución 139/99 no aplica a los casos que, de manera específica, regula la referida ley número 317, que son los relativos a la instalación de estaciones de servicio o puestos para el expendio de gasolina en las avenidas y calles principales de las zonas residenciales de las ciudades de Santo Domingo de Guzmán y Santiago de los Caballeros.

44. Cerrado el paréntesis precedente, y continuando con el desarrollo de nuestras consideraciones, subrayamos que, conforme a las observaciones *in situ* de quien expone la presente discrepancia, a ciento cuarenta (140) metros del lugar donde se pretende instalar el tanque de gas de la referida envasadora se encuentra ubicado un colegio; y a cincuenta (50) metros, una fábrica de embutidos con instalaciones de electricidad, combustible y maquinarias, la cual tiene decenas de años allí instalada y cuya proximidad con la proyectada envasadora representa riesgos de seguridad. A esto se agrega que, tal y como fue apreciado por el ponente, el medio ambiente natural de la zona ya ha sido completamente antropizado, es decir, ha sido ampliamente modificado por el hombre, alterando su ecosistema natural, circunstancia a la cual este Tribunal tenía como deber el no añadirle cargas que incrementaran la amenaza a la seguridad de las personas que residen, laboran o estudian en los alrededores del sector en cuestión.

45. Asimismo, el Ministerio de Medio Ambiente manifestó a los jueces de la comisión que sus técnicos, amparados por el artículo 8 de la ley número 64-00 –



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se describe más adelante-, levantaron un acta estableciendo que existían irregularidades en cuanto a la proximidad de las viviendas y áreas peligrosas colindantes, que constituían un potencial peligro y entraban en contradicción con la normativa medioambiental, por lo que la Oficina Provincial ordenó la paralización de los trabajos a los fines de solicitar una reconsideración al permiso que ya había sido otorgado, y que, hasta la fecha, no ha habido respuesta.

C. Sobre los principios de precaución y de prevención: Medio ambiente y otros derechos fundamentales en juego.

46. Nos interesa establecer que, al hablar de medio ambiente, lo hacemos respecto de un bien jurídico constitucionalmente protegido, que obliga al Estado a tomar las medidas adecuadas para su preservación.

47. Así, cuando se comprueban situaciones capaces de generar en el medio ambiente una afectación potencialmente negativa, el Estado, a través de las autoridades llamadas a protegerlo, tienen el deber de actuar conforme al principio de precaución, y aún ante las dudas relativas a la seguridad o el daño, debe tomar medidas eficaces que impidan la degradación del medio ambiente.

48. A propósito de todo esto, nos permitimos subrayar que los permisos y licencias que la Administración otorga en ocasión de aquellas actividades que de una manera u otra afectan al medio ambiente, son actos administrativos que tienen como objetivo principal la protección de derechos individuales y colectivos, lo cual –en circunstancias como la que nos ocupa- se logra con el ejercicio efectivo y eficaz del deber de prevención y vigilancia de los daños ambientales. Esta labor es posible a través del otorgamiento, suspensión o cancelación de las referidas licencias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. En efecto, el artículo 8 de la referida ley número 64-00, establece

El criterio de prevención prevalecerá sobre cualquier otro en la gestión pública y privada del medio ambiente y los recursos naturales. No podrá alegarse la falta de una certeza científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas y eficaces en todas las actividades que impacten negativamente el medio ambiente, conforme al principio de precaución.

50. El principio de precaución, supone entonces que, ante la falta de certeza científica absoluta, las decisiones que tome el Estado respecto de las afectaciones al medio ambiente, deben inclinarse hacia la preservación de éste. Es decir, ante la duda, se favorece el medio ambiente, haciendo valer el principio que la jurisprudencia comparada llama *in dubio pro natura*. En este sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica ha señalado que

una actividad económica descontrolada e irresponsable puede producir un daño irreversible en el ecosistema, razón por la cual se impone la aplicación del principio “in dubio pro natura”, en el sentido de que si existe duda sobre si una actividad produce o no daños al ambiente, debe priorizarse en su protección y en consecuencia, limitarse o prohibirse dicha actividad.

51. Asimismo, el principio de prevención exige del Estado el establecimiento de medios y políticas necesarias para evitar daños al medio ambiente; su función especial radica en prever y evitar los daños, adoptando las medidas necesarias para controlar la degradación del medio ambiente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. Si bien es cierto que la licencia de operaciones para este tipo de envasadoras es otorgada por el Ministerio de Industria y Comercio, no menos cierto es que, como ya señalamos, uno de los requisitos para la obtención de la misma es la licencia ambiental, acto administrativo clave –imprescindible, más aun- con el que se establece que el Estado (i) está preparado para ejercer la referida prevención y vigilancia sobre las actividades que pueden afectar el medio ambiente y que, además, (ii) ha planificado las acciones adecuadas para dicha labor.

53. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana, estableciendo que

la licencia ambiental no funciona como una prerrogativa del beneficiario de la misma, como puede que operen otro tipo de actos administrativos. Por el contrario, la licencia es entendida en clave constitucional como una herramienta para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos y riquezas naturales, en concordancia con el principio de prevención¹⁰.

54. En el caso que nos ocupa, la amenaza percibida por la jueza apoderada de la acción de amparo convertía en imperativa la necesidad de que se dictara una decisión judicial que, con características preventivas, neutralizara los efectos de actividades que –a todas luces- atentan contra derechos fundamentales -en este caso, los derechos de los residentes, vecinos y estudiantes en la comunidad Los Ciruelitos- como el derecho colectivo a un medio ambiente sano, cuya conculcación afecta, a su vez, derechos individualizables como los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la salud, a la intimidad familiar; máxime al comprobar que, justo al lado del terreno en que se pretende construir la referida estación, residen personas, algunas de las cuales, peor aún, suman muchos años de residencia en dicho sector.

¹⁰ Sentencia de Constitucionalidad número 746/12, 26 de septiembre de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. Y es que no nos cabe duda de que, en materia de amparo para la protección de derechos colectivos, como lo es el derecho a un medio ambiente sano, corresponde analizar cada caso y determinar la conexidad de la violación de estos derechos colectivos y la afectación –o amenaza de afectación- de otros derechos fundamentales individuales.

56. La amenaza a estos derechos se verifica en una comunidad –ya caracterizada por un medio ambiente afectado y precario- en la que se pretende instalar una envasadora de combustible, inflamable y tóxico, que –a la fecha- no cumple con las reglas de seguridad que requiere la ley, y, peor aún, sin el debido control y vigilancias por parte de la Administración.

57. La efectividad de la función esencial de un Estado Social de Derecho, como el nuestro, depende de que, realmente, prime la protección de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

58. En efecto, tal y como lo establece el artículo 67 de la Constitución, constituyen deberes del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones, por lo que toda persona tiene derecho, tanto de modo individual como colectivo, a habitar en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y de la naturaleza. Asimismo, tal y como prescribe el artículo 217 de la Constitución, nuestro régimen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

económico se orienta y fundamenta en la búsqueda del desarrollo humano y, entre otros, en la sostenibilidad ambiental.

59. La parte recurrente alega, además, que la medida tomada por la jueza de amparo atenta contra su derecho a disponer de su propiedad sobre el inmueble en el que se pretende instalar la referida envasadora, y contra su derecho a la libertad de empresa.

60. Lo anterior obligaba al Tribunal Constitucional a realizar un ejercicio de ponderación de bienes, lo que implicaba la operación de “balancear” los derechos en conflicto, haciendo prevalecer a uno sobre el otro, con base en una estimación específica para el caso concreto.

61. Para realizar tal ejercicio, resultaba conveniente señalar que los artículos 50 y 51 de la Constitución establecen que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la libertad de empresa y el derecho de propiedad.

62. Respecto del derecho a la libertad de empresa, el artículo 50 de la Constitución indica que el Estado puede –es decir, está facultado- a otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental. Esto, conforme a lo que ya hemos afirmado antes, supone la facultad del Estado para conceder o negar los permisos o licencias correspondientes cuando la prevención de la contaminación, la obligación de protección y el mantenimiento del medio ambiente así lo ameriten, en provecho de las presentes y futuras generaciones, tal cual lo prescribe el referido artículo 67 de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Constitución. De ahí que la protección al derecho a la libre empresa, en casos como el que nos ocupa, se subordina a la protección del derecho colectivo al medio ambiente sano, que a su vez garantiza la protección de otros derechos fundamentales como lo es el derecho a la vida.

63. Con relación al derecho de propiedad, la norma constitucional prescribe que la propiedad tiene una función social que implica, a su vez, obligaciones. Si bien el derecho de propiedad protege y garantiza la libre disposición y uso de los bienes –inmuebles en este caso-, no menos cierto es que, en la especie, dicho derecho encuentra sus límites en la preservación de otro derecho, como el derecho al medio ambiente y, consecuentemente, los derechos a la vida, a la intimidad, a la salud y a la seguridad personal de los demás. Así las cosas, este Tribunal Constitucional no ha debido permitir que el derecho de propiedad de la parte recurrente agreda otros bienes jurídicos que también han sido constitucionalmente protegidos, como los ya señalados.

64. Si bien este Tribunal ha reconocido que aunque instalaciones como éstas entrañan un nivel de riesgo que puede ser asumido tomando en cuenta la demanda y satisfacción de determinados productos y servicios requeridos por el público (sentencia TC/0100/14); no menos cierto es que, en la especie, la demanda de este servicio público –de suministro de gas licuado de petróleo-, en la actualidad se encuentra satisfecha para la comunidad Los Ciruelitos, quienes tienen acceso al mismo, sin que se precise de la construcción de una nueva estación de servicio y expendio del referido combustible.

65. El asunto evidenciaba, sin lugar a dudas, que el derecho de los vecinos -de la comunidad afectada en este caso- a habitar en un medio ambiente sano pueden verse vulnerados por los riesgos, ruidos y olores que implica la estación de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

combustible, situación que se agrava más aún con el temor que produce el potencial peligro de una explosión, lo que afecta la salud física y mental, y la vida misma.

66. Resalta además el hecho de que a no más de 140 metros de distancia exista una escuela, lo que representa una amenaza en perjuicio de persona menores de edad, que reciben una protección especial por parte del Estado para su desarrollo armónico e integral, a la luz de las disposiciones del artículo 56 de la Constitución, y de la Convención del Niño.

67. Vemos entonces que, en la especie, la conservación de un medio ambiente sano, como derecho colectivo, trascendía a un individuo, en la medida en que era asunto de interés fundamental para toda la sociedad. Por esto, su protección no radica únicamente en velar por la protección a una persona, sino a la sociedad misma, trascendiendo las esferas de los administradores del Estado, e involucrando al ser individual, al ser social, a las empresas y hasta a la misma comunidad internacional. Es aquí donde radica la doble titularidad de los derechos colectivos -individual y colectiva-, así como su naturaleza -derechos de solidaridad y eminentemente preventivos-; y lo explica la Corte Constitucional de Colombia al señalar que

[l]os derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno. También los derechos colectivos se caracterizan porque exigen una labor anticipada de protección y, por ende, una acción pronta de la justicia para evitar su vulneración u obtener, en dado caso, su restablecimiento. De ahí que su defensa sea eminentemente preventiva. Otro rasgo es que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

superan la tradicional división entre el derecho público y el derecho privado. Además, son de índole participativa, puesto que mediante su protección se busca que la sociedad delimite los parámetros dentro de los cuales se pueden desarrollar las actividades productivas y socialmente peligrosas. Igualmente, los derechos colectivos son de amplio espectro en la medida en que no pueden considerarse como un sistema cerrado a la evolución social y política. Finalmente, estos derechos tienen carácter conflictivo en tanto y en cuanto implican transformaciones a la libertad de mercado. (Sentencia T-299/08).

68. Un medio ambiente sano garantiza una vida digna; éste es, a su vez, un derecho inalienable, intransferible e inviolable, por lo que la actuación estatal puede ser objeto de vigilancia por parte de los órganos encargados de ejercer el control y sometimiento a la constitucionalidad, especialmente en los casos en que la integridad física de las personas se encuentra amenazada. Este control y sometimiento es responsabilidad de los jueces, especialmente de los jueces constitucionales, cuando –como en la especie- los derechos en peligro prevalecen sobre las cuestiones puramente formales. Es deber de estos jueces ordenar las medidas necesarias para proteger los derechos fundamentales amenazados.

D. Conclusión.

69. En fin que, al comprobarse que las afectaciones al medio ambiente son reales y amenazan directamente los señalados derechos fundamentales de los recurridos, no procedía inadmitir la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva, pues en este caso no había -ni hay- un mecanismo judicial más efectivo que la acción de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. Por el contrario, procedía rechazar el presente recurso y confirmar la sentencia recurrida, preservando así los derechos de los amparistas que fueron protegidos por el juez de amparo.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Pizano, Juez.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

1.- En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, disentimos con el mayor respeto de la motivación que sustenta la decisión precedente, de acuerdo con la cual el Pleno optó por declarar la inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía efectiva. Estimamos, en cambio, que el Pleno debió conocer el fondo de la acción porque así lo dispuso el legislador (**A**), máxime en el presente caso que satisface todos los presupuestos de procedencia del amparo (**B**), y en el que estimamos resulta inaplicable la causal de existencia de otra vía efectiva (**C**).

A) EL LEGISLADOR ORDENA AL JUEZ A CONOCER DE LA
ACCIÓN
DE AMPARO

2.- En la especie, el Tribunal Constitucional revocó la decisión del juez de amparo —que acogió la acción— por considerar que este debió declararla inadmisibile por la existencia de otra vía eficaz. Como se infiere de las motivaciones de la sentencia que antecede, el Pleno estatuyó que como lo que se impugna en la especie son actos administrativos atinentes a a las licencias y permisos para la construcción de una envasadora de GLP, dicha cuestión corresponde ser dilucidada por «la jurisdicción contencioso-administrativa, a través de un recurso contenciosos-



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo, conforme al procedimiento previsto en la ley número 13-07¹¹». En este sentido estableció que, en el presente caso, la referida jurisdicción era una vía más efectiva que el amparo para la protección de los derechos fundamentales lesionados.

3.- Tenemos el criterio de que con este razonamiento el Tribunal incurrió en una incorrecta interpretación de los hechos, así como de las disposiciones del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, pues el juez de amparo tiene como mandato general instruir y decidir sobre el fondo del amparo —aun cuando eventualmente pudiere verificarse una causal de inadmisibilidad—. En efecto, el párrafo capital del indicado artículo 70 dispone que el juez, una vez apoderado de la acción de amparo, y luego de instruido el proceso, *podrá*¹² fallar el caso declarando la inadmisibilidad de la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes tres casos:

1. Cuando existan otras vías 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.

¹¹ Véase el párrafo g del inciso 11 de la sentencia que antecede.

¹² «Artículo 70.- Causas de inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, *podrá* dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: [...]». (Subrayado nuestro).

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.- La mera literalidad del texto denota con evidencia difícilmente refutable que el uso del tiempo verbal *podrá* no se incluyó por azar en la disposición aludida, sino que manifiesta un designio legislativo expreso y preciso: otorgar un margen de apreciación en favor del juez para permitirle pronunciarse sobre el fondo del asunto, incluso en la hipótesis de que resulten configuradas una o más de las causales contenidas en dicho texto. De la naturaleza indubitable de este propósito se infiere que si el legislador hubiese querido disponer la solución opuesta, o sea, el obligatorio pronunciamiento de la inadmisión, habría manifestado que el juez *deberá* dictaminarla, en vez de que *podrá* declararla, como taxativamente indica dicho texto. Obviamente, mediante el empleo del verbo *poder*¹³, en el futuro simple *podrá*, se pretendió dar carácter prioritario a la tutela de derechos fundamentales frente al mero cumplimiento de formalidades procesales, en concordancia con los principios consagrados en el artículo 72 de la Constitución¹⁴.

5.- En este orden de ideas, debemos observar que el párrafo capital de esta prescripción legislativa no plantea al juez, en la hipótesis considerada, un mandato perentorio de inadmitir el amparo, sino una simple posibilidad de declararlo inadmisibile. Se trata, en consecuencia, de una mera potestad que somete a su arbitrio soberano una alternativa: inadmitir la acción o acogerla¹⁵. Nótese, en efecto, que el análisis lógico-jurídico del mencionado párrafo capital del artículo 70 establece la siguiente secuencia:

¹³ «Tener expedita la facultad de o potencia de hacer algo» (*Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, edición 2014, tomo II, p. 1791).

¹⁴ «Artículo 72.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas 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».

Párrafo.- Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo».

¹⁵ Y, en este caso, fallarla, luego de instruirla.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Que incumbe al juez a cargo de una petición de amparo la obligación de instruir el proceso y pronunciarse sobre el fondo del mismo¹⁶;
- Que, facultativamente, él podrá descartar este resultado, decidiendo en cambio pronunciar la inadmisión de la acción; y
- Que podrá asimismo optar por esta última solución en caso de existencia de otras vías judiciales efectivas¹⁷, de extemporaneidad de la acción,¹⁸ o de notoria improcedencia de la misma¹⁹.

Por tanto, estimamos que la procedencia del amparo constituye la regla general, mientras que su inadmisión resulta una solución excepcional. En este tenor, concordamos con el criterio de Rubén HERNANDEZ VALLE, quien sostiene que:

[...] desde un punto de vista estrictamente teórico y de conformidad con algunos principios de la justicia constitucional los procedimientos de admisibilidad no deberían existir en los procesos constitucionales, por lo que las respectivas demandas deberían resolverse siempre en sentencia, aunque esta última se fundamente luego en la carencia de requisitos de procedibilidad de la pretensión del recurrente²⁰.

¹⁶ Si, obviamente, satisface los presupuestos de procedencia que se desprenden de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la LOTCPC.

¹⁷ Artículo 70.1.

¹⁸ Artículo 70.2.

¹⁹ Artículo 70.3.

²⁰ HERNÁNDEZ VALLE (Rubén), *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 2009, p. 125, citado por JORGE PRATS (Eduardo), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, Editorial *Ius novum*, Santo Domingo, República Dominicana, 2013, p. 186.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.- Tomando como premisa este razonamiento, la previsión de causales de inadmisibilidad en el proceso de amparo no tiene como fin la limitación al acceso a dicho proceso como garantía constitucional, sino:

[...] evitar que las jurisdicciones de amparo se sobrecarguen con asuntos de escasa o nula importancia en detrimento de la necesidad de conocer prontamente los amparos relevantes, o que estas conozcan innecesariamente demandas que no han cumplido con un mínimo de exigencias formales y sustantivas²¹.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que corresponde *siempre* el juez de amparo conocer del fondo del asunto, es decir, que *siempre* tiene el deber de instruirlo, independientemente de que decida pronunciarse sobre el fondo del mismo o declarar la inadmisibilidad de la acción. Esta inferencia se desprende igualmente del referido párrafo capital del artículo 70 cuando establece que «[e]l juez apoderado de la acción de amparo, *luego de instruido el proceso*²², podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...]». La inclusión de dicha frase por parte del legislador tampoco resulta ociosa, pues, de una parte, los principios rectores de accesibilidad²³ y de efectividad²⁴ imponen que el juez se pronuncie sobre el fondo de la acción; y, de otra parte, porque no siempre resulta fácil discernir *in limini litis* cuándo el amparo resulta inadmisibile²⁵. Por estas

²¹ JORGE PRATS (Eduardo), *ibid.*

²² El subrayado es nuestro.

²³ «**Artículo 7.- Principios Rectores.** El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: 1) **Accesibilidad.** La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia».

²⁴ «**Artículo 7. Principios Rectores.** [...] 4) **Efectividad.** Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades».

²⁵ JORGE PRATS (Eduardo), *ibid.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones, en caso de duda, el juez de amparo debe decantarse por decidir sobre el fondo del asunto, y no limitar el escrutinio judicial al pronunciamiento de la inadmisibilidad de la acción.

7.- Se trata de una consecuencia de la aplicación del principio de la autoridad del juez constitucional, el cual establece que este tiene jurisdicción atribuida por la Constitución y, en tal virtud, debe siempre actuar de acuerdo con ella. Es, por tanto, «un juez de la Constitución y para la Constitución»²⁶. Asimismo, por aplicación a los procesos constitucionales del principio relativo al debido proceso, los jueces no deberán estar limitados por «servilismos formales y ritualismos estériles» para garantizar la eficacia del servicio jurisdiccional a través de un proceso sin restricciones²⁷. Este principio se refleja a su vez en la ágil dinámica que el ejercicio de la prerrogativa de oficiosidad²⁸ de parte de los jueces imprime a los procesos constitucionales dominicanos. Cabe señalar, además, que en esta situación entra en juego la aplicación del principio *pro homine*, que, como explica Mónica PINTO²⁹

«[...] es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre».

²⁶ GOZAINI, Osvaldo, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires/Santa Fe, Argentina, p. 129.

²⁷ *Ibid.*, p. 133.

²⁸ Art. 7. 11 de la Ley núm. 137-11.

²⁹ Citada por GOZAÍNI, *ibid.*, p. 144.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.- Con base en el razonamiento antes expuesto, conviene aclarar que, en derecho dominicano, las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo no operan igual que los medios de inadmisión del derecho común³⁰, pues, como se ha visto, la inadmisión es pronunciada facultativamente por el juez de amparo luego de instruir el fondo del proceso; mientras que, en el derecho procesal común, el juez está obligado a declarar la inadmisibilidad de la acción sin conocer del fondo, ya sea de oficio o a pedimento de parte³¹. La precisión anterior se justifica porque si se analizan las causales de inadmisión de la acción de amparo, como si fueran las inadmisibilidades de derecho común, el resultado sería el mismo que en la especie: erróneamente se anulará la decisión del juez que conoció del fondo de la acción de amparo por entender que debió declararla inadmisibile.

Además de la argumentación desarrollada, resulta pertinente resaltar que la orden impartida por el Pleno a los amparistas de que persigan la protección de su derecho por medio del recurso contencioso-administrativo (cuando el juez de amparo ya la había otorgado) constituye una violación al derecho a la tutela judicial efectiva de los accionantes. Basamos este criterio en que, a nuestro juicio, se violentaría el principio al derecho a la justicia pronta si para el resguardo y restitución del derecho de los accionantes estos debieran reiniciar una nueva acción legal. Esto implicaría, en efecto, constreñirles a esperar el considerable lapso inherente al agotamiento de todas las instancias del proceso hasta la obtención de una decisión definitiva e irrevocable, que, por cierto, tampoco les garantiza la subsanación del derecho conculcado.

³⁰ Artículo 44 (Ley 834 de 1978): «Constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada».

Artículo 46 (Ley 834 de 1978): «Artículo 46.- Las inadmisibilidades deben ser acogidas sin que el que las invoca tenga que justificar un agravio y aun cuando la inadmisibilidad no resultare de ninguna disposición expresa».

³¹ Artículo 47 (Ley 834 de 1978): « Los medios de inadmisión deben ser invocados de oficio cuando tienen un carácter de orden público especialmente cuando resulten de la inobservancia de los plazos en los cuales deben ser ejercidas las vías de recurso».

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.- Con relación a este tema, debemos indicar que la Corte Suprema de Argentina ha establecido como doctrina firme que la circunstancia de que el tribunal apoderado del amparo rechace la acción, luego de haberla tramitado o instruido, «[...] implica un dispendio jurisdiccional del que corresponde prescindir por constituir un exceso ritual que agrava la tutela judicial efectiva»³². Llama poderosamente la atención el hecho de que la máxima jurisdicción argentina³³ sustente este criterio en un ordenamiento que, como el suyo, consagra el amparo como una vía subsidiaria cuya procedencia se supedita a la prueba de inexistencia de otra vía ordinaria idónea³⁴. Si extrapolamos este criterio al sistema dominicano, el «dispendio jurisdiccional» alcanzaría una cota de gravedad notoriamente mayor, puesto que, en nuestro país, para el sometimiento de una petición de amparo el accionante no se encuentra obligado a probarla idoneidad de esta acción respecto a otras —como ocurre en Argentina—, sino que dicha idoneidad se presume.

10.- A la luz de los precedentes razonamientos, hemos de convenir que, en la especie, al instruir y decidir sobre el fondo de la acción de amparo el juez apoderado cumplió el mandato legal que prescribe el referido párrafo capital del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, lo cual a su vez se ajusta al designio del constituyente de consagrar al amparo como una garantía efectiva para la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, estimamos acertada la decisión del juez *a-quo* de pronunciarse sobre el fondo de la acción de amparo porque en el caso se

³² Véanse, en este sentido, las siguientes sentencias: CSJN, María, Flavia Judith c/ Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos y Estado provincial, 2007, Fallos, 330:4647; CSJN, Molinas, 1991, Fallos, 314:1091; CSJN, Mases de Díaz Colodrero, María A. Provincia de Corrientes, 1997, Fallos, 320:1339; CNFed. CA, Sala I, 21/III/97Fund Patron; 13IX/05, Runfa; fallos citados por CANDA (Fabián Omar), «Requisitos de procedencia de la acción de amparo individual», p. 277; artículo disponible en línea: http://www.gordillo.com/pdf_unamirada/12canda.pdf, (consulta realizada en julio 14, 2015).

³³ Que cuenta con una Sala Constitucional.

³⁴ Véase el artículo 73 de la Constitución de Argentina, que prescribe lo que sigue: «Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva». (El subrayado es nuestro). Véase, también, CANDA (Fabián Omar), *op. cit.* p. 274 y ss.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisfacen todos los presupuestos de procedencia del amparo, como evidenciaremos a continuación.

**B) EL CASO SATISFACE TODOS LOS PRESUPUESTOS DE
PROCEDENCIA PARA CONOCER EL FONDO DEL AMPARO**

11.- Como hemos establecido en múltiples votos anteriores³⁵, consideramos que, si bien el legislador no establece ni define los presupuestos de procedencia de la acción de amparo, estos se encuentran contenidos de manera innominada tanto en el artículo 72 de la Constitución, como en el 65 de la Ley núm. 137-11. En este sentido, al igual como ha ocurrido en otros ordenamientos extranjeros³⁶, incumbe a la doctrina dominicana efectuar esta tarea³⁷, así como al Tribunal Constitucional³⁸.

Dentro de este contexto, estimamos que son esencialmente tres los presupuestos de procedencia de la acción amparo, a saber: que el derecho que se invoca como conculcado en la acción sea de naturaleza fundamental (**a**); que la conculcación debe producirse como consecuencia de un acto o de una omisión —revestida de determinados rasgos específicos— que haya lesionado dicho derecho fundamental

³⁵ Con relación a este aspecto, consúltese con mayor amplitud el desarrollo efectuado en la Sección II, §1 de los votos que anteriormente emitimos respecto a las sentencias TC/095/15, TC/0101/15, TC/0141/45, TC/0173/15, TC/0174/15 y TC/0230/15, entre otras.

³⁶ Lo mismo ocurría en Perú antes de la entrada en vigor del Código Procesal Constitucional (Ley núm. 28237 de 2004). En efecto, con relación a este tema ABAD YUPANQUI (Samuel) expresa lo siguiente: «Ni la constitución ni la ley enumeran de modo ordenado y sistemático los presupuestos del proceso constitucional de amparo. [...] Pese a ello, y fortalecidos por las herramientas que nos brinda la doctrina, resulta posible hilvanar los distintos presupuestos del proceso de amparo que a lo largo de los textos normativos subyacen» («El proceso constitucional de amparo en el Perú: Un análisis desde la teoría general del proceso», «Boletín Mexicano de Derecho Comparado», UNAM, 1996, p.22, *in medio*; artículo disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/art/art1.htm> (última consulta: marzo 18, 2015).

³⁷ TENA DE SOSA (Félix M.) y POLANCO SANTOS (Yudelka), «El amparo como proceso subsidiario: crítica contra al voto disidente» de la TC/0007/12, Revista Crónica Jurisprudencial Dominicana, FINJUS, Año 1, núm. 1, enero-marzo 2012, p. 33.

³⁸ Al respecto, véase el voto disidente del magistrado del Tribunal Constitucional Justo Pedro Castellanos Khoury, respecto a la Sentencia TC/0165/14, cuyo criterio coincide con el de los autores mencionados sobre los presupuestos de procedencia del amparo.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(b)³⁹, y que las partes envueltas deben estar legitimadas para actuar en el proceso (c). Como comprobaremos inmediatamente, dichos presupuestos de procedencia se verificaban en el presente caso.

a) El derecho que se invoca debe ser fundamental

12.- En la especie se verifica el indicado presupuesto, en razón de que los amparistas arguyen que la instalación de la planta envasadora de GLP en la comunidad Los Ciruelitos —lugar en el que residen— afectaría sus derechos a la vida, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad personal, a la integridad física y a la intimidad⁴⁰. Estos derechos, de naturaleza fundamental, se encuentran respectivamente consagrados en los artículos 37, 39, 40, 42, 43 y 44 de la Constitución dominicana⁴¹. Y aunque estimamos que el núcleo de algunos de los derechos invocados no necesariamente se relaciona con los hechos del caso y las eventuales vulneraciones, no se puede descartar que la instalación de una envasadora de gas licuado de petróleo (GLP) en una área densamente poblada —como lo es la comunidad de Los Ciruelitos, de Santiago de los Caballeros— representa, intrínsecamente, un riesgo inminente para la vida, la salud, el medio ambiente y la propiedad de las personas que viven o se desenvuelven en el populoso sector. Las conflagraciones y explosiones en este género de instalaciones ya no constituyen una novedad en nuestro país⁴². Podemos mencionar la explosión que ocurrió en la planta envasadora de GLP en Los Ríos, Santo Domingo, el 16 de febrero de 2016⁴³, que fue un hecho grave por las muertes y daños físicos y

³⁹ En este sentido, véase ETO CRUZ (Gerardo), *Tratado del proceso constitucional de amparo*, tomo I, pp. 505 y ss.

⁴⁰ Véase lo indicado en el Inciso 11.b de la sentencia objeto del presente voto disidente.

⁴¹ En el Título II («De los derechos, garantías y deberes fundamentales»), Capítulo I («De los derechos fundamentales»), Sección I («De los derechos civiles y políticos»).

⁴² Véase *infra*, notas 34 y 58.

⁴³ Nos referimos a que los 40 heridos, 5 casas y 15 vehículos destruidos fue el saldo que recoge la prensa respecto al referido siniestro (diario vespertino El Nacional, edición 16 de febrero de 2016, disponible en <http://elnacional.com.do/40-heridos-en-explosion-planta-de-gas-destruye-5-casas-y-15-autos/> (última consulta: febrero 19, 2016). Posteriormente, fallecieron tres de las

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

morales que ocasionó a numerosas personas, a pesar de que contaba con la licencia para operar⁴⁴. Pero mucho más grave aún resultan los riesgos que entraña la instalación de la envasadora que nos ocupa, cuya legalidad se encuentra seriamente discutida, además de encontrarse en medio un barrio de mucho mayor aglomeración poblacional.

13.- La situación fáctica y jurídica expuesta con relación al caso de Los Ciruelitos muestra, por tanto, con meridiana claridad, afectación de derechos fundamentales de toda una numerosa comunidad de personas, tal como ha sido explicado, por lo que podemos concluir que, en la especie, se cumple el primer presupuesto de procedencia del amparo.

b) El acto imputado debe ser manifiestamente arbitrario e ilegal

14.- Se considera como un acto manifiestamente arbitrario toda conducta ejecutada con base a un mero capricho del agraviante⁴⁵. Asimismo, se atribuye el rasgo de arbitrariedad a todo acto que solo resulta de la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa para llevarlo a cabo; que no motiva o expresa

personas heridas como consecuencias de las lesiones sufridas tras la explosión, según informó el periódico digital «Acento», el 1 de marzo de 2016, disponible en <http://acento.com.do/2016/actualidad/8327949-muere-tercera-persona-por-explosion-de-ensavadora-de-glp-en-los-rios/> (última consulta: marzo 15, 2016).

⁴⁴ Véanse en este sentido las informaciones publicadas en el portal del Ministerio de Industria y Comercio del diecisiete (17) de febrero de dos mil dieciséis (2016), señalando que la envasadora de Gas Licuado de Petróleo que explotó en el sector Los Ríos, de la ciudad de Santo Domingo, «inició sus operaciones en el año 1993, específicamente el 18 de noviembre, en virtud del Oficio No. 000650, DG.0432/93, y posee los siguientes permisos: Dirección del Catastro Nacional, de fecha 19/2/1993; Aprobación del Ayuntamiento y la Oficina de Planeamiento Urbano de Santo Domingo, de fecha 31/5/1993; Permiso de Construcción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de fecha 27/9/1993; Permiso de la Defensa Civil Dominicana, de fecha 22/2/1993; Aprobación del Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo, de fecha 18/2/1993; Permiso Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 1076-10 (Renovado)». Este artículo se encuentra disponible en <http://www.mic.gob.do/direcciones/comunicaciones/noticias/2016/2/mic-dispone-investigación-sobre-causas-origen-siniestro-aclara-planta-está-autorizada-a-operar.aspx> (última consulta: febrero 19, 2016).

⁴⁵PELLERANO GOMEZ (Juan Manuel), «El amparo constitucional», en Estudios Jurídicos, vol. X, núm. 3, septiembre-diciembre 2001 (citado por JORGE PRATS, Eduardo, *op. cit.*, p. 176).

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las razones de hecho y derecho de su comisión⁴⁶, o que, aunque fuere motivado, obedece a una causa ilógica, irracional o basada en motivos jurídicamente inatendibles⁴⁷. Por otra parte, el acto lesivo se estimará ilícito cuando evidentemente se aparte de la norma legal que le da fundamento, o cuando entre en franca contradicción con el ordenamiento jurídico vigente⁴⁸. En este tenor, José Luis LAZZARINI señala que [...] «cuando se obra conforme a la ley, en principio no procede el amparo, y solo es causa que abre garantía [...] de amparo cuando los actos, hechos u omisiones son en realidad ilegales, contrarios a la ley [...]»⁴⁹.

De igual manera, la lesión puede producirse mediante la vulneración efectiva del derecho fundamental o cernirse sobre este como una amenaza. En este contexto, la conculcación puede referirse a la lesión, restricción o alteración del derecho fundamental, supuestos que como señala SAGÜÉS quedan resumidos en los actos que lesionan o amenazan los derechos fundamentales⁵⁰. Así, la lesión se refiere a la alteración o restricción de un derecho fundamental, perjuicio que debe ser real, efectivo, tangible y concreto⁵¹.

15.- Más específicamente, siguiendo nuestro texto legal⁵², la lesión debe ser actual e inminente. En este tenor, será actual cuando todavía no haya cesado al momento

⁴⁶Sentencia relacionada a EXP. N.º 0090-2004-AA/TC, Tribunal Constitucional de Perú, texto íntegro de la decisión disponible en línea: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html> (última consulta: marzo 25, 2015).

⁴⁷Véase en este sentido la Sentencia T-576/98 de la Corte Constitucional de Colombia.

⁴⁸Sentencia 35/05, citada por Eugenio DEL BIANCO, a su vez citado por Silvia L. ESPERANZA, en «Cuestiones procesales en la acción de amparo y la doctrina del Superior Tribunal de Corrientes», p. 2, disponible en línea:

<http://www.juscorrientes.gov.ar/informacion/publicaciones/docs/cuestionesprocesales.pdf>. (última consulta: marzo 25, 2015).

⁴⁹LAZZARINI (José Luis), *El juicio de amparo*, editorial La Ley, Buenos Aires, 1967, p. 166 (citado por ETO CRUZ, Gerardo, *op. cit.* p. 261).

⁵⁰SAGÜÉS (Néstor Pedro), *Derecho Procesal Constitucional*, t. III (acción de amparo), 4ª edición, Buenos Aires, 195, pp. 111-112 (citado por ETO CRUZ, Gerardo, *op. cit.* p. 260).

⁵¹ Sentencia N° 2/05, citada por GÓMEZ (Roberto), a su vez citado por ESPERANZA (Silvia L.), *op. cit.*

⁵² El artículo 65 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la instrucción de la acción de amparo⁵³. De forma que si se pretendiese la protección de un derecho cuya lesión se haya consumado —y no sea posible su restitución mediante el amparo⁵⁴—, entonces la acción resultará ser notoriamente improcedente por la ausencia del carácter actual de la lesión. Por el mismo motivo, también será notoriamente improcedente la acción de amparo que ha sido incoada basándose en una lesión ya superada, o cuando el acto que la ocasionó ya haya sido revocado⁵⁵. La razón es simple: habiéndose reestablecido el derecho, la acción de amparo deviene carente de utilidad.

16.- En la especie se verifica una amenaza actual e inminente sobre los moradores del sector Los Ciruelitos, pues como habíamos referido bajo el anterior epígrafe, la instalación de una envasadora de gas licuado de petróleo (GLP) en un área densamente poblada resulta particularmente peligrosa. Y es que, independientemente de que la empresa estuviere cumpliendo con los requerimientos legales de seguridad, las características del GLP —un gas altamente inflamable, que al mezclarse con el aire puede tornarse explosivo⁵⁶— hace que su

⁵³BREWER CARIAS (Allan), «Sobre las Condiciones de Admisibilidad de la Acción de Amparo», p. 25, disponible en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/1,%201,%20597.%20bis%20Sobre%20las%20condiciones%20de%20admisibilidad%20de%20la%20accion%20de%20amparo.pdf> (última consulta: diciembre 11, 2014).

⁵⁴Ver en este sentido el criterio sentado por el Tribunal Constitucional de Colombia mediante decisión SU-667/98, que fue reiterado por la sentencia T-314/11 de la misma Corte.

⁵⁵BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 26.

⁵⁶Véase, en este sentido, las propiedades del Gas Licuado de Petróleo, según el Organismo de Supervisión en Energía y Minería de Perú (OSINERGMIN), a saber:

- El GLP es un combustible limpio.
- No es tóxico, pero puede provocar asfixia.
- Puede ocasionar irritaciones en contacto con la piel y con los ojos.
- Es altamente inflamable, su combustión es muy rápida generando altas temperaturas.
- El GLP está compuesto, mayoritariamente, por propano y butano.
- El GLP se licúa a bajas presiones entre 60 y 120 psi aproximadamente, dependiendo de la mezcla propano – butano.
- Posee una gran capacidad de expansión, de estado líquido a gaseoso aumenta su volumen 270 veces aproximadamente.
- El GLP en estado gaseoso, es más pesado que el aire, por ello, en caso de fugas tiende a ubicarse o depositarse en lugares bajos. En estado líquido el GLP es más liviano que el agua.
- El GLP es un combustible que en determinados porcentajes con el aire forma una mezcla explosiva, presentando un Límite de Inflamabilidad para el propano entre 2.15 y 9.60% de gas en aire, y para el butano, entre 1.55 y 8.60% de gas en aire.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manipulación entrañe siempre un grave peligro de lesión para la vida, la salud y la propiedad de las personas que residen, trabajan o transitan en el populoso barrio santiaguero.

Cabe indicar, además, que la amenaza de lesión que se cierne sobre los derechos fundamentales de los moradores del sector Los Ciruelitos ha sido ocasionada por un acto manifiestamente arbitrario e ilegal. Si bien la parte recurrente arguyó haber obtenido todos los permisos requeridos y haberlos oportunamente depositado, estimamos que de la documentación aportada, de los hechos del caso y de los alegatos de las partes se puede inferir la existencia de elementos que cuestionan seriamente la regularidad de obtención de dichos permisos, en vista de las diferentes opiniones técnicas de los organismos involucrados en la concesión de los permisos. Sostenemos este criterio, dado que si la empresa PROPAGAS obtuvo válidamente los permisos requeridos para la instalación y operación de la aludida planta envasadora de GLP en Los Ciruelitos, ¿por qué, entonces, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales intervienen voluntariamente en el referido proceso de amparo, solicitando al juez el acogimiento de la acción de amparo, tras verificar la conculcación de los derechos fundamentales de los accionantes, y ordenar la suspensión inmediata de la construcción e instalación de la indicada estación de GLP? La respuesta a esta interrogante puede radicar en la irregularidad de la obtención de las aprobaciones y licencias concedidas, o en la ausencia de adecuados criterios de las autoridades administrativas para su otorgamiento.

17.- En efecto, según revela la sentencia objeto de revisión de amparo en la especie, el Ministerio de Industria y Comercio solicitó la suspensión inmediata de los trabajos de instalación y construcción de la envasadora con base en el acta

Información disponible en el portal <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/GFH/1430.htm> (última consulta en febrero 19, 2016).

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

provisional de paralización de operaciones de fecha veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012)⁵⁷, que resalta la proximidad de sus instalaciones a viviendas y a áreas peligrosas como calderas industriales, plantas eléctricas y potentes transformadores instalados en los postes de alumbrado. Por estos motivos dicho organismo recomendó «paralizar las operaciones de manera provisional hasta tanto se realizara evaluación del caso⁵⁸». Además, este informe no fue el único documento técnico emitido en el que se destacaba la inconveniencia de la instalación de una planta envasadora de GLP en el sector Los Ciruelitos. En la documentación que conforma el expediente figura, igualmente, un «Informe de Inspección Visita de Campo Proyecto: Planta Propagas Los Ciruelitos (Código 4019)», en el cual se reseña que fue rendido por un equipo técnico de la Dirección Provincial de Santiago del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales —que se trasladó al lugar del proyecto el dieciocho (18) de mayo de dos mil diez (2010)—, y cuya recomendación fue la de no otorgar la licencia o permiso para este proyecto, tras establecer que:

« [...] el área solicitada para la instalación y operación del proyecto “Planta propagas Los Ciruelitos (Código 4019)” no reúne las características necesarias para la construcción y operación de un proyecto de esta naturaleza. Entre las razones que nos permiten emitir este juicio se encuentran:

1. Zona altamente poblada
2. Fuerte tránsito vehicular en ambas direcciones
3. Existencia de tendido eléctrico de alta tensión

⁵⁷ Véase el texto de la sentencia de amparo núm. 514-13-00002, p. 6, *in fine*, y 7, relativo a las conclusiones presentadas por las partes en el proceso.

⁵⁸ Véase el Acta del Servicio de Vigilancia, Monitoreo e Inspección Ambiental, emitida el 25 de octubre de 2012 por el señor Eduardo Martínez, técnico del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Cercanía a banco de transformadores eléctricos, calderas, plantas eléctricas
5. Violación de las distancias permitidas para la instalación entre centros de salud, estaciones de expendio de combustibles, estaciones de expendio de GLP de Cuesta Colorada, centros comerciales
6. Certificación de oposición núm. 13-99, d/f 14/07/09 emitida por la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) [...]»

18.- Asimismo es relevante observar que también el equipo técnico del Ministerio de Industria y Comercio había resaltado la falta de idoneidad de las condiciones del lugar para la instalación de la envasadora. Nos referimos a la comunicación remitida a esta última por el señor José E. Díaz Yapur, en su condición de Director General del Plan de Regulación Nacional del MIC, de fecha quince (15) de julio de dos mil nueve (2009), en la que el referido funcionario comunica «la cancelación del formulario M-011 No. 0173 de fecha 19/11/2008 [...]», además de manifestar que esa decisión obedecía a que «[...] dicho establecimiento **NO CUMPLE** con los requisitos exigidos por ley, ni posee los estándares de seguridad para la protección de la ciudadanía». Sin embargo, de acuerdo con la documentación que reposa en el expediente, dicha cancelación fue dejada sin efecto por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, el diecisiete (17) de julio de dos mil nueve (2009), estableciendo solamente que « [...] este superior despacho no acoge la indicada solicitud. En consecuencia, el formulario M-011 No. 173, citado, debe mantener la vigencia y la validez conferida por quien suscribe».

Con base a este último comunicado, la DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS (DIGENOR) levantó la oposición que había trabado la realización del proyecto, y expidió la certificación núm. 1399, el catorce (14) de julio de dos mil nueve (2009), en la cual expresaba que la instalación de la aludida envasadora de GLP



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violaba las disposiciones del artículo 54 del Reglamento núm. 2119, de dos (2) de marzo de dos mil uno (2001). En las consideraciones establecidas para el levantamiento de la referida oposición, DIGENOR manifestó que «[a]unque dicha oposición se hizo basada en el incumplimiento de algunos de los requisitos establecidos en el Reglamento 2119 del dos (2) de marzo de 2001, relativo a las regulaciones en materia de comercialización de los gases licuados de petróleo (GLP), se dispone de las autorizaciones de las demás instancias competentes para emitir cartas o certificaciones de oposición [...]».

19.- Empero, al margen de la referida documentación, así como del cotejo de los informes técnicos con la normativa que se suponía de obligado cumplimiento para obtener la permisología atinente a la instalación y operación de una envasadora de GLP, resulta que en la especie dicha normativa no fue observada, puesto que según el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos⁵⁹, ningún depósito para envasado podrá instalarse dentro de áreas urbanas ni a menor distancia de mil (1,000) metros lineales de perímetros urbanos, ni a menor distancia de mil (1,000) metros de establecimientos educativos debidamente autorizados^{60 61}. Sin embargo, en el

⁵⁹ Dictado por el poder Ejecutivo el dos (2) de marzo de dos mil uno (2001).

⁶⁰ Véase el artículo 15.a) del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos: **ART. 15.- DISTANCIAS REQUERIDAS.-** A partir de la vigencia del presente Reglamento la ubicación de refinerías, plantas de transformación, almacenamiento, procesamiento y reciclaje, depósitos y terminales de importación y almacenamiento:

a) Ninguna refinería, planta de transformación terminal de almacenamiento, planta o depósito para envasado, planta de procesamiento, planta de tratamiento, planta de reciclaje y depósito de para la venta de derivados de petróleo podrá instalarse dentro de áreas urbanas ni a menor distancia de mil (1000) metros lineales de perímetros urbanos, excepto en zonas declaradas como industriales en perímetros urbanos, ni a menor distancia de mil (1000) de establecimientos educativos debidamente autorizados y de fábricas, almacenes o ventas de pólvora, y productos pirotécnicos, a partir de sus linderos. Se exceptúan de esta restricción las instalaciones destinadas a almacenar más de cuarenta mil (40,000) GALONES AMERICANOS de grasas y aceites lubricantes y las instalaciones para procesar y envasar esos productos, los cuales cumplirán con el doble de la distancia establecida para estaciones de servicio; y los depósitos de GLP para la venta a granel o envasados en cilindros portátiles, cuya capacidad de almacenamiento sea menor o igual a 10,000 galones americanos, los cuales cumplirán con el quíntuple de la distancia establecida para estaciones de servicio». (El subrayado es nuestro).

⁶¹ Por otro lado es necesario resaltar la contradicción existente entre las disposiciones del art. 15.a) del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, con las disposiciones del art. 2º , (i), I, en el acápite Seguridad de la Resolución núm. 139/99, que dispone lo siguiente: *la distancia del tanque de GLP a instalarse con respecto a construcciones donde se aglomeren personas, tales como templos, escuelas, colegios, hospitales, clínicas, supermercados, centros comerciales, teatros, polideportivos, bibliotecas públicas clubes sociales, viviendas multifamiliares, grupos de construcciones o a linderos de propiedades adyacentes*

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«Informe sobre la ubicación de las gaseras propiedad de Propagas en Los Ciruelitos y de Tatiana Gas en Juan López» se establece que «el edificio del colegio más cercano se encuentra a 140 m. del lugar de instalación del tanque de gas», por lo que claramente no cumple con la referida reglamentación.

20.- En cuanto a la Resolución núm. 139/99 del Ministerio de Industria y Comercio, dictada por dicho organismo para la obtención de licencias de operación de plantas envasadoras de GLP exige, entre otros requerimientos: que el terreno en el que se instale la envasadora no se encuentre en una curva; que la distancia de cables de alta tensión esté a un mínimo de 50 metros del lindero, y que la distancia que debe haber entre la envasadora y una estación de gasolina debe ser de 200 m lineales. Sin embargo, según el informe de la inspección realizada el dieciocho (18) de mayo de dos mil diez (2010)⁶², el terreno del proyecto se encuentra en una zona de curva ascendente sur-norte, en un área que presenta un tránsito intenso vehicular constante y lento, mientras que en el límite sur del terreno figura un área de calderas industriales de la Procesadora de Embutidos Santa Cruz. En adición a lo anterior, el terreno se encuentra a 200 m de un centro de salud y de una gasolinera, y al este del terreno colinda con un tendido eléctrico de alta tensión a tan solo doce (12) metros.

21.- De igual manera, es necesario resaltar que en la documentación presentada por la empresa Propagas se señala que la planta de envasado tendría una capacidad de

construibles es la siguiente: cien metros lineales (100 m). De ambas disposiciones se puede colegir que mientras el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos requiere una distancia de 1000 metros entre la envasadora y establecimientos educativos, la Resolución núm. 139/99, reduce este límite a solo 100 metros lineales. En este tenor, estimamos que debe tenerse en cuenta que entre estas normativas que se contradicen, la primera (el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos) fue dictado por el Poder Ejecutivo para la aplicación de una ley y, la segunda (la Resolución núm. 139/99), fue rendida por el Ministro de Industria y Comercio. En tal sentido, estimamos que ante la contradicción identificada, la última debe ceder su aplicación a la primera y exigirse el cumplimiento de la distancia de 1000 metros entre la envasadora y los lugares en que se aglomeren personas.

⁶² Informe de inspección visita de campo proyecto: planta Propagas Los Ciruelitos (Código 4019), pp. 1-2.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

almacenamiento de dieciocho (18) mil galones⁶³; sin embargo el Reglamento núm. 2119, que regula el uso de gases licuados de petróleo establece en su artículo 54 que: «[t]oda plataforma o local de envasado que se instale dentro de la zona urbana no podrá exceder de una capacidad de 12,000 galones americanos de gas licuado de petróleo, en agua, cual que fuere el número de tanques que la componga y la capacidad de los mismos⁶⁴». La violación al referido artículo fue, de hecho, la razón por la cual DIGENOR se opuso inicialmente a la instalación de la envasadora en cuestión, aunque después resolvió el levantamiento de dicha objeción⁶⁵. Asimismo, conviene destacar la ausencia de la carta de no objeción que debía ser emitida por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, la cual no figura depositada en el expediente, pese a que constituye uno de los requisitos para la obtención de la licencia para la instalación de la envasadora de GLP⁶⁶. En efecto, el artículo 21 del mencionado Decreto núm. 307-01 —que establece el reglamento de aplicación de la Ley de Hidrocarburos— prescribe lo que sigue:

ART. 21.- LICENCIA DE ESTACIÓN DE SERVICIO Y LICENCIA DE EXPENDIO DE GLP.- *La persona interesada en operar estaciones de servicio, previamente debe obtener Licencia de Operación de Estación de Servicio, y para expendio de GLP*

⁶³ Véase la comunicación de no objeción emitida por el Director Ejecutivo de la Defensa Civil el veinte (20) de noviembre de dos mil ocho (2008); igualmente, el ordinal Primero del Permiso Ambiental DEA núm. 1705-12, dictado por Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

⁶⁴ El subrayado es nuestro.

⁶⁵ Véase la Resolución dictada por la DIGENOR el veinte (20) de marzo de dos mil diez (2010), en la que deja sin efecto la certificación de oposición del catorce (14) de julio de dos mil nueve (2009), tras considerar, entre otros aspectos, que se disponía de las autorizaciones de las demás instancias competentes para emitir cartas o certificaciones de oposición; y también, la comunicación suscrita por el ministro de Industria y Comercio el diecisiete (17) de julio de dos mil nueve (2009), que no acoge la cancelación del formulario M-011 (requerido para la obtención de la licencia de instalación de la envasadora) debido a que el establecimiento de la envasadora no cumplía con los requisitos exigidos por ley ni poseía los estándares de seguridad para la protección de la ciudadanía.

⁶⁶ Véanse, en detalle, los requisitos para la obtención del permiso de instalación y/o operación de las estaciones de gasolina y envasadoras de gas expedido por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones tras la correspondiente evaluación de la Oficina de Tramitación de Planos, que figura en el portal de internet de la referida institución disponible en: <http://www.mopc.gob.do/servicios/dirección-oficina-central-de-tramitación-de-planos/enasadoras-de-gas-y-estaciones-de-gasolina/> (última consulta: febrero 24, 2016).

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previamente debe obtener Licencia de Expendio de GLP ya sea para el uso vehicular o doméstico. Las solicitudes se realizarán siguiendo lo establecido en las regulaciones vigentes por los organismos oficiales que intervienen en cada una de las etapas del proceso de aprobación, como son: Ayuntamiento, Obras Públicas, Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos, Dirección General de Catastro, Poder Ejecutivo (Ley No.317) y la SEIC.

Finalmente se expedirá un permiso de operación o licencia que autorizará el inicio de las actividades de la estación de servicios. Esta Licencia de Operación será otorgada por parte de la SEIC, una vez se comprueben todas las autorizaciones de los organismos oficiales señaladas anteriormente y se efectúe la revisión técnica de seguridad correspondiente. Para el expendio de GLP previamente debe obtenerse la Licencia de Envasador de GLP ya sea para el uso vehicular o doméstico. Las solicitudes se realizarán siguiendo lo establecido en las regulaciones vigentes»⁶⁷.

22.- Por otro lado, aunque consintiéramos en obviar las irregularidades anteriormente identificadas, conviene llamar la atención sobre la circunstancia de que los procesos de evaluación técnica y de obtención de las aprobaciones no deben limitarse al mero cumplimiento de formalidades o al pago de tasas establecidas por el órgano regulador; sino que también deben tomar en cuenta que los requerimientos de seguridad establecidos en las leyes y los reglamentos persiguen prevenir los graves daños que la prescindencia de estas exigencias podría ocasionar tanto a la vida, como a la salud de las personas, a la propiedad y

⁶⁷ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al medio ambiente⁶⁸. Dentro de este contexto, si el proceso de obtención de permisos se reduce a una mera labor contralora del pago de tasas, los intendentes de los ministerios a cargo, así como sus técnicos, estarían faltando a sus deberes y podrían comprometer su responsabilidad con relación a los eventuales daños que pueda generar las concesiones indiscriminadas, indulgentes o complacientes de licencias para la instalación de envasadoras y distribuidoras de GLP; producto altamente inflamable cuya comercialización y uso requiere la adopción de estrictas medidas de seguridad, so pena de ocurrencia de terribles catástrofes en las zonas urbanas profusamente pobladas⁶⁹.

⁶⁸ En efecto, este motivo se desprende del principio de prevención o tutela en virtud del cual se propugna la utilización de mecanismos, instrumentos y políticas con el objetivo de evitar daños serios al ambiente y a la salud de las personas. Su función básica es evitar y prever el daño antes de que se produzca. De manera específica, se aplica a los casos en que resulta posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas. Es decir, su presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar de conformidad con ese conocimiento anticipado a favor del medio ambiente. Véase en este sentido el art. 3 del Reglamento del proceso de evaluación ambiental.

⁶⁹ El pasado 16 de febrero de 2016, un siniestro ocurrido en una envasadora de gas ubicada en el sector Los Ríos (Santo Domingo) provocó la muerte de tres personas, varias decenas de heridos y múltiples daños materiales. En este caso la envasadora había obtenido todos los permisos. Véanse al respecto el artículo del periódico Hoy, edición del 19 de febrero de 2016, disponible <http://hoy.com.do/1369400-2/> (última consulta: febrero 22, 2016), así como la información relativa a la muerte de la tercera víctima de la explosión (periódico digital «Acento», 1 de marzo de 2016, disponible en <http://acento.com.do/2016/actualidad/8327949-muere-tercera-persona-por-explosion-de-ensavadora-de-glp-en-los-rios/> (última consulta: marzo 15, 2016). Asimismo, conviene tomar en consideración que, desde el año 2009, se han producido en nuestro país alrededor de treinta eventos de importancia relacionados con explosiones establecimientos comercializadores de GLP. Entre estos, cabe mencionar la explosión ocurrida en la envasadora León Gas, el 4 de junio de 2009, que arrojó un saldo de por lo menos dieciocho personas heridas (véase al respecto, «Explosiones por gas son recurrentes en RD», Diario Libre, edición del 17 de febrero de 2016. Igualmente, debemos dejar constancia de la explosión ocurrida en una envasadora de gas de la recurrente, ubicada en el sector de Villas Agrícolas, Santo Domingo, en la que se reportó alrededor de veinte personas heridas («Explosión de envasadora de gas en Villas Agrícolas pudo haber sido letal», Diario Libre, 14 de noviembre de 2003, disponible en <http://www.diariolibre.com/noticias/explosin-de-ensavadora-de-gas-en-villas-agrcolas-pudo-haber-sido-letal-GDDL31967> (última consulta: febrero 24, 2016).

Asimismo, en fecha 3 de marzo de 2016, una nueva explosión tuvo lugar en la envasadora Marriot Gas, ubicada en el sector de Alma Rosa II, con un saldo de más de 6 personas heridas, entre las que se encontraba el administrador, quien falleció el pasado 14 de marzo de 2016, según reseña el periódico el Listín Diario, del 15 de marzo de 2016 (versión disponible en línea en <http://www.listindiario.com/la-republica/2016/03/15/411638/fallece-administrador-de-la-ensavadora-mariot-gas> (última consulta: marzo 15, 2016). Igualmente, la prensa escrita deja constancia de que en la calle Jardines del Este, de Santo Domingo, donde se encuentra la envasadora de GLP Marriot, fueron también instaladas otras dos envasadoras a una distancia de tan solo dos casas del referido establecimiento; envasadoras que se identifican con los nombres «Gas Antillana» e «Hilgas», que por demás se encuentran ubicadas exactamente una al lado de la otra (véase el artículo «Cinco quemados en planta de gas están en intensivos», periódico El Caribe, sección País, del 5 de marzo de 2016, p. 9).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23.- Al parecer, la ineficacia en la evaluación de los permisos y de los requisitos para su otorgamiento —que se ha reflejado en los últimos siniestros ocurridos en este ámbito en el país—, ha provocado que la Defensa Civil⁷⁰ se muestre reticente a la entrega de autorizaciones para la instalación de envasadoras de GLP en zonas residenciales. Incluso, actuando con diligencia, el Ministerio de Industria y Comercio ha finalmente reconocido la necesidad de revisar y actualizar los requisitos de obtención de las licencias⁷¹. Por esta razón, el análisis que haga el juez de amparo sobre la manifiesta legalidad o ilegalidad del acto no debe limitarse a la mera existencia de una licencia de instalación, sino que debe llegar más lejos, a saber: verificar cuáles son todos los permisos que requiere la ley y si todos fueron obtenidos; comprobar si de los hechos y la documentación se evidencia alguna irregularidad manifiesta, y determinar si, a partir de la descripción que se haga del proyecto, se observa el cumplimiento de la normativa con base a la cual se otorgan dichos permisos. Para acometer esta tarea, incumbe al juez de amparo jugar un rol activo e inquisidor —y no meramente pasivo—, como claramente indica la Corte Federal de Apelaciones de La Plata, Argentina, en los siguientes términos:

⁷⁰ Varios artículos periodísticos recogen la opinión expresada por el Director de la Defensa Civil, Rafael De Luna Pichirilo, según la cual este funcionario no concibe la existencia de una envasadora de gas en una zona residencial. Véase al respecto, de una parte, «Director de Defensa Civil dice buscarán cerrar envasadoras en zonas habitadas», periódico Listín Diario, edición del 17 de febrero de 2016, disponible en <http://www.listindiario.com/la-republica/2016/02/17/408049/director-defensa-civil-dice-buscaran-cerrar-ensavasadoras-en-zonas-habitadas> (última consulta: febrero 22, 2016); y, de otra parte, «Explosión obliga a revisar los criterios para autorizar bombas de combustibles», periódico El Caribe, edición del 17 de febrero de 2016, disponible en <http://www.elcaribe.com.do/2016/02/17/explosion-planta-gas-los-rios-genera-debate-permisologia> (última consulta: febrero 22, 2016).

⁷¹ Según lo recoge una nota de prensa publicada en el portal del Ministerio de Industria y Comercio del 19 de febrero de 2016, disponible en <http://www.mic.gob.do/direcciones/comunicaciones/noticias/2016/2/mic-instruye-revision-de-norma-glp.aspx> (última consulta: febrero 22, 2016); y también en un artículo publicado en el periódico El Nacional, bajo el título «Industria ordena revisar reglas sobre el GLP», edición del 19 de febrero de 2016, disponible en <http://elnacional.com.do/industria-ordena-revisar-reglas-sobre-el-glp/> (última consulta: febrero 22, 2016). Cabe indicar que, posteriormente, el referido Ministerio emitió la Resolución núm. 31, el 7 de marzo de 2016, mediante la cual ordenó la suspensión temporal de las evaluaciones para el otorgamiento de los formularios MIC-01, hasta tanto sean revisados y actualizados los requisitos de seguridad, las distancias mínimas y su modalidad de medición, respecto a viviendas familiares, hospitales, centros educativos, iglesias, parques, etc., así como la evaluación de los riesgos de las plantas envasadoras existentes, entre otras medidas. Véase en este sentido la publicación de la referida Resolución núm. 31, en el periódico Listín Diario, edición del 9 de marzo de 2016, pp. 8A, 9A.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se pretende, decisivamente, modificar el perfil del juez de la legislación procesal civil. Aparece un juez casi inquisitivo, con mayores poderes y deberes; así con facultad para «disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general»⁷².

24.- Esta labor indagadora del juez de amparo se deduce igualmente de la normativa que instituyen los artículos 87 y 88 de la Ley 137-11⁷³, que le atribuyen a este juzgador los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción y recabar por sí mismo los datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba; y también llevar a cabo una adecuada instrucción del proceso, junto a una valoración racional y lógica de los elementos probatorios sometidos a debate. Estas previsiones tienen por finalidad permitirle posteriormente explicar las razones por las cuales ha atribuido un determinado valor probatorio a los medios sometidos a su escrutinio, so pena de incurrir en negación o valoración arbitraria, irracional o caprichosa de la prueba⁷⁴. Este activo rol que incumbe al juez de amparo figura resumido por Corte Constitucional colombiana de la siguiente manera:

La ausencia de formalidades y el carácter preferente del procedimiento de la acción, revisten al juez de tutela de una serie de facultades que el juez ordinario no posee. Una de ellas es la de fallar más allá de las pretensiones de las partes, los fallos *ultra* o *extra petita*. Esta facultad que posee el juez de tutela tiene origen en la primacía dada por el ordenamiento constitucional a los derechos

⁷²*Ibid.* §15, parte *in fine*.

⁷³ Arts. 87 y 88 Ley 137-11.

⁷⁴ Como en efecto lo refiere la sentencia T-452/1998 de la Corte Constitucional de Colombia, citada por JORGE PRATS (Eduardo), «Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales», editora *Ius Novum*, segunda edición, 2013, pp. 215-217.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales. Por ello, la función de administrar justicia cuando se trata de garantizar el respeto de los derechos inherentes a las personas, confiere especiales facultades e impone específicos deberes para cumplir con el carácter eficaz de la acción de tutela.

La justicia constitucional opera dentro de un especial equilibrio integrado por la información veraz y adecuada que brinda el actor y el ejercicio activo de protección de los derechos fundamentales que debe desplegar el juez. Conforme a este equilibrio no estamos en presencia de una justicia mínima, formal y taxativa sino ante una justicia eficaz y efectiva que garantiza los derechos inherentes de las personas.

El sentido y objeto de la acción de tutela le imponen al juez constitucional el deber de conducir el trámite del amparo con la mayor diligencia. El recaudo probatorio y la reconstrucción de las circunstancias que rodean la solicitud deben realizarse con el propósito de pronunciarse sobre la realidad de los hechos y ello significa, que el juez pasa del conocimiento formal de un asunto, al análisis de un problema jurídico que requiere un pronunciamiento de justicia material cuando los derechos fundamentales se encuentran vulnerados o en grave situación de riesgo. Entenderlo de otra forma le restaría toda fuerza, eficacia y validez a un mecanismo que pretende garantizar los derechos de las personas en un Estado fundado en el respeto de la dignidad humana⁷⁵.

⁷⁵ Corte Constitucional de Colombia, Auto núm. A053-02 del 30 de mayo de 2002. Véase, asimismo, la sentencia T-034/1994 de dicha Corte, en la que estableció que: «El juez u organismo judicial ante el cual se invoca un derecho primario, como los que busca proteger el artículo 86 de la Carta, debe entrar en el fondo del asunto para examinar, con criterio de justicia material, las circunstancias en medio de las cuales se ha producido el acto o la omisión que puedan estar causando la perturbación o el riesgo del derecho fundamental; para definir si el daño o la amenaza existen; para establecer sobre quien recae la responsabilidad de agravio y para impartir, con carácter obligatorio e inmediato, las órdenes encaminadas a restaurar la vigencia real de las garantías constitucionales».

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Más aún, ante la duda debe aplicarse el principio *in dubio pro homine*, o sea, el principio de favorabilidad, así como el de efectividad, interpretando la norma e incluso los hechos del caso —sin incurrir en desnaturalización— de manera que se otorgue la mayor protección posible al amparista, pues no en vano la ley dispone la posibilidad de otorgar una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades⁷⁶.

25.- En vista de lo antes expuesto, es decir, ante la manifiesta oposición del Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales —que fueron los dos organismos técnicos directamente involucrados en el otorgamiento de los permisos para la instalación de la envasadora—, emerge la irregularidad de los permisos concedidos. Esto nos lleva a la inevitable conclusión de que el acto impugnado en amparo de la especie, o más bien, que los permisos que autorizaron la instalación de la planta de envasado de GLP se encontraban afectados de ilegalidad, quedando así satisfecho el segundo presupuesto de admisibilidad de la acción de amparo.

c) Las partes envueltas en el caso deben estar legitimadas para actuar

26.- La legitimación consiste en la posición de un sujeto respecto al objeto litigioso que le permite obtener una providencia eficaz⁷⁷. El concepto de «legitimación» en este ámbito equivale al de «calidad» en el derecho dominicano. De acuerdo con nuestra Suprema Corte de Justicia la calidad «es el poder en virtud del cual una persona ejerce acción en justicia o el título con que una parte figura en el

⁷⁶Art.7.4 de la Ley núm.137-11.

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú de fecha 6 de octubre del 2009, relativa al expediente núm. 03547-2009-PHC/TC (La legitimidad en los procesos constitucionales. El hábeas corpus, párr. 4). El texto íntegro de la sentencia se encuentra disponible en línea: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03547-2009-HC.html> (última consulta: marzo 26, 2015).

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento»⁷⁸. La legitimación o calidad para actuar en justicia, en materia de amparo, puede ser examinada tanto desde el punto de vista activo, como del pasivo⁷⁹.

27.- La legitimación activa se refiere al reconocimiento que la ley hace a una persona por la posibilidad de ejercer y mantener con eficacia una pretensión procesal determinada. En el caso particular del amparo, el artículo 72 de la Constitución dispone que a toda persona le asiste el derecho a interponer una acción de amparo, por sí o por quien actúe en su nombre, para obtener la protección de sus derechos fundamentales. El uso del adjetivo «sus» presupone la titularidad del amparista respecto a los derechos que pretende proteger, ya que al amparo revestir carácter personal solo puede accionar el titular del derecho lesionado o amenazado⁸⁰. En este tenor, su admisibilidad se encuentra supeditada a que el atentado que el accionante invoque se dirija contra él, o que sus efectos repercutan sobre él, de manera directa e indiscutida, lesionando el ámbito de sus derechos subjetivos que protege la Constitución⁸¹, y facultándole a acudir ante el juez de amparo para que disponga inmediatamente el restablecimiento de la situación jurídica infringida⁸². En otras palabras, la tutela de un derecho fundamental solo puede ser perseguida por su titular, puesto que solo a él incumbe

⁷⁸ SCJ, civ. 22 junio 1992, B.J 979, 670-676: «La calidad es el poder en virtud del cual una persona ejerce acción en justicia o el título con que una parte figura en el procedimiento, que, en el recurso de casación, la calidad del recurrente resulta de ser titular de la acción y de haber sido parte o haber estado representado en la instancia que culminó con la sentencia impugnada, que, la capacidad es la aptitud personal del demandante o recurrente para actuar, que la falta de calidad es un fin de inadmisión, mientras que la falta de capacidad es un medio de nulidad resultante del incumplimiento de una regla de fondo relativa a los actos de procedimiento [...]».

⁷⁹FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de Derecho Comparado*, Porrúa, México, 2002, p. 170 (citado por el Tribunal Constitucional, en su indicada sentencia relativa al expediente Núm. 03547-2009-PHC/TC).

⁸⁰CSJ-SPA de 18 de junio de 1992, *Revista de Derecho Público* No. 50, EJV, Caracas, 1992, p. 135, y Sentencia de 13 de agosto del 1992, *Revista de Derecho Público*, No. 51, EJV, Caracas, 1992 p. 160 (citadas por BREWER CARIAS, Allan, *op. cit.*, p. 15).

⁸¹CSJ-SPA, 27 de agosto de 1993 (caso: *Kenet E. Leal*), *Revista de Derecho Público*, Nos. 55-56, EJV, Caracas, 1993, p 322 (citado por BREWER CARIAS, Allan, *op. cit.*, pp. 15, 16. Véase, asimismo, ETO CRUZ, Gerardo, *op. cit.* p. 313).

⁸²*Ibid.*

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la legitimación activa para interponer la acción de amparo, en vista del interés personal, legítimo y directo que le asiste.

28.- Esta legitimación debe ser evidente, incuestionable y verificable por el juez de amparo, *prima facie*, sin necesidad de mayor análisis o prueba, puesto que en la acción de amparo no existe una fase probatoria propiamente dicha, y su sustanciación, justificada por la urgencia, está marcada por la celeridad del trámite y la sumariedad⁸³. En este sentido, si el establecimiento de la titularidad del derecho implica debate e instrucción de medidas probatorias, el remedio procesal adecuado para proteger el derecho fundamental alegadamente violado será la justicia ordinaria, y no el amparo⁸⁴.

29.- La legitimación pasiva, a su vez, consiste en la facultad que la ley confiere a una persona para resistirse eficazmente a una pretensión procesal determinada⁸⁵. El carácter personal de la acción de amparo a que hemos hecho referencia no solo moldea la condición del agraviado, sino también la del agraviante⁸⁶. En este tenor, el agraviante es la persona que ha originado la lesión o amenaza al derecho del agraviado. En la legislación comparada el amparo o su expresión equivalente siempre ha sido concebida como un instrumento de protección contra la autoridad⁸⁷, procurando una eficacia vertical de los derechos fundamentales entre el Estado y los particulares⁸⁸.

⁸³TENA DE SOSA Y POLANCO SANTOS, artículo precitado, p. 41.

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵FERRER MAC-GREGOR, Eduardo: *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de Derecho Comparado*, Porrúa, México, 2002, p. 170.

⁸⁶BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 20.

⁸⁷Véase en este sentido la exposición realizada por el Tribunal Constitucional de Perú en la Sentencia relativa al expediente EXP. N.º 976-2001-AA/TC, dictada en fecha 13 de marzo del 2003, inciso III.A). Texto íntegro de la decisión disponible en el internet: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00976-2001-AA.html> (última consulta: marzo 26, 2015).

⁸⁸ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.*, p. 303.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30.- En la especie se cumple el requerimiento de la legitimación activa y pasiva de las partes en litis. Sostenemos lo anterior porque las personas morales que interpusieron la acción de amparo constituyen organizaciones que tienen como objeto el bienestar de los moradores y residentes de la comunidad, cuyos derechos fundamentales están siendo lesionados. En todo caso, la contraparte, hoy recurrente, reconoció implícitamente la legitimación activa de los amparistas, pues en ningún momento discutió que tuvieran o no capacidad ni calidad para accionar en justicia. En cuanto a la legitimación pasiva, resulta claro que, igualmente, se verifica este presupuesto, en vista de que la empresa Propagas es la titular de los permisos impugnados y del proyecto de instalación de la envasadora de GLP que, según se alega, ha puesto en peligro los derechos fundamentales de los amparistas.

**C) LA CAUSAL DE LA EXISTENCIA DE OTRA VÍA ERA INAPLICABLE
EN LA ESPECIE**

31.- Como hemos sostenido en otros votos sobre esta materia⁸⁹, consideramos que, al tenor de lo que disponen los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley 137-11⁹⁰, el amparo es una vía principal⁹¹ que se encuentra dotada constitucional y legalmente de las características necesarias⁹² para garantizar una protección efectiva de los derechos fundamentales. Estimamos, por tanto, que su procedencia y efectividad debe asumirse como la regla, y, por el contrario, como excepción, la declaratoria de inadmisión por la existencia de otra vía efectiva o más efectiva. Esta situación no debe confundirse con la operatividad del amparo en otros ordenamientos, como el de Argentina, en el cual la admisibilidad del amparo parte

⁸⁹ Véase el tema tratado con mayor detalle en los votos emitidos respecto de las sentencias TC/0095/2015, pp. 23 y ss. TC/0109/2015, pp. 23 y ss., TC/0141/2015, pp. 22 y ss., entre otros.

⁹⁰ Es decir, conculcado o amenazado por un acto u omisión de una autoridad pública o un particular que sea manifiestamente arbitrario o ilegal.

⁹¹ Es decir, que su ejercicio no está supeditado al agotamiento previo de las vías ordinarias.

⁹² Nos referimos al carácter preferente, sumario, oral, público, gratuito e informal.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de presupuestos distintos a los nuestros. En efecto, debido al carácter subsidiario del amparo en ese país, su carácter excepcional se considera como regla frente a las vías ordinarias.

32.- Dentro de este contexto, su admisibilidad se supedita a la prueba que incumbe al amparista de la falta de idoneidad de las vías ordinarias para resolver el asunto⁹³, lo que, obviamente, por las razones que expusimos anteriormente⁹⁴, no ocurre en nuestro ordenamiento⁹⁵. Además, conviene tener en cuenta que, ciertamente, la legislación de Argentina —entre otras⁹⁶— sirvió como fuente de inspiración para la redacción de las disposiciones que conciernen a la acción de amparo en nuestra Ley núm. 137-11; pero no menos cierto resulta que esta circunstancia no impidió que el constituyente y el legislador dominicanos otorgaran al amparo una fisonomía distinta y particular, como en efecto hicieron⁹⁷.

Sostenemos, por tanto, que la correcta interpretación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 requiere tener en cuenta que el amparo solo cederá su principalía frente a otra vía si esta última resulta más efectiva, aunque el caso pueda ser

⁹³ Véase el artículo 73 de la Constitución argentina. Consúltese igualmente al respecto MARANIELLO (Patricio Alejandro), «El Amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales», *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, núm. 27, enero-junio 2011, pág. 14, disponible en línea http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000100002 (última consulta: julio 16, 2015). Véase además con relación al tema CANDA (Fabián Omar), *op. cit.* 274 y ss.

⁹⁴ Es decir, porque el amparo es una vía principal, que fue concebida para ser la vía efectiva respecto a la tutela de los derechos fundamentales que resulten lesionados por actos u omisiones arbitrarias o ilegalmente manifiestas.

⁹⁵ Como pruebas que sustentan nuestra posición cabe consultar las propias decisiones de este Tribunal Constitucional en las que, pese a declarar la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía, se ha dejado establecido que el uso válido de dicha causal se encuentra supeditado a que el juez indique y demuestre cuál es la vía efectiva (TC/0021/12, TC/0160/13, TC/0182/13, TC/0034/14, entre otras).

⁹⁶ También las de Perú, Colombia y Venezuela.

⁹⁷ Asimismo, debe tenerse en cuenta que, al margen de la influencia que sobre los redactores de la Ley núm. 137-11 pudieron tener las legislaciones al respecto de otros países latinoamericanos, las disposiciones del mencionado estatuto dominicano guardan estrecha relación y similitud con las de la nuestra precedente Ley núm. 437-06, sobre Amparo, cuyo artículo 4 claramente establecía el carácter autónomo y principal de esta figura jurídica en los siguientes términos: «Art. 4.- La reclamación de *amparo constituye una acción autónoma*, que no podrá suspenderse o sobreseerse para aguardar la definición de la suerte de otro proceso judicial, de la naturaleza que fuere; *ni tampoco se subordina al cumplimiento de formalidades previas, o al agotamiento de otras vías de recurso o impugnación establecidas en la ley para combatir el acto u omisión que pretendidamente ha vulnerado un derecho fundamental*». (El subrayado es nuestro).

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustanciado en esta sede si cumple con todos los presupuestos de su procedencia. Esta cesión de competencia tiene lugar porque esta otra vía puede garantizar la tutela del derecho fundamental invocado de manera más efectiva.

33.- Asimismo, resulta necesario tener presente que el amparo tiene un carácter restitutivo⁹⁸, y que dicha restitución debe concretizarse en naturaleza⁹⁹. Por tanto, en los casos en los cuales para la subsanación del derecho conculcado resulte necesario el pago de alguna suma de dinero —indemnizaciones por daños ocasionados, por ejemplo—, consideramos que el amparo también deberá ceder su principalía, pues si bien el juez apoderado pudiera ordenar la cesación o restablecimiento del derecho fundamental, se encontraría incapacitado dictaminar respecto a los perjuicios económicos sufridos por el amparista¹⁰⁰; además de que el legislador no le facultó para adoptar medidas de esta naturaleza¹⁰¹. En este caso, la jurisdicción ordinaria más afín, en función de la naturaleza del derecho conculcado¹⁰², será más efectiva que el amparo para la cabal restauración de dicho derecho.

⁹⁸ Véase el artículo 91 de la Ley 137-11.-«**Restauración del Derecho Conculcado.** 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». Véanse también los precedentes TC/0187/2013, TC/0351/2014, TC/0361/2014, al igual que la sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, respecto del expediente 2476-2006-PA/TC, dictada en fecha 18 de abril del 2006.

⁹⁹ Consúltense al respecto las observaciones de JORGE PRATS (Eduardo), en «Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales», IUS NOVUM, 2ª ed., 2013, p. 219, *in medio*. Véase también, en este sentido, el siguiente fallo: CNCiv, Sala A, Serrano c/ MCBA s/amparo, LL, 1998-C, 528, citada por SAMMARTINO (Patricio), «Principios constitucionales del amparo administrativo», Buenos Aires, Lexis Nexis, 2003, p. 201, a su vez citado por CANDIA (Fabián Omar), *op. cit.* p. 280.

¹⁰⁰El juez de amparo sí puede dictar astreintes, pero esta es una medida de carácter conminatorio que no debe ser confundida, en modo alguno con los daños y perjuicios. El artículo 93 de la Ley núm. 137-11 prevé la fijación de astreintes en los siguientes términos: «Astreinte. El juez que estatuya en materia de amparo podrá pronunciar astreintes, con el objeto de constreñir al agravante al efectivo cumplimiento de lo ordenado».

¹⁰¹ Véase el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, que reza: «**Restauración del Derecho Conculcado.** 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».

¹⁰² Véase en este sentido el Párrafo I del art. 72 de la Ley núm. 137-11.

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34.- Esta argumentación nos permite establecer que la naturaleza de las pretensiones del amparista constituye uno de los factores sujetos a ponderación para determinar la existencia de otra vía más efectiva que el amparo; análisis que procederá luego de comprobar que el caso reúna todos los presupuestos de procedencia del amparo, pues en la hipótesis contraria, la acción de amparo resultaría notoriamente improcedente¹⁰³. Nuestra posición se sustenta, de una parte, en la norma contenida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11¹⁰⁴; y de otra parte, en la circunstancia de que, los rasgos específicos de la especie, al igual que la naturaleza de las pretensiones de los amparistas, y el hecho mismo de que el juez de amparo ya hubiere otorgado la protección. Todo ello nos induce a considerar totalmente incorrecto el criterio adoptado por el Pleno de que la vía contencioso-administrativa resultaba más efectiva que el amparo, basándonos en los siguientes razonamientos:

- La Constitución y la Ley número 137-11 dotaron al amparo de las características necesarias para devenir la vía efectiva por excelencia respecto a la protección de derechos fundamentales lesionados o amenazados por actos u omisiones manifiestamente arbitrarios o ilegales¹⁰⁵; y, además, atribuyó al juez de amparo amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, aparte de otorgar ejecutoriedad a sus fallos.

¹⁰³ Caso en que el diferendo debería ser resuelto mediante la vía ordinaria, por ser esta la única facultada para resolver el diferendo; pero esta hipótesis resulta distinta al caso de inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía eficaz, en el cual, pese a que el diferendo pueda ser resuelto mediante amparo, existe otra vía alternativa que garantiza protección más efectiva, factor que impone que el amparo ceda ante ella su principalía.

¹⁰⁴ Esta disposición, como hemos previamente indicado, prescribe lo siguiente: «Artículo 70.- Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile 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».

¹⁰⁵ Tal como hemos visto, estos rasgos distintivos figuran contemplados en el artículo 72 de la Constitución, a saber: preferencia, sumariedad, oralidad, gratuidad, publicidad y ausencia de formalismos

Expediente núm. TC-05-2013-0016, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A. (Propagas), contra la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- La especie reúne todos los presupuestos de procedencia del amparo. Es decir, se trata de un caso en el que los derechos fundamentales a la vida, la salud y al medio ambiente sano¹⁰⁶ de los residentes del sector Los Ciruelitos se encuentran seria e inminentemente amenazados por la instalación de una enorme envasadora de GLP¹⁰⁷; proyecto que, si bien obtuvo la licencia del principal órgano regulador de su actividad¹⁰⁸, carece, sin embargo, de la totalidad de las autorizaciones que debió haber previamente obtenido para la concesión de dicha licencia, de lo cual puede inferirse que esta última resulta irregular y, por tanto, afectada de ilegalidad.
- Las pretensiones de los amparistas consistían en la suspensión inmediata de la instalación de la envasadora de GLP, pretensión cuyo logro reguardaría efectivamente sus derechos fundamentales amenazados.
- La jurisdicción contencioso administrativa no podría otorgar una mayor protección de los derechos fundamentales que el amparo, máxime si se considera que los amparistas ya habían obtenido una sentencia de amparo que les otorgaba la protección que procuraban con su acción. Esta ventaja resultó revertida por la sentencia que dictó el Pleno del Tribunal Constitucional, constriñéndoles a retrotraerse al estadio inicial de un proceso judicial, y tomando a su cargo los adversos factores de tiempo, dinero e incertidumbre que esto implica; todo ello, mientras se mantiene el inminente peligro a la vida, a la salud y al medio ambiente de los moradores de Los Ciruelitos.

¹⁰⁶ Entre otros derechos fundamentales.

¹⁰⁷ Se trata, como hemos anteriormente indicado, de una comunidad densamente poblada.

¹⁰⁸ Del Ministerio de Industria y Comercio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35.- Adicionalmente, conviene resaltar, de una parte, que el Tribunal Constitucional ha desnaturalizado las disposiciones de los artículos 72 de la Constitución¹⁰⁹ y 65¹¹⁰ y 74¹¹¹ de la Ley núm. 137-11 al establecer el criterio de que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa —como vía efectiva— el conocimiento de las impugnaciones de los actos administrativos. Nuestra posición se funda en que cuando el constituyente y el legislador instituyeron la acción de amparo no pretendieron en modo alguno excluir de su ámbito de acción los actos u omisiones manifiestamente arbitrarios o ilegales de la Administración Pública. En efecto, de la estructura y la redacción de los indicados artículos 72 (constitucional) y 65 (legal) no se deriva en absoluto tal posibilidad; muy por el contrario, estimamos que más bien se pretendió incluir como posible objeto de impugnación en amparo a «todo acto u omisión de autoridad pública o de particular», con tal que fuera manifiestamente arbitrario o ilegal y lesionara o amenazara de manera inminente algún derecho fundamental.

36.- Y, de otra parte, en cuanto al amparo en jurisdicciones especializadas —dentro de las que se encuentra la jurisdicción contencioso-administrativa—, debe tenerse en cuenta que el aludido artículo 74 de la Ley núm. 137-11 resulta una aplicación del principio de afinidad, según el cual el juez de amparo competente será aquel cuya competencia material guarde mayor afinidad o vinculación con el objeto o características de la acción de amparo. De manera que, a nuestro juicio, el amparo

¹⁰⁹ «Artículo 72.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas 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.»

¹¹⁰ «**Artículo 65.- Actos Impugnables.** La acción de amparo será admisible contra todo acto 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 Hábeas Corpus y el Hábeas Data.» El subrayado es nuestro.

¹¹¹ «**Artículo 74.- Amparo en Jurisdicciones Especializadas.** Los tribunales o jurisdicciones especializadas existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos, deberán conocer también acciones de amparo, cuando el derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico que corresponda a ese tribunal especializado, debiendo seguirse, en todo caso, el procedimiento previsto por esta ley».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en jurisdicciones especializadas fue instituido con la finalidad de que, si se impugna en amparo un acto administrativo —como es el caso—, la acción deberá ser ciertamente conocida por el juez de primera instancia de la jurisdicción contencioso-administrativa¹¹², ¡pero no en atribuciones ordinarias, sino en atribuciones de juez de amparo! Por el contrario, cuando el Tribunal Constitucional se decanta con la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía excluye formalmente la posibilidad de que el diferendo pueda ser resuelto por el juez de lo contencioso-administrativo en atribuciones de amparo y, en cambio, lo conmina a resolver la cuestión bajo el procedimiento ordinario, que, por las razones expuestas, no resulta más efectivo que el amparo.

37.- Con base en los anteriores argumentos, opinamos que si el Pleno estaba en desacuerdo con lo decidido por el juez de amparo, en cuanto al fondo, debió revocar la decisión y conocer de la acción de amparo; no declararla inadmisibile por la existencia de otra vía, pues como quedó evidenciado en la especie la acción reunía todos los presupuestos de procedencia del amparo y la jurisdicción contencioso-administrativa en atribuciones ordinarias no era más efectiva que el amparo para la protección de los derechos fundamentales que en la especie se encuentran seriamente amenazados.

Por este motivo, estimamos que, con su dictamen, el Tribunal Constitucional interpretó incorrectamente el carácter del amparo como garantía para la protección de los derechos fundamentales de los amparistas en la especie. Entendemos, asimismo, que de ello resultó —de manera inintencional— una vulneración a la garantía de la tutela judicial efectiva que constitucionalmente les corresponde; y también al mandato legal que, a nuestro juicio, incumbía a este colegiado de conocer y fallar el fondo de la referida acción.

¹¹² En caso de existencia de dicha jurisdicción especializada en el lugar donde se haya efectuado el acto u omisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Ordenanza civil núm. 514-13-00002, dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santiago el ocho (8) de enero de dos mil trece (2013), sea revocada, y de que sea declarada inadmisibile la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

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

Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/00071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario