



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0021/18

Referencia: Expediente núm. TC-05-2017-0038, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Rafael Bienvenido Percival Peña contra la Sentencia núm. 00299-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de marzo del año dos mil dieciocho (2018).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Sentencia núm. 00299-2016, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016). Mediante dicha decisión fue declarada inadmisibile la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Rafael Bienvenido Percival Peña contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). **En el expediente no hay constancia de la notificación de esta sentencia, en este sentido, el plazo para recurrir no ha iniciado, tal y como se explicará cuando se analice la admisibilidad del recurso.**

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

El recurrente, señor Rafael Bienvenido Percival Peña, interpuso un recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la indicada sentencia, por entender que le fue violado su derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso. El indicado recurso fue interpuesto mediante instancia recibida por la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), y ante la Secretaría de este tribunal el veintiséis (26) de enero de dos mil diecisiete (2017).

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

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad en virtud a que no guarda relación con el objeto del presente amparo, ni con el fallo que ha adoptado esta Corte en el siguiente ordinal;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARA INADMISIBLE la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta en fecha NUEVE (09) del mes de junio del año dos mil dieciséis (2016), por el señor RAFAEL BIENVENIDO PERCIVAL PEÑA, contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y su Director, el doctor Alejandro Herrera Rodríguez, Gabriel Medina Felipe, Director Normas de Vuelo Alfredo Hernández Díaz, Encargado División de Seguridad, Héctor Genao, Inspector de Resolución de Seguridad e Hipólito Encarnación, Encargado del Departamento de Sanciones en aplicación al artículo 70.1 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por existir otras vías Judiciales que permiten de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.

TERCERO: DECLARA libre de costas el procedimiento por tratarse de una Acción Constitucional de Amparo.

CUARTO: ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada vía Secretaria del Tribunal, a la parte accionante RAFAEL BIENVENIDO PERCIVAL PEÑA, a las partes accionadas. Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y su Director, el doctor Alejandro Herrera Rodríguez. Gabriel Medina Felipe, Director Normas de Vuelo, Alfredo Hernández Díaz, Encargado División de Seguridad, Héctor Genao, Inspector de Resolución de Seguridad e Hipólito Encarnación, Encargado del Departamento de Sanciones. así como al Procurador General Administrativo.

QUINTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del 'Tribunal Superior Administrativo,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los fundamentos dados por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativos son los siguientes:

Así las cosas, este tribunal constitucional ha podido observar que el recurrente puede reclamar las violaciones aducidas mediante la presente acción, perpetradas según alega por una resolución de un órgano de la administración pública, por ante la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones contenciosa-administrativa, señalando que lo oportuno es indicar que el recurso contencioso administrativo está reservado para resolver los casos relativos a la administración pública y los particulares, de manera tal que siguiendo dicho procedimiento, existe la posibilidad de obtener una solución adecuada en relación con la alegada irregularidad de la indicada Resolución núm. 010-2011, así como a todo lo relacionado con el procedimiento administrativo que dio al traste con la licencia de piloto del hoy accionante, todo ello bajo el entendimiento de que se trata de una vía eficaz que satisface el requerimiento del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Todo lo cual está avalado por precedentes del Tribunal Constitucional mediante las sentencias TC 19143, TC 225-13 y TC518-15, donde el Tribunal Constitucional Dominicano determinó que inadmisión de la acción de amparo en vista de que el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo se perfila como una vía eficaz para salvaguardar Derechos Fundamentales violentados por actos de la administración pública, dictados como finalización de un procedimiento de tipo administrativo.

Que debe añadirse también que, tal y como ha dispuesto nuestro Tribunal Constitucional, como las violaciones alegadas no son evidentes, no procede determinarlas mediante el Juicio del Amparo, ya que dicha garantía no es de pleno conocimiento, resultando improcedente, en consecuencia, decidir mediante esa vía extraordinaria asuntos que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesitan de un proceso de instrucción amplio a los fines de poder dispensar una sana y diáfana administración de justicia mediante una reconstrucción detallada de los hechos del caso y su calificación jurídica, lo cual está vedado al juez de amparo. Que en la especie, en aras de salvaguardar los derechos incluso del hoy accionante, procede declarar inadmisibile la presente acción de amparo a los fines de que mediante la vía ordinaria constituida por el Recurso Contencioso Administrativo se puedan instruir un proceso que permita una adecuada sustanciación del asunto que guarde relación con las necesidades específicas del presente caso.

El recurso contencioso administrativo constituye la vía idónea para dirimir el conflicto, toda vez que el accionante tendrá la oportunidad de presentar las pruebas que avalen sus pretensiones, en cuyo caso el tribunal podrá valorarlas adoptando cuantas medidas considere oportunas para la adecuada administración de justicia. En ese sentido, el tribunal contencioso administrativo puede brindar la protección pretendida por el accionante debido a que cuenta con herramientas que le permiten dar una solución ajustada a la situación jurídica acontecida.

Que la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria le a la cual le corresponde dirimir la indicada Litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución de la República, la cual Faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver, en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares, razón por la que procede acoger la inadmisión planteada, tal y como se hará constar en el dispositivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

El recurrente en revisión constitucional en materia de amparo pretende la revocación de la sentencia objeto del recurso y, en consecuencia, que se acoja la acción de amparo, alegando:

a. *...la Dirección de Normas de Vuelos del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) procedió a remitir a la Dirección de Navegación Aérea de la misma entidad estatal el Oficio No. DNV/231/16 con el cual le informa que al recurrente se le ha impuesto un impedimento de vuelo hasta tanto aclarar las posibles supuestas violaciones a áreas prohibidas, entiéndase con esto que primero se le impuso una sanción y luego se le investigará.*

b. *...al recurrente se le canceló primero la licencia aeronáutica y luego es que fue citado, lo cual transgrede la disposición legal previamente citada, toda vez que la misma constituye una norma procesal que la entidad estatal accionada en amparo debió drásticamente observar a favor del recurrente.*

c. *...la transgresión a la disposición legal previamente citada, así como las demás disposiciones legales invocadas y plasmadas en el preámbulo de la presente acción judicial, constituyen en su conjunto una violación al debido proceso de ley.*

d. *...la no observancia a las normas que establezcan el debido proceso administrativo para la toma de decisiones gubernamentales especialmente en la materia disciplinaria constituirá ipso facto una transgresión al debido proceso de ley, lo cual hará que la decisión tomada sea inconstitucional injusta y arbitraria.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión constitucional en materia de amparo

El recurrido en sus alegatos pretende que se rechace el recurso y se confirme la sentencia recurrida. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

a. En efecto ningún funcionario del IDAC irrespeto en lo más mínimo el conjunto de garantías que le asistía al recurrente, RAFAEL BIENVENIDO PERCIVAL PEÑA, el proceso de investigación realizado ante las infracciones cometidas. De hecho, como ya se ha destacado previamente, fue el propio recurrente quien se encargó de informar a todo el país, a través de los medios de comunicación, que fue el autor del vuelo rasante producido sobre el espacio aéreo del Palacio Nacional en fecha 3 de mayo de 2016, añadiendo el propio recurrente que dicha acción fue realizada por motivaciones políticas, es decir, de manera intencional y deliberada.

b. Resulta paradójico que, a pesar de haber sido citado en dos (2) ocasiones a comparecer ante el IDAC durante el proceso investigativo, y no obstante haber sido notificado de manera presencial y por escrito respecto a su derecho a presentar un escrito de descargo o defensa antes las imputaciones que se le formularon, el hoy recurrente, RAFAEL BIENVENIDO PERCIVAL PEÑA, se atreva a alegar que se le vulneró el derecho a la presunción de inocencia u otra garantía integrante del debido proceso.

c. Fijaos bien, Honorables Magistrados, el recurrente alega que se produjo una violación a la presunción de inocencia, a pesar de que él mismo fue ante los medios de comunicación a presentar declaraciones en las que reconoció la autoría del hecho. Y a pesar de esta situación, que implica una confesión pública de la infracción, el IDAC llevó a cabo una investigación exhaustiva y prudente, incluso considerando celebración de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las elecciones del 15 de mayo de 2016, en las cuales el recurrente participaría como candidato.

d. La actuación temeraria del recurrente, RAFAEL BIENVENIDO PERCIVAL PEÑA, al sobrevolar de manera intencional una zona prohibida de neurálgica importancia, el Palacio Presidencial que es la sede del Poder Ejecutivo, en horas en que el Presidente, la Vicepresidenta, varios embajadores y demás funcionarios del gobierno se encontraban dentro de las instalaciones, pudo haberse convertido en una tragedia, movida únicamente por la imprudencia y el manifiesto y deliberado irrespeto a las normas que rigen la aviación civil.

6. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados, en el trámite del presente recurso en revisión de sentencia de amparo, son los siguientes:

1. Sentencia núm. 00299-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016).
2. Oficio núm. DNV/231/16, emitido por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) del tres (3) de mayo de dos mil dieciséis (2016), mediante el cual se ordena el impedimento de vuelo al señor Rafael Bienvenido Percival Peña
3. Oficio núm. DNV/245/16, emitido por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) del seis (6) de mayo de dos mil dieciséis (2016), mediante el cual se recomienda la cancelación de licencia de piloto del señor Rafael Bienvenido Percival Peña
4. Resolución núm. 010/2016, emitido por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) del quince (15) de junio de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se cancela la referida licencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

En la especie, según los documentos depositados y los alegatos de las partes, el conflicto se origina en ocasión de la cancelación de la licencia de piloto del señor Rafael Percival Peña. El señor Percival, en desacuerdo con la decisión, interpuso, una acción de amparo contra del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), la cual fue declarada inadmisibile por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa.

8. Competencia

Este tribunal se declara competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo sobre sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

a. Antes de analizar el fondo del presente caso, resulta de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el cual establece: “El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación”. Asimismo, el Tribunal Constitucional Dominicano señaló en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2012), al referirse al cómputo del plazo instituido en el referido artículo 95, lo siguiente: “El plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia”. En la especie se cumple este requisito, en razón de que no hay constancia de la notificación de la sentencia, de lo cual resulta que el referido plazo no ha comenzado a correr.

b. Por otra parte, según el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, establece:

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

c. La especial trascendencia o relevancia constitucional es, sin duda, una noción abierta e indeterminada: por esta razón, este tribunal la definió en la Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en el sentido de que la misma se configuraba, en aquellos casos que, entre otros:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso y el Tribunal Constitucional debe conocer su fondo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el conocimiento del fondo de este recurso permitirá continuar con el desarrollo jurisprudencial respecto de la naturaleza del amparo.

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

En cuanto al fondo del recurso, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:

a. Como se indicó en la síntesis del conflicto, lo que pretende el accionante en amparo es la nulidad de la Resolución núm. 010-2016, dictada el quince (15) de junio de dos mil dieciséis (2016), por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), mediante la cual se ordenó la cancelación de la licencia aeronáutica núm. 00112896816-TLA. Según el recurrente, la referida cancelación se produjo de manera irregular, la medida que no agoto un proceso de investigación.

b. Sin embargo, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) alega que:

La actuación temeraria del recurrente, RAFAEL BIENVENIDO PERCIVAL PEÑA, al sobrevolar de manera intencional una zona prohibida de neurálgica importancia, el Palacio Presidencial que es la sede del Poder Ejecutivo, en horas en que el Presidente, la Vicepresidenta, varios embajadores y demás funcionarios del gobierno se encontraban dentro de las instalaciones, pudo haberse convertido en una tragedia,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

movida únicamente por la imprudencia y el manifiesto y deliberado irrespeto a las normas que rigen la aviación civil.

c. Los referidos alegatos no fueron examinados por el juez de amparo, en la medida que se limitó a declarar inadmisibile la acción, en aplicación de lo previsto en artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, texto, según el cual la acción de amparo puede declararse inadmisibile cuando “(...) existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”.

d. En la especie, según el tribunal que dictó la sentencia recurrida, el conflicto se contrae a cuestionar una resolución administrativa dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), anteriormente descrita, y, en este sentido, consideró que dicha cuestión no podía ser conocida siguiendo el procedimiento sumario de amparo, sino un procedimiento ordinario, en el cual las partes pudieran agotar adecuadamente los medios de pruebas que se contemplan en la materia.

e. Por otra parte, el tribunal consideró que la vía adecuada en el presente caso era el recurso contencioso administrativo, en el entendido de que el conflicto en cuestión era del orden administrativo. En este orden, es importante destacar que en la Ley núm. 491-91, sobre Aviación Civil, se establece que las resoluciones dictadas por el Director General del Instituto Dominicano de Aviación Civil, como la que nos ocupa, es susceptible del recurso de reconsideración por ante el mismo director general. (artículo 150.a).

f. Por otra parte, la decisión respecto del recurso de reconsideración es susceptible de un recurso jerárquico ante la Junta de Aviación Civil. (artículo 150.b). Por último, lo decidido en relación con el recurso jerárquico puede ser objeto de un recurso contencioso administrativo, ante el Tribunal Superior Administrativo (artículo 150.c). Conviene indicar que el recurso contencioso administrativo procede, también, cuando el recurso de reconsideración o el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jerárquico no fueren respondidos por las autoridades correspondiente en un plazo de quince (15) días. (artículo 150.b).

g. De lo anterior resulta que en la ley que rige la materia se contemplan los mecanismos o vías recursiva que permiten cuestionar con la debida eficacia las decisiones que dicten los órganos administrativos del Instituto Dominicano de Aviación Civil.

h. El Tribunal Constitucional considera que la decisión adoptada por el juez de amparo se corresponde con el precedente desarrollado en la materia, en la medida que, por una parte, la complejidad del caso no permite que por la vía sumaria del amparo el mismo se solucione adecuadamente y, por otra parte, el recurso contencioso administrativo es una vía idónea, toda vez que el juez contencioso administrativo está facultado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, está en condiciones de resolver, en plazo razonable, las cuestiones urgentes que se presentaren [véase Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012)].

i. En este sentido, procede reiterar el precedente de referencia y, en consecuencia, rechazar el recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa y confirmar la sentencia objeto del mismo.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Rafael Bienvenido Percival Peña contra la Sentencia núm. 00299-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia núm. 00299-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Rafael Bienvenido Percival Peña, y a la recurrida, Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC).

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

QUINTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KOHURY

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

1. En la especie, el recurrente interpuso un recurso de revisión de amparo contra la sentencia número 00299-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016), la cual declaró inadmisibles las acciones de amparo por existir otra vía conforme el artículo 70.1 de la Ley 137-11.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, rechazarlo y confirmar la sentencia que declaró inadmisibles las acciones al considerar que la vía idónea para dirimir el conflicto es la contencioso-administrativa. El Tribunal estableció que:

“g) El Tribunal Constitucional considera que la decisión adoptada por el juez de amparo se corresponde con el precedente desarrollado en la materia, en la medida que, por una parte, la complejidad del caso no permite que por la vía sumaria del amparo el mismo se solucione adecuadamente y, por otra parte, el recurso contencioso administrativo es una vía idónea, toda vez que el juez contencioso administrativo está facultado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, está en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones de resolver, en plazo razonable, las cuestiones urgentes que se presentaren. (Véase sentencia TC-0030-12, de fecha 3 de agosto). ”

“h) En este sentido, procede reiterar el precedente de referencia y, en consecuencia, rechazar el recurso que nos ocupa y confirmar la sentencia objeto del mismo.”

3. Amén de lo anterior, salvamos nuestro voto respecto de los argumentos utilizados por la mayoría, pues somos del criterio de que el recurso debió ser acogido y revocada la sentencia de amparo por considerar que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles en razón de que la misma es notoriamente improcedente por los motivos que serán expuestos más adelante. Para explicar nuestra posición, abordaremos lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo, así como sobre el rol del juez de amparo, para luego exponer nuestra posición en el caso particular.

I. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

4. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11, la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

*La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*¹

7. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere “*una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental*”², situación en la que, “*en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)*”³, el amparo devendrá, consecuentemente, en “*la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho*”⁴.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”⁵ y, en tal sentido, “no

¹ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

² 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.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran”⁶.

9. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y 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*”⁷.

10. Así, según Dueñas Ruiz:

*Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación*⁸.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 137-11, cuando establece:

La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho

⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

⁷ Conforme la legislación colombiana.

⁸ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.

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

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

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

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

15. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley No. 137-11, a *“prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio”*.

16. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el *“amparo judicial ordinario”*⁹ es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

⁹ Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: *“Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad...”*. Aparte, existe el “amparo constitucional” que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.¹⁰

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

El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.¹¹

18. Como se aprecia, en la puntualización, por demás fundamental, de lo anterior toma relevancia la precisión de los roles que corresponden al juez ordinario y al juez de amparo, respectivamente.

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

¹⁰ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.

¹¹ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *Op. cit.*, p. 57



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “*la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria*”¹².

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

*[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*¹³.

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

*Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.*¹⁴

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

¹² STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

¹³ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

¹⁴ Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Y es que todo lo que no se encuentra dentro del ámbito del amparo, conforme los elementos que hemos previamente mencionado, es asunto propio del juez ordinario y a él corresponde resolverlo. Es decir, todo lo que no busca remediar y/o subsanar violaciones a derechos fundamentales, procurando establecer las medidas necesarias para la pronta y completa restauración de tales derechos o hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio; todo ello, repetimos, no es asunto del juez de amparo y es, por el contrario, asunto propio del juez ordinario, a quien, por demás, toca solucionarlo.

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

que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.¹⁵

26. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”¹⁶ y de tener presente, en todo

¹⁵ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

¹⁶ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, “[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (...) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional”¹⁷.

27. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”¹⁸.

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

III. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

29. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley No. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

¹⁷ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

¹⁸ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando 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.*

31. A continuación, nos detendremos en el análisis de la causal establecida en el artículo 70.3 previamente transcrito, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su sentencia TC/0197/13.

32. Conviene detenernos en el significado del concepto, articulado por dos términos -notoriamente e improcedente-, a los fines de precisarlo en la mayor medida posible. Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto, que está referido a uno de los términos que lo integran -la improcedencia-; es decir, lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.

33. Notoriamente se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “*de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”¹⁹ Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”²⁰.

35. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos- a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

36. El artículo 72, constitucional, reza:

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

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

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

²⁰ Diccionario hispanoamericano de Derecho. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

44. Sobre el particular, este Tribunal ha dicho previamente en su sentencia TC/0031/14 que *“cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria– notoriamente improcedente”*. A lo que agregó unas líneas que resultan imprescindibles a la hora de abordar esta cuestión: *“Lo anterior evidencia situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo por existir otros mecanismos legales más idóneos o claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos y que, entonces, hacen al amparo notoriamente improcedente.”*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

46. Como ha afirmado Jorge Prats

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.²²

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

²² Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

48. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley No. 137-11, que reza:

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

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

IV. Sobre el caso particular.

50. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional rechazó el recurso de revisión de amparo y en consecuencia confirmó una sentencia que había declarado inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por Rafael Bienvenido Percival Peña contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) en razón de que entendía que la vía idónea para la protección efectiva del derecho fundamental conculcado, en virtud del artículo 70.1 de la Ley 137-11, era el recurso contencioso administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. El Tribunal Constitucional estableció, que la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo debía ser confirmada en el entendido de que la acción de amparo era inadmisibles por la existencia de otra vía efectiva y consideró que el recurso contencioso administrativo constituía la vía idónea o efectiva para proteger las pretensiones del accionante. De manera expresa indicó

“El Tribunal Constitucional considera que la decisión adoptada por el juez de amparo se corresponde con el precedente desarrollado en la materia, en la medida que, por una parte, la complejidad del caso no permite que por la vía sumaria del amparo el mismo se solucione adecuadamente y, por otra parte, el recurso contencioso administrativo es una vía idónea, toda vez que el juez contencioso administrativo está facultado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, está en condiciones de resolver, en plazo razonable, las cuestiones urgentes que se presentaren.(Véase sentencia TC-0030-12, de fecha 3 de agosto).”

52. No obstante, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso y lo confirmó la sentencia de amparo que declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo, por la existencia de otra vía más idónea – la contenciosa administrativa – para proteger de manera eficaz el derecho fundamental que se alega conculcado, entendemos que la evaluación de las pretensiones de la accionante no corresponde al juez de amparo, y se trata de una acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

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

54. El presente caso se refiere a la cancelación de la licencia de piloto del señor Rafael Bienvenido Percival Peña ordenada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), y ante su inconformidad con tal disposición por considerar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que le habían sido conculcados sus derechos fundamentales, éste incoó una acción de amparo con la finalidad de que se revocara la citada cancelación de su licencia de piloto.

55. En tal virtud, es menester señalar que la ley 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y la Ley 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, posibilitan a que la parte que se cree afectada por los actos, actuaciones y disposiciones de las autoridades administrativas, elija acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa a reclamar sus derechos, siendo ésta la vía normal y válida para reclamar la protección de los mismos.

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

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

58. Y ocurre, pues, que, en la medida en que dichos asuntos son atribución del juez ordinario, ellos quedan excluidos, entonces, del ámbito de actuación del juez de amparo. El juez de amparo, en efecto, no puede tomarse el papel y las funciones que por ley corresponden a los jueces ordinarios puesto que, de hacerlo así, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol –así como la del juez ordinario, por supuesto- y estaría, consecuentemente y peor aún, afectando la integridad, la funcionalidad, del sistema de justicia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. Es que, en efecto, si nos colocáramos en ese último –por demás, hipotético-escenario, “*no sólo se estaría impidiendo una protección acorde con la especial significación e importancia del objeto protegido*”²³, sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica “*entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente desnaturalización del primero de los mencionados*”²⁴ y, en ese mismo sentido, se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

60. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria -es decir, su solución es atribución de los jueces administrativos en funciones administrativas. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

61. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, por ser una cuestión de legalidad ordinaria que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez.

²³ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

²⁴ Ibid.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, en ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tenemos a bien emitir un voto particular con relación a la sentencia precedente. Nuestro disenso obedece a la errónea interpretación efectuada por el Pleno de las condiciones de aplicación del artículo 70.1 de la Ley n° 137-11, relativo a la inadmisibilidad del amparo ante la existencia de otra vía efectiva, pues la invocación de dicha causal de inadmisibilidad solo se justifica cuando esta última resulte *más* efectiva que el amparo. Este criterio reposa en considerar al amparo la vía efectiva por excelencia, en virtud de las características otorgadas a esta acción tanto por constituyente **(A)**, como el legislador orgánico **(B)**.

A) Efectividad del amparo en virtud de sus atributos constitucionales

En la precedente sentencia, el Tribunal Constitucional dispuso la inadmisibilidad del amparo con base en el art.70.1 de la Ley n° 137-11, entendiendo el recurso contencioso administrativo como la vía *adecuada*²⁵, dada la naturaleza administrativa del conflicto. Al respecto, el Pleno adujo las motivaciones siguientes:

Los referidos alegatos no fueron examinados por el juez de amparo, en la medida que se limitó a declarar inadmisibile la acción, en aplicación de lo previsto en artículo 70.1 de la ley 137-11, texto, según el cual la acción de amparo puede declararse inadmisibile cuando “(...) existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”.

²⁵ Véase el párrafo 10.e) de la precedente sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la especie, según el tribunal que dictó la sentencia recurrida, el conflicto se contrae a cuestionar una resolución administrativa dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), anteriormente descrita, y, en este sentido, consideró que dicha cuestión no podía ser conocida siguiendo el procedimiento sumario de amparo, sino un procedimiento ordinario, en el cual las partes pudieran agotar adecuadamente los medios de pruebas que se contemplan en la materia.

Por otra parte, el tribunal consideró que la vía adecuada en el presente caso era el recurso contencioso administrativo, en el entendido de que el conflicto en cuestión era del orden administrativo. [...]

De lo anterior resulta, que en la ley que rige la materia se contemplan los mecanismos o vías recursiva que permiten cuestionar con la debida eficacia las decisiones que dicten los órganos administrativos del Instituto Dominicano de Aviación Civil.

El Tribunal Constitucional considera que la decisión adoptada por el juez de amparo se corresponde con el precedente desarrollado en la materia, en la medida que, por una parte, la complejidad del caso no permite que por la vía sumaria del amparo el mismo se solucione adecuadamente y, por otra parte, el recurso contencioso administrativo es una vía idónea, toda vez que el juez contencioso administrativo está facultado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, está en condiciones de resolver, en plazo razonable, las cuestiones urgentes que se presentaren.(Véase sentencia TC-0030-12, de fecha 3 de agosto)²⁶.

²⁶ Véase el inciso 10, literales c) y siguientes de la sentencia que antecede.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De acuerdo con las precedentes motivaciones, el Tribunal fundamentó la inadmisibilidad del amparo por considerar al recurso contencioso administrativo como la vía «*adecuada*» e «*idónea*» para resolver el litigio. Sin embargo, estimamos que este razonamiento no necesariamente satisface el designio del constituyente al prever el amparo para garantizar la tutela efectiva de los derechos fundamentales. En efecto, el constituyente consagró esta acción para la protección *inmediata* de los derechos fundamentales y con este propósito lo concibió como un procedimiento **preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades**²⁷.

En este tenor, al evaluar el rasgo de preferencia, se impone al juez de primera instancia²⁸ sustanciar este proceso con prelación a cualquier otro del que del que se encuentre apoderado. Como expresa Pedro BALBUENA BATISTA —acogiendo el criterio de PÉREZ ROYO²⁹—, «[a]l decir que el procedimiento es preferente se ha querido significar que debe dársele prelación en su tramitación y resolución por los órganos judiciales con independencia de su orden de ingreso [...] . Siendo un procedimiento sumario ha de suponerse como un procedimiento urgente que permita la salvaguarda con celeridad del derecho vulnerado»³⁰.

La *sumariedad* implica asimismo el carácter expedito del procedimiento; no solo se refiere a la rapidez y brevedad del amparo, sino también a la circunstancia de garantizar sin impedimentos el ejercicio de la acción. Según explica Nássef PERDOMO CORDERO:

²⁷ «Art. 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**». El subrayado es nuestro.

²⁸ Juez natural para el proceso de amparo.

²⁹ PÉREZ ROYO (Javier), *Curso de Derecho Constitucional*, 11ª edición, Madrid, editorial Marcial Pons, 2007.

³⁰ BALBUENA BATISTA (Pedro), «Art. 72.- Acción de amparo», en *Constitución comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), 2ª edición, Santo Domingo, R.D., 2012, p. 198, *in medio*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por esta misma razón, es esencial procurar eliminar los obstáculos u oscuridades normativas que puedan limitarlo. El amparo es un recurso ante los tribunales y, por ello, es una de las formas en que puede concretarse la tutela judicial efectiva, tal y como la describe el artículo 69 constitucional [...]. Este artículo se vincula directamente con el ya transcrito artículo 72 constitucional, dejando en manos del Tribunal Constitucional procurar que el amparo no se vea lastrado por las reglas procedimentales propias de recursos menos urgentes³¹.

En consecuencia, el amparo no debe ser afectado ni estorbado por «condicionamientos ni cortapisas previas o ulteriores»³². En este contexto, los obstáculos previos «son la existencia de otra vía»; mientras que los ulteriores son «los incidentes que pueden trabarlo»³³. Oscar J. DUEÑAS RUIZ manifiesta a su vez que «[e]s de la esencia de la tutela un procedimiento breve y sumario, antiformalista, que finaliza con un fallo que se expresa en medidas concretas para que cese o se evite la violación de un derecho fundamental»³⁴. Estos principios han sido también resumidos por Ana Maria OSSOLA en los siguientes términos: «Acción expedita y rápida, vale decir tramitable mediante procedimiento sumario, de plazos breves y trámites sencillos, caracterizándose con la nota de celeridad propia del instituto. “Expedita”, porque se ejerce sin obstáculos procesales (incidentes), siendo menester que este carácter esté presente tanto en el momento inicial como en el transcurso del proceso y al tiempo de dictarse sentencia»³⁵.

³¹ PERDOMO CORDERO (Nassef), «El amparo como garantía de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», precitado.

³² GORDILLO (Agustín) *et al.*, *Derechos Humanos*, 6º edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2007, 2.1, XV-9, 5, *ab initio*. Esta obra también se encuentra disponible en <http://www.gordillo.com/DH6/dh.pdf>.

³³ GORDILLO (Agustín) *et al.*, *op. cit.*, XV-8, 5, nota 5.1.

³⁴ DUEÑAS RUIZ (Oscar J.), *Acción y procedimiento en la tutela*, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá, Colombia, 2009, p. XXIII, *ab initio*.

³⁵ OSSOLA (Ana Laura), «Acción de Amparo y Mandado de Seguridad», p. 12, *ab initio*, disponible en http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfCooperacao_pt_br/anexo/Seminario/Ana_Laura_Ossola_Amparo_y_Mandado_de_seguranca.pdf (última visita: enero 23, 2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El rasgo de *oralidad*, por otro lado, atañe a la manifestación externa que, junto al de la «publicidad», imprimen al proceso un carácter más dinámico y expedito para lograr la materialización del proceso sin dilaciones indebidas³⁶. Tal como ha indicado el Tribunal Constitucional dominicano, el mecanismo del amparo instituye una «manera de garantizar una adecuada instrumentación y para que sean observados en ese grado los principios de oralidad y de inmediación, los cuales sufragan a favor del debido proceso»³⁷. Además, el carácter oral de los procesos propicia «la transparencia y la publicidad del asunto». Al tenor del criterio predominante en la doctrina dominicana, según expresan David ORDÓÑEZ SOLÍS y otros autores:

Toda parte interesada puede enterarse en audiencia de los medios del debate y las pretensiones de las partes. Hoy más que antes se lucha entre la oralidad y la escritura, sobre todo en los procesos civiles. Por una parte, defendiendo la oralidad como vía de inmediación y sobre todo en garantía al libre acceso al juez, pues cuando las partes exponen oralmente sus argumentaciones y peticiones permiten una impresión inmediata entre las partes litigantes y entre el juez facilitando aclarar dudas y que los terceros puedan también enterarse de forma directa del asunto³⁸.

La *publicidad* concierne a la circunstancia de que todas las partes envueltas en el litigio tengan conocimiento de todas las actuaciones procesales, tanto por efecto del principio de igualdad de armas, como del ejercicio eficaz del derecho de defensa³⁹. La *publicidad*, junto a la oralidad y a la contradicción, el rasgo de la

³⁶ En este sentido, véase ESCALADA LÓPEZ (María Luisa), «La oralidad: de principio del procedimiento a instrumento viabilizador del (Debido) Proceso», p.3, disponible en <http://www.uv.es/coloquio/coloquio/comunicaciones/cp8esc.pdf> (última visita: abril 16, 2015).

³⁷ Entre otros fallos, véanse: TC/0166/14, de 7 de agosto, acápite 10, literal *m*); TC/0079/14, de 1 de mayo, acápite 10, literal *w*).
³⁸ ORDÓÑEZ SOLÍS (David) *et al.*, *El Amparo Judicial de los Derechos Fundamentales en una Sociedad Democrática*, Escuela Nacional de la Judicatura, 1ª edición, Santo Domingo, República Dominicana, 2007, p. 297, *in fine*.

³⁹ En este sentido, véase POSE ROSELLÓ (Yaniuska), «Principio de publicidad en el proceso penal», disponible en <http://www.eumed.net/rev/cccss/13/ypr.htm> (última visita: abril 16, 2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

publicidad constituye «[...] reglas técnicas procesales inseparables del juicio. La publicidad se erige como garantía de quien es parte en el proceso, de que el mismo será llevado a cabo de manera transparente. En amparo no será la excepción. Si hay la celebración de un juicio éste deberá ser público de modo que sea creíble ante la sociedad»⁴⁰.

De su parte, la *gratuidad* del amparo figura como uno de los principios rectores de la justicia constitucional. Figura instituido en el numeral 6, artículo 7, de la Ley n° 137-11, e implica la exención de pago de «sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique»⁴¹; regla ratificada por el artículo 66 de dicha ley⁴², la cual se incluye en el dispositivo de todas las sentencias del Tribunal Constitucional.

Por último, el carácter *informal* del procedimiento de amparo constituye asimismo otro de los principios rectores de la justicia constitucional, según prescribe el numeral 9, artículo 7, de la Ley n° 137-11, disponiendo al respecto lo siguiente:

[...] los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva». Esta norma responde a la conveniencia de que para la presentación del amparo resulte «suficiente que se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa la resolución impugnada, y los motivos que originan tal agravio»⁴³.

⁴⁰ ORDÓÑEZ SOLÍS (David) *et al.*, p. 297, *in medio*.

⁴¹ «Gratuidad. La justicia constitucional no está condicionada a sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique».

⁴² «Gratuidad de la Acción. El procedimiento en materia de amparo es de carácter gratuito, por lo que se hará libre de costas, así como de toda carga, impuestos, contribución o tasa. No habrá lugar a la prestación de la fianza del extranjero transeúnte».

⁴³ Véase en este sentido, en Derecho mexicano: Documento 394643. 687, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, apéndice de 1995, tomo VI, Parte TCC, p. 462, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/394/394643.pdf> (última visita: abril 16, 2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El numeral 6 del artículo 76 de la Ley n° 137-11 ilustra el firme propósito del legislador tendente a minimizar las exigencias formales respecto a las condiciones de acceso del justiciable al juez de amparo, en vista de eximirle no solo de la contratación de servicios legales especializados⁴⁴, sino también de la dispensa de redacción y/o firma personal de la instancia de reclamación, en caso de inhabilidad intelectual o de incapacidad física⁴⁵. Al respecto expresa Miguelina UREÑA lo siguiente:

El artículo 72 de la Constitución Dominicana manda que el procedimiento en materia de amparo sea preferente, sumario, oral y no sujeto a formalidades. Con estas indicaciones, la Constitución marca las condiciones esenciales que deben caracterizar el procedimiento de la materia. No podría interpretarse que la acción en amparo esté desprovista de un procedimiento por no estar sujeto a formalidades, sino que lo que hace es prohibir el rigor y flexibilizar el acceso al juez, liberando el proceso de los formalismos propios de los procesos ordinarios, pero con reglas propias; pues el artículo también dispone que el procedimiento será «de conformidad con la ley», puesto que todo proceso, aun sumario y sencillo, requiere de reglas mínimas a seguir. Con esa precisión, la citada norma constitucional sigue fielmente la descripción del artículo 25.1 de la Convención Americana que prevé que todas las personas tengan derecho a un recurso rápido y sencillo⁴⁶.

Mediante la consagración de los indicados atributos distintivos del amparo como garantía constitucional —*preferente, sumario, oral, público, gratuito e informal*— el

⁴⁴ El art. 76.2 expresa que en la instancia de amparo deberá figurar «[e]l nombre, profesión, domicilio real y menciones relativas al documento legal de identificación del reclamante y del abogado constituido, si lo hubiere». (Subrayado nuestro).

⁴⁵ Art. 76.6: «La fecha de la redacción de la instancia y la firma del solicitante de protección o la de su mandatario, si la hubiere. En caso de que el reclamante no sepa o no pueda firmar, deberá suscribirlo [la instancia] en su nombre una persona que no ocupe cargo en el tribunal y que a solicitud suya lo haga en presencia del secretario, lo cual éste certificará. La persona reclamante que carezca de aptitud para la redacción del escrito de demanda, puede utilizar los servicios del tribunal o del empleado que éste indique, quedando sometida la formalidad de la firma a lo anteriormente prescrito».

⁴⁶ UREÑA (Miguelina), «El procedimiento judicial de amparo en la República Dominicana», p. 14, disponible en <http://studylib.es/doc/7949826/manual-taller-procedimiento-de-amparo>.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyente procuró dotar a este instrumento de las condiciones necesarias para proteger eficazmente a los derechos fundamentales. Según nuestro criterio, se pretendió de afianzar la posibilidad de solo descartar la acción de amparo por la existencia de otras opciones procesales de mayor efectividad, propiciando así solucionar con mayor acierto los casos cuya complejidad exijan una ponderación más profunda que exceda la naturaleza sumaria del amparo. Consideramos asimismo que esa máxima efectividad se otorgó igualmente a las disposiciones reguladoras del proceso de amparo previstas en la Ley n° 137-11, como veremos a continuación.

B) Efectividad del amparo en virtud de sus atributos legales

El artículo 65 de la Ley n° 137-11 complementa las disposiciones del artículo 72 de nuestra Carta Sustantiva al disponer la admisibilidad del amparo respecto a cualquier actuación u omisión de cualquier particular o autoridad pública, manifiestamente arbitraria o ilegal, que de una manera actual e inminente lesione, restrinja, altere o amenace derechos fundamentales. En este tenor, la última disposición legal complementa la referida norma constitucional al esclarecer las características inherentes al acto u omisión lesivo que justifica el empleo del amparo. Se trata de un aspecto importante al ponderar la efectividad de esta acción, pues ella solo ha sido concebida, estrictamente, para los casos cuyas circunstancias jurídicas y fácticas correspondan a los presupuestos contemplados en el indicado art. 65 de la Ley n° 137-11.

Además de clarificar las características de las actuaciones susceptibles de impugnación mediante amparo, el legislador orgánico estableció algunas disposiciones encaminadas a garantizar la irradiación plena de la efectividad del amparo para la protección de los derechos fundamentales. En primer lugar, debemos referirnos al artículo 70 de la Ley n° 137-11, la cual otorga al juez el mandato de conocer e instruir el amparo y, *facultativamente*, declarar su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisibilidad por alguna de las causales previstas en la referida disposición legal, en los siguientes términos:

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 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.

La lectura cuidadosa de este artículo no solo revela la previsión de las causales de inadmisibilidad del amparo en sus numerales 1, 2 y 3, sino también los elementos que, en su *párrafo capital*, contribuyen a esclarecer la naturaleza principal o subsidiaria de esta acción. Obsérvense, en efecto, las condiciones contenidas en dicho *párrafo capital*, las cuales configuran el amparo de una manera distinta a las de otros regímenes foráneos atinentes a este mecanismo procesal, en los cuales figura configurado como una acción de carácter subsidiario, accesorio, excepcional o residual. El indicado art. 70 introduce las tres mencionadas causales de inadmisibilidad⁴⁷ de sus numerales 1, 2 y 3 —más arriba transcritos—,

⁴⁷ Conviene esclarecer de paso que las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo prescritas por el art. 70 de la Ley N° 137-11 no operan igual que los medios de inadmisión del derecho común, según resulta de las siguientes observaciones:

a) El art. 44 de la Ley n° 834 de 1978 define a los medios de inadmisión como «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». El texto completo del indicado art. 44 es el siguiente: «Constituye a 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». [Subrayado nuestro].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recordándonos textualmente lo siguiente: «[e]l juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá⁴⁸ dictar sentencia declarando inadmisibile la acción sin pronunciarse sobre el fondo [...]». Se trata, en consecuencia, de un mecanismo ideado para ser *facultativamente* ejercido por el juez respecto a los casos en que la acción de amparo, pese a sus bondades intrínsecas, no satisfaga esta finalidad tuitiva y deba por tanto ceder su principalía a otras vías alternas de mayor eficacia.

La mera literalidad del texto en este *párrafo capital* denota el uso del tiempo verbal *podrá* con un designio legislativo expreso y preciso tendente a lo siguiente: otorgar un margen de apreciación a favor del juez para permitirle conocer el fondo del asunto en el curso de un proceso de amparo, *incluso en la eventualidad de que resulte configurada alguna de las causales contenidas en dicho texto*, en presencia de motivación plausible. La naturaleza manifiesta de este propósito se infiere de que si el legislador hubiera querido disponer el pronunciamiento obligatorio de la inadmisión habría manifestado el *deber de declararla* por parte del juez, en vez de facultarlo a *poder dictarla*, como taxativamente indica la disposición legal aludida. Obviamente, mediante el empleo del verbo *poder*⁴⁹, en el futuro simple *podrá*, se pretendió conferir 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 Constitución.

b) Las causales de inadmisibilidad del art. 70, por el contrario —como se ha previamente indicado—, pueden ser facultativamente pronunciadas por el juez de amparo, «*después de instruir el fondo del proceso*».

c) El art. 46 de la Ley n° 834 de 1978 prescribe que el juez *se encuentra obligado* al acogimiento de los medios de inadmisión de derecho común, y a declarar la inadmisibilidad de la acción sin conocer del fondo, ya sea de oficio o a pedimento de parte, «sin que el que las invoca tenga que justificar un agravio y aun cuando la inadmisibilidad no resultare de ninguna disposición expresa». El texto completo del indicado art. 46 prescribe lo siguiente: «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».

d) El art. 47 de la Ley N° 834 de 1978 establece que «[l]os 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».

Estas precisiones encuentran su justificación en la circunstancia de que, si se analizaran las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, según el *modus operandi* de los medios de inadmisión del derecho común, el proceso conduciría al mismo erróneo resultado del caso de la especie: la revocación de la decisión del juez que conoció del fondo de la acción de amparo por entender como su obligación declarar la inadmisibilidad.

⁴⁸ Subrayado nuestro.

⁴⁹ «Tener expedita la facultad de o potencia de hacer algo» (*Diccionario de la lengua española*, precitado, tomo II, p. 1791).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este orden de ideas, debemos observar la prescripción legislativa contenida en el aludido *párrafo capital* del artículo 70 de la Ley n° 137-11, la cual, a diferencia de otras normativas latinoamericanas⁵⁰, no plantea al juez un mandato perentorio de inadmitir el amparo si detecta una causa de inadmisibilidad, sino que le otorga *la facultad* de declararlo inadmisibile cuando encuentre razones atendibles. Nótese, en efecto, que el análisis lógico-jurídico del mencionado artículo 70 establece la siguiente secuencia:

- a) Incumbe al juez a cargo de una petición de amparo la obligación de instruir el proceso y pronunciarse sobre el fondo del mismo⁵¹;
- b) facultativamente, él podrá descartar este resultado decidiendo en cambio pronunciar la inadmisión de la acción, si detecta la existencia de otras vías judiciales efectivas⁵², la extemporaneidad de la acción⁵³ o la notoria improcedencia de la misma⁵⁴; y
- c) en caso de que exista una de las indicadas tres causales de inadmisión, el juez podrá conocer de la acción y fallar el fondo, si así lo decide, con el propósito esencial finalidad atribuido a esta acción por el art. 91 de la indicada Ley n° 137-11⁵⁵.

Según esta última disposición, la sentencia de amparo reviste un carácter *restitutivo* —tal como ha dictaminado el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones⁵⁶—, lo cual debe concretizarse en naturaleza⁵⁷, porque «el órgano

⁵⁰ En particular, los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela.

⁵¹ Obviamente, si satisface los presupuestos de procedencia que se desprenden de los art.s 72 de la Constitución y 65 de la Ley N° 137-11, es decir, que el derecho que se procure tutelar tenga un carácter fundamental, que no haya duda de la legitimación activa y pasiva y que el acto u omisión lesivo sea manifiestamente arbitrario o ilegal.

⁵² Art. 70.1.

⁵³ Art. 70.2.

⁵⁴ Art. 70.3.

⁵⁵ Esta disposición ordena «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» (subrayado nuestro).

⁵⁶ Entre otras decisiones, véanse TC/0187/2013, TC/0351/2014, TC/0361/2014.

⁵⁷ A título ilustrativo elemental, Eduardo JORGE PRATS pone los siguientes ejemplos: «si un estudiante fue expulsado de un colegio sin un debido proceso disciplinario, el juez de amparo puede ordenar la reintegración del expulsado. Del mismo modo, si un local ha sido cerrado por las autoridades sanitarias, en ausencia de procedimiento administrativo, el juez puede ordenar la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdiccional remueve ese perjuicio que ontológicamente se ha perpetrado en la persona, disponiendo en la actuación de dicha sentencia (*executio*) reponer las cosas al estado anterior a dicha violación o amenaza en que se encontraba»⁵⁸. O sea, como puntualiza la jurisprudencia argentina⁵⁹, el amparo «tiende a impedir que se consuma la lesión si el acto no ha tenido principio de cumplimiento, lo suspende si ha comenzado a cumplirse y en cuanto lo ha cumplido retrotrae las cosas al estado anterior, si es posible»⁶⁰.

Debemos insistir sobre la circunstancia de que en el Derecho dominicano corresponde *siempre* al juez de amparo conocer del fondo del asunto sometido a su escrutinio. Es decir, que le incumbe un mandato legal en cuya virtud tiene la obligación de instruir el proceso, independientemente de que opte por inadmitir la acción, desestimando pronunciarse sobre el fondo de la misma. Este requerimiento —según hemos visto— se deriva del aludido párrafo capital del artículo 70 de la Ley n°137-11, el cual prescribe con claridad meridiana —como ya citamos previamente— que «[e]l juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso⁶¹, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...]». La prescripción taxativa y expresa de esta directriz legislativa se

reapertura del local» (*Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, editorial IUS NOVUM, 2ª edición, Santo Domingo, R.D., 2013, p. 219, *in medio*).

⁵⁸ ETO CRUZ (Gerardo), *Teoría del amparo*, Editora Jurídica Grijley, Lima, Perú, 2016, p. 129, *in fine*.

⁵⁹ CN Trab, Sala V, 29/12/72, DT, 1973-489 (fallo citado por JORGE PRATS, Eduardo, *op. cit.*, p. 219, *ab initio*). Véase también, en este mismo sentido: CN Civ, Sala A, Serrano c/ MCBA s/amparo, LL, 1998-C, 528, citada por SAMMARTINO (Patricio), *Principios constitucionales del amparo administrativo*, Buenos Aires, LexisNexis, 2003, p. 201, a su vez citado por CANDIA, Fabián Omar, «Requisitos de procedencia de la acción de amparo individual», disponible en http://www.gordillo.com/pdf_unamirada/12canda.pdf (última visita 25 abril 2018).

⁶⁰ Respecto a los casos en los cuales la subsanación del derecho conculcado requiera indemnizaciones dinerarias, consideramos que el amparo deberá ceder su principalía a favor de otra vía más eficaz, ya que si bien el juez apoderado podría ordenar la cesación o restablecimiento del derecho fundamental se encontraría incapacitado para dictaminar respecto a los perjuicios económicos sufridos por el amparista, respecto a lo cual el legislador no le facultó la capacidad de adoptar medidas de esta naturaleza. Como expresa JORGE PRATS, «el hecho de que al tiempo de dictarse la decisión se haya consumado la vulneración del derecho no autoriza al juez a remitir al amparista lesionado a satisfacer indirectamente sus pretensiones por la vía de los daños y perjuicios» (*Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, precitada, p. 219, *in medio*). En este caso, la jurisdicción ordinaria más afín —en función de la naturaleza del derecho conculcado— resultará más efectiva que el amparo para la cabal restauración de dicho derecho (véase en este sentido el Párrafo I del art. 72 de la Ley n° 137-11). En cambio, el juez de amparo sí puede imponer astreintes, mas esta constituye una medida de carácter conminatorio —que no debe ser confundida en modo alguno con la condenación al pago de daños y perjuicios—, de acuerdo con los términos del art. 93 de la Ley n° 137-11: «Astreinte. El juez que estatuya en materia de amparo podrá pronunciar astreintes, con el objeto de constreñir al agraviante al efectivo cumplimiento de lo ordenado».

⁶¹ Subrayado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustenta en los principios rectores de accesibilidad⁶² y de efectividad⁶³ del sistema de justicia constitucional, los cuales imponen al juez pronunciarse sobre el fondo de la acción para poder cumplir con el rol de restaurar el derecho conculcado, al tenor del aludido art. 91 de la aludida Ley n° 137-11, y también obedece a las dificultades inherentes al proceso de discernir *in limine litis* los casos de inadmisión del amparo⁶⁴. Por estos motivos, en caso de duda, el juez de amparo debe decantarse a favor de dictaminar sobre el fondo del asunto, en vez de eludir esta posibilidad precipitándose a pronunciar la inadmisión, pues, como ha manifestado la doctrina: «para el legislador resulta claro que en muchos casos, si no la mayoría, no es tan fácil discernir si el amparo es inadmisibile ad portas. De ahí que el juez está impedido de pronunciar una desestimación liminar de un amparo cuando puede tener todavía un cabal panorama —con todos los elementos de juicio a la vista— que le permita definir con certeza jurídica el valor del reclamo de tutela»⁶⁵.

Estimamos, por tanto, que en la República Dominicana *la procedencia del amparo constituye la regla general, mientras que su inadmisión resulta una solución excepcional*, tal como afirmó el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0197/13 en los siguientes términos: «De conformidad con las disposiciones del artículo 72 de la Constitución, la acción de amparo es un procedimiento preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades; y que por ende, su inadmisibilidad debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla». 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

⁶² «Art. 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».

⁶³ «Art. 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».

⁶⁴ JORGE PRATS (Eduardo), *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, p. 187 (*in fine*), y 188 (*ab initio*).

⁶⁵*Ibidem*. Véase el mismo razonamiento en la siguiente obra del mismo autor: *Derecho Constitucional*, vol. II, N°14.6, p. 400, *in medio*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 sustantivas»⁶⁶.

Además de poder eximirse de declarar la inadmisibilidad del amparo y, en su lugar, decidir sobre el mismo en cuanto al fondo —una vez lo ha declarado inadmisibile—, el juez tiene el mandato de no suspender el conocimiento de dicha acción para aguardar la definición de otro proceso judicial⁶⁷. De igual manera, le corresponden los más amplios poderes para requerir las pruebas y adoptar las medidas necesarias para instruir el caso⁶⁸, así como para asegurar provisionalmente el derecho fundamental lesionado⁶⁹ y ordenar la restitución mediante su decisión⁷⁰, que además es ejecutoria⁷¹, no obstante los recursos mediante los cuales pueda ser impugnada⁷², salvo que el Tribunal Constitucional disponga excepcionalmente lo contrario⁷³.

⁶⁶ JORGE PRATS (Eduardo), *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, p. 186, *in medio*; *Derecho Constitucional*, vol. II, N°14.6, *in medio*.

⁶⁷ Al tenor de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley n°137-11: Ausencia de Efectos Suspensivos. El conocimiento de la acción de amparo que reúna las condiciones de admisibilidad, no podrá suspenderse o sobreseerse para aguardar la definición de la suerte de otro proceso judicial. Párrafo. - La decisión que concede el amparo es ejecutoria de pleno derecho.

⁶⁸ Art. 87 de la Ley n°137-11: «Poderes del Juez. El juez de amparo gozará de los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, así como para recabar por sí mismo los datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados, aunque deberá garantizar que las pruebas obtenidas sean comunicadas a los litisconsortes para garantizar el contradictorio».

⁶⁹ Art. 86 de la Ley n°137-11: «Medidas Precautorias. El juez apoderado de la acción de amparo puede ordenar en cualquier etapa del proceso, a petición escrita o verbal del reclamante o de oficio, la adopción de las medidas, urgentes que, según las circunstancias, se estimen más idóneas para asegurar provisionalmente la efectividad del derecho fundamental alegadamente lesionado, restringido, alterado o amenazado.

Párrafo I.- Para la adopción de las medidas precautorias, el juez tomará en cuenta la verosimilitud del derecho invocado y el peligro irreparable que acarrearía la demora.

Párrafo II.- Las medidas precautorias adoptadas permanecerán vigentes hasta el dictado de la sentencia sobre la acción de amparo. Sin embargo, en cualquier estado de causa, si sobrevienen circunstancias nuevas, el juez podrá modificar o revocar las medidas previamente adoptadas. Párrafo III.- Las sentencias dictadas sobre las medidas precautorias sólo pueden ser recurridas junto con las sentencias que sean rendidas sobre la acción de amparo».

⁷⁰ Art. 91 de la Ley n°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».

⁷¹ Véase el párrafo del art. 71 de la Ley n°137-11 antes citado.

⁷² Solo la tercera y el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo.

⁷³ Como en efecto lo hizo en las sentencias TC/0089/13, TC/0231/13 y TC/0008/14.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conviene asimismo destacar que el amparo, como proceso constitucional, se encuentra sometido a los principios rectores de oficiosidad⁷⁴, favorabilidad⁷⁵ y efectividad⁷⁶. Estas pautas jurisdiccionales conminan al juez a otorgar una máxima eficacia a la interpretación del derecho fundamental objeto de tutela, así como para aplicar incluso, si resulta necesario, una tutela judicial diferenciada, lo cual no ocurre en ningún otro proceso ordinario. En este sentido, al haberse concebido el amparo como un procedimiento preferente, sumario, oral, público, gratuito e informal, dotando al juez de los más amplios poderes para recabar indicios y pruebas, así como para dictar medidas ejecutorias tendentes a la restitución del derecho afectado, estimamos que el amparo constituye por antonomasia la vía de protección más efectiva existente en el ámbito de los derechos fundamentales. Consecuentemente, tiene pleno sentido que, como mecanismo tutelar, no pueda ser relegado a favor de cualquier otra vía o proceso alternativo, sino por aquel que resulte sea *más* efectivo. Esta última posición no resulta ajena a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Si bien no se trata del criterio adoptado en la mayoría de las decisiones —pues la relativa al criterio de la simple efectividad es más numeroso—, cabe destacar la considerable cantidad de sentencias de este colegiado fundamentadas en la existencia de otra vía bajo el estándar de ser *más* efectiva que el amparo. Al respecto, la sentencia TC/0021/12, valorando la efectividad del amparo para la tutela del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, este colegiado estableció lo siguiente:

⁷⁴ Art. 7.11) Ley n° 137-11: «Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente».

⁷⁵ Art. 7.5) Ley n° 137-11: «Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales».

⁷⁶ Art. 7.4) de la Ley n° 137-11: «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».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fundándose en el párrafo capital del artículo 70 de la referida ley 137-11, la sentencia recurrida inadmitió la acción de amparo objeto del recurso de revisión que nos ocupa, al considerar que existía otra vía efectiva para la protección del derecho supuestamente violado, al tenor del acápite 1 de la indicada disposición legal, cuyo texto dispone la inadmisión “Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”.

Sin embargo, en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo, porque el interés de los accionantes consistía en lograr una decisión que constriñera a la Superintendencia de Electricidad a decidir varios recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones dictadas por el titular de la Oficina de Protección al Consumidor (PROTECOM). Por tanto, en el caso de la especie, el juez apoderado de la acción de amparo interpretó de manera errónea el aludido artículo 70.1.

Además, el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador. En el caso de la especie, el juez de amparo no indicó cuál era la vía más efectiva prevista, por lo que la sentencia recurrida adolece de motivación en el aspecto examinado⁷⁷.

De igual manera, en TC/191/13, se entendió a la vía contenciosa-administrativa como *más* efectiva, tras realizar una muy pertinente ponderación sobre las

⁷⁷ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bondades de ese proceso en particular, para garantizar la mejor protección al derecho fundamental en cuestión, a saber:

En la especie, la pertinencia de la vía contenciosa-administrativa, en sus atribuciones ordinarias, y no de amparo, se justifica en la misma naturaleza de esta última acción, la cual es sumaria, no pudiéndose examinar de manera profunda casos como el presente, esto es, que conllevan una interpretación profunda de actos administrativos y una aplicación basada en una legislación adjetiva específica.

En efecto, ya desde la Sentencia TC/0030/12, de fecha tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), (posteriormente reiterado en varias decisiones dentro de las cuales se encuentran las TC/0083/12 y TC/0084/12, ambas de fecha 15 de diciembre de 2012) este tribunal ha afirmado que: “el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria”.

De igual manera, la vía contenciosa-administrativa contiene los elementos de efectividad requeridos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia Velázquez Rodríguez, cuando al referirse a los recursos adecuados y efectivos, 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,**



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”. [...]

En tal virtud, el Tribunal Constitucional entiende que el recurso de revisión de amparo incoado por el Ayuntamiento de Verón debe ser acogido, por ende, la sentencia atacada debe ser revocada y la acción de amparo interpuesta por AERDSOPAL declarada inadmisibile, ya que la misma no cumple con el requisito contenido en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, **en el entendido de que la jurisdicción contenciosa-administrativa es la vía más efectiva para resolver el conflicto que nos ocupa**⁷⁸.

Aunada a las anteriores, la sentencia TC/0399/14 hace un ejercicio de motivación interesante para colegir finalmente la razón por la cual debía conocerse el amparo, en la especie, por ser la *vía más* efectiva. A continuación, los párrafos esenciales de este fallo al respecto:

En tal sentido, el artículo 72 de la Constitución habilita la vía de la acción de amparo como un mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo para reclamar ante los tribunales la protección inmediata contra los actos u omisiones de una autoridad pública o de los particulares vulneren los derechos fundamentales.

A pesar de que la Ley núm. 137-11 establece en su artículo 70.1 la causa de inadmisibilidad, faculta al juez apoderado de la acción de amparo a que, luego de instruido el proceso pueda dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin

⁷⁸ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pronunciarse sobre el fondo cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. **Esta facultad está condicionada a que no exista una vía más eficaz para tutelar el derecho fundamental vulnerado. En caso de que exista una vía más eficaz el tribunal procedería a declarar la inadmisibilidad.**

En ese sentido, para determinar en qué momento el recurso resulta adecuado y efectivo, la Corte Interamericana parte de la protección que el recurso pueda brindar frente a la situación jurídica planteada y su capacidad para obtener el resultado esperado; circunstancias estas que serán apreciadas por el juez en cada una de las diferentes específicas que se le presenten.

En el presente caso, el juez de amparo prescindió de la vía ordinaria bajo dos argumentos: uno es que la Administración no cumplió con el debido proceso para descalificar al accionante, lo cual es razón fundamental para accionar en amparo, y dos, que la no existencia de la resolución que deja sin efecto o anula el proceso, tal y como dispone la Ley núm. 340-06, es decir, el acto que se le impone a los administrados. Habiendo sido declarado el proceso de urgencia, el accionante no disponía de ninguna otra vía efectiva que tienda a salvaguardar su derecho. [...]

Se puede colegir, que el juez de amparo actuó apegado al referido artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 así como también tomó como punto de partida los precedentes sentados por el Tribunal Constitucional, lo cual demanda la justificación de cuáles son las razones que tiene el accionante en amparo para tutelar los derechos fundamentales conculcados del accionante; **no obstante, no es correcta en materia de procedimiento la**



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posición del tribunal de amparo, al señalar que el accionante no disponía de ninguna otra vía efectiva para salvaguardar su derecho, en el sentido de que esa afirmación desconocería la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa que es la vía ordinaria para tutelar los conflictos surgidos entre la Administración Pública y los particulares, por lo tanto el amparo, no era la única vía; sino la más idónea para tutelar los derechos fundamentales del accionante⁷⁹.

Las sentencias antes referidas son apenas una muestra de las importantes decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional a partir de las cuales se infiere que el amparo no debe ser descartado a cambio de cualquier vía, sino por aquella que definitivamente sea más efectiva, y garantice la mejor protección al derecho fundamental lesionado. Adicionalmente, merecen mención, entre otras muchas, las siguientes sentencias: TC/0291/16, TC/0154/16, TC/0577/15, TC/0410/15, TC/0372/15, TC/0371/15, TC/0274/15, TC/0235/15, TC/0230/15, TC/0019/15, TC/0399/14, TC/0017/14, TC/0281/13, TC/0217/13, TC/0160/13, TC/0030/12.

En virtud de todo lo antes expuesto, sostenemos la opinión de que si pese a las características de las que está dotado el amparo existe una vía alternativa garante de una *mejor* tutela, solo en ese caso debería proceder declarar el amparo inadmisibile, con base en las disposiciones del art. 70.1 de la Ley n° 137-11. Desafortunadamente, este razonamiento no fue considerado por el Pleno al momento de aprobar la sentencia que antecede, razón por la cual emitimos el presente voto particular.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez.

⁷⁹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Sentencia núm. 00299-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de julio del dos mil dieciséis (2016), sea confirmada, y de que sea declarada inadmisibles 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.

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/0071/2013 del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

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

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

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada 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