



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0188/16

Referencia: Expediente núm. TC-05-2015-0285, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la sociedad Leonardo, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta y un (31) días del mes de mayo del año dos mil dieciséis (2016).

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

I. ANTECEDENTES



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Sentencia núm. 00379-2014, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014). Dicho tribunal rechazó la acción de amparo interpuesta por la sociedad Leonardo, S.R.L. el veintidós (22) de julio de dos mil catorce (2014).

La sentencia descrita fue notificada a la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) mediante el Acto núm. 2350/2015, del primero (1º) de octubre de dos mil quince (2015), instrumentado por Jorge Alexander Jorge V., alguacil ordinario de la Quinta Sala del Juzgado de Trabajo del Distrito Nacional.

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

En el presente caso, la parte recurrente, Leonardo, S.R.L., apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado ante la Secretaría de Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de julio de dos mil quince (2015) y remitido a este tribunal constitucional el veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso anteriormente descrito fue notificado a requerimiento de la parte recurrente, sociedad Leonardo, S.R.L., mediante el Acto núm. 1,764/2015, del diecisiete (17) de julio de dos mil quince (2015), instrumentado por Jorge Alexander Jorge V., alguacil ordinario de la Quinta Sala del Juzgado de Trabajo del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 los MEDIOS DE INADMISIÓN planteados por la Procuraduría General Administrativa y por la parte accionada, por los motivos antes expuestos.

SEGUNDO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, la presente Acción de Amparo interpuesta en fecha 22 de julio del año 2014, por la sociedad Leonardo S.R.L., contra la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), en la persona de su Director, por haber sido interpuesto conforme a la ley.

TERCERO: RECHAZA en cuanto al fondo, la Acción de Amparo interpuesta por la sociedad LEONARDO S.R.L., contra la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), en la persona de su Director, por no existir vulneración de los derechos fundamentales.

CUARTO: DECLARA libre de costas el presente proceso, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

Los fundamentos dados por el Tribunal Superior Administrativo son los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que la accionante, sociedad Leonardo, S.R.L., alega violaciones constitucionales, con respecto al derecho de propiedad, por habersele cercado el área privada de este estacionamiento frontal de manera arbitraria y sin ninguna disposición administrativa, que a pesar de que en fecha diecinueve (19) del mes de mayo del año dos mil catorce (2014), la sociedad Lorenzo, S.R.L., le solicitó a la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) la paralización y obstaculización del acceso el área de estacionamiento, esta hizo caso omiso, ya que los agentes de dicha institución por instrucciones de un supuesto oficial de alto rango, el cual ordenó que nadie se estacionaría en esa área, no obstante el accionante le había cedido parte de su terreno al Estado Dominicano, para la construcción de la estación Joaquín Balaguer del Metro Santo Domingo, la cual fue construida por la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET) las áreas del parqueo fueron designadas y acordadas por la Sociedad Leonardo, S.R.L., y el Estado Dominicano; sin embargo apreciamos que el recurrente al momento de cederle la porción de terreno al Estado Dominicano, no se percató de las consecuencias que esto conllevaría, ya que la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) la cual tiene la facultad para regularizar el tránsito, tanto vehicular como peatonal cumple con la aplicación de la Ley No. 241 de Tránsito Terrestre.

Que de conformidad a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia en función de Tribunal constitucional en sentencia de fecha 21 de septiembre del 2011 ha expresado lo siguiente: que tanto el amparo como el recurso de revisión del amparo son garantías constitucionales instituidas para la protección inmediata de derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por acciones u omisiones arbitrarias e ilegítimas de toda autoridad pública o de particulares, siempre que se demuestre que el daño concreto y grave ocasionado por estas actuaciones solo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expedita de estos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesos constitucionales como forma de hacer cesar la turbación ilícita a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

En cuanto al astreinte solicitado por el accionante por la suma de cincuenta mil pesos (RD\$ 50,000.00), por cada día de retardo en el cumplimiento de la decisión a intervenir, con el objeto de constreñir a la parte accionada al efectivo cumplimiento de la presente decisión, y en vista de que el astreinte es un asunto que depende de la soberana apreciación del Juez, la Sala entiende pertinente rechazar dicho pedimento, por no considerarlo necesario.

Que frente a cuyo cumplimiento no se revela una infracción constitucional, que el Juez de amparo esté llamado a restituir, en virtud de la primacía constitucional, del mandado (sic) del órgano judicial de su vigilancia y cumplimiento y por ejercicio del deber propio, en consecuencia habiendo constatado que no hubo violación de derecho fundamental, se rechaza la presente acción constitucional de amparo interpuesta por la sociedad Leonardo S.R.L., contra la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), en la persona de su Director.

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

La parte recurrente, sociedad Leonardo, S.R.L., pretende que se anule la sentencia objeto del recurso alegando, entre otros motivos, lo siguiente:

a. *Que la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) de manera arbitraria y sin que medie ningún tipo de disposición administrativa, ha cercado el área de estacionamiento frontal, lo cual no permite el estacionamiento de vehículos, habiendo cercado dicha área privada de estacionamiento, en franca*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violación al derecho de propiedad que asiste a la sociedad Leonardo S.R.L., del mismo modo que tampoco permiten el estacionamiento en la parte destinada a estos fines del lado norte de dicha plaza donde se encuentra alquilado a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), además de no permitir estacionar en el lado frontal Sur de dicha plaza, donde se alojan las instalaciones de Domino's Pizza, el cual es dedicado y establecido como estacionamiento de vehículos, realizando esta prohibición de forma ilegal y arbitraria, siendo esto una área privada, y hasta colocando pilotes para prohibir el acceso dicha área.

b. *A que a pesar de que en fecha diecinueve (19) del mes de mayo del año dos mil catorce (2014) la sociedad Leonardo, S.R.L., solicitó a la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) la paralización y obstaculización del acceso al área de estacionamiento, esta hizo caso omiso, ya que dicha institución por instrucciones de un supuesto oficial de alto rango, cuyo nombre no se ha podido determinar a la fecha, ordenó que nadie se estacionaría en dicha área, bajo ningún concepto, razón por la cual el Lic. Pedro Héctor Holguín Reynoso, Notario Público de los del número del Distrito Nacional, por instrucciones de la recurrente procedió a instrumentar un acto de comprobación con traslado marcado con el numero treinta y cinco (35) de fecha diecinueve (19) del mes de mayo del año dos mil catorce (2014) para evidenciar el atropello a los derechos la recurrente en adición a las fotografías tomadas en el lugar.*

c. *(...) Que la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) no tiene la facultad de violentar las normas internas de una Plaza Comercial, ni prohibir los espacios de estacionamiento que han sido designados y reconocidos mediante acuerdos con el Estado Dominicano, y amparados por el Certificado de Título Matrícula Número 0100173723.*

d. *Con su proceder la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) no solo está vulnerando o mejor dicho violando el derecho de propiedad de la sociedad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Leonardo, S.R.L., sino que está cometiendo una expropiación implícita, toda vez que dicho terreno no es vía pública ni obstaculiza la misma, dicho derecho de propiedad es un derecho fundamental, el cual se encuentra protegido por nuestra Carta Magna, así como por los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro poder legislativo, los cuales, por su relevancia e importancia, conforman conjuntamente con la Constitución el Bloque de Constitucionalidad de la República Dominicana.

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

La parte recurrida, Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), pretende que se declare inadmisibile el presente recurso de revisión constitucional alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a. *Que el presente caso no se trata de una acción que viola el derecho de propiedad de la accionante, se trata de una medida implementada para garantizar la seguridad de la gran multitud de transeúntes que se desplazan en la acera del lado Este de la esquina Máximo Gómez con Juan Sánchez Ramírez, tanto los que tienen que usar la estación Joaquín Balaguer del Metro de Santo Domingo, como lo que por necesidad tienen que transitar por dicha acera, lugar declarado de utilidad pública por el Poder Ejecutivo mediante decreto No. 477-05, que creó la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET). Y la misma le fue pagada a la sociedad Leonardo S.R.L., tal como lo manifestó en el Tribunal A-quo, el impetrante.*

b. “Que de ponderarse la cuestión planteada por la parte accionante (violación al derecho de propiedad) estamos frente a una Litis de derecho registrado en la cual, se verá precisado determinar los límites o linderos de cada propietario”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c. *Que la parte accionante empresa Leonardo S.R.L., no ha probado ni depositado al expediente un informe técnico donde se demuestre que se ha violado lindero alguno, ni ha demostrado que el Director de AMET, haya participado en la supuesta violación a título personal; todo en franca violación del artículo 1315 del Código Civil, que dispone, el que reclama la ejecución de una obligación en justicia debe probarla.*
- d. *Que la recurrente debió presentar una acción provisional por ante el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional, para detener la supuesta conculcación a su derecho de propiedad y continuar con una acción definitiva por ante el mismo tribunal para sea este que le ponga fin al conflicto surgido de manera definitiva.*
- e. *Que la medida o actuación de la AMET, que impide el estacionamiento de algunos vehículos de los clientes que visitan la referida plaza, para salvaguardar la seguridad e integridad física de los transeúntes en ese lugar de conformidad al contrato de compraventa de terreno, somos de opinión de que se aplica en el área destinada al dominio público, por lo que, no se puede atribuir conculcación a derecho fundamental.*
- f. *Que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisibles por no ser presentada por ante el Juez de amparo de la Jurisdicción Inmobiliaria, conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario, y porque dejaría cuestiones relativas a derecho fundamental por juzgar, ya que no se han presentado ante ese Honorable Tribunal, los planos o deslindes correspondientes que establezcan donde termina el derecho de la parte accionante y donde comienza el derecho expropiado por el Estado Dominicano.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Procuraduría General Administrativa de la República pretende que se rechace el presente recurso de revisión constitucional alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a. “A que la sentencia recurrida fue dictada con estricto apego a la Constitución y leyes de la República, y contiene motivos de derecho más que suficientes, razón por la cual deberá ser confirmada en todas sus partes”.

b. *A que esta Procuraduría General solicita a ese Honorable Tribunal, rechazar el presente recurso de revisión interpuesto por LEONARDO, S.R.L., contra la sentencia No. 00379-2014 de fecha 06-08-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de Tribunal de Amparo Constitucional, por improcedente, mal fundado y carente de base legal.*

6. Pruebas documentales

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

a. Fotocopia del Certificado de Título matrícula núm. 0100173723, correspondiente al inmueble identificado como 400431979908, que tiene una superficie de 3,092.95 metros cuadrados, ubicado en el Distrito Nacional, emitido el quince (15) de junio de dos mil once (2011).

b. Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014).

c. Original del Acto de comprobación con traslado núm. 35, del diecinueve (19) de mayo de dos mil catorce (2014), instrumentado por el Lic. Héctor Holguín Reynoso, notario público de los del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- d. Cuatro (4) fotografías de centros comerciales en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, mediante las cuales se evidencian que los vehículos en otras plazas comerciales se estacionan de igual manera en cómo se estacionaban en la propiedad de Leonardo, S.R.L.
- e. Dos (2) fotografías de Leonardo, S.R.L., en las cuales se evidencia que se estacionaban vehículos correctamente, previo a que la AMET impidiera el uso de dicha área.
- f. Copia del contrato suscrito entre Leonardo, S.R.L. y el Estado dominicano a través de la OPRET, el ocho (8) de septiembre de dos mil seis (2006).
- g. Copia del cheque mediante el cual el Estado dominicano pagó a Leonardo, S.R.L., por la porción de terreno expropiada para el uso de la construcción de la estación del metro.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

En la especie, según los documentos depositados en el expediente y los alegatos de las partes, el conflicto se origina en ocasión de la acción de amparo interpuesta por la sociedad comercial Leonardo, S.R.L. contra la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), con el objetivo de que se ordene el cese de la paralización y obstaculización del acceso al área de estacionamiento de la referida plaza comercial.

En ocasión a la referida acción de amparo, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Sentencia núm. 00379-2014, rechazó las peticiones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del accionante, al considerar que no existía vulneración a su derecho a la propiedad. En tal sentido, no conforme con la decisión rendida en el conflicto de que se trata, la parte recurrente ha apoderado esta sede constitucional del recurso de revisión constitucional que nos ocupa.

8. Competencia

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

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

Antes de analizar el fondo del presente caso, es de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11. En este sentido:

a. El indicado artículo establece:

Requisitos de admisibilidad. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. 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.

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

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

a. En la especie, la decisión objeto de revisión constitucional se sustenta, para rechazar la acción de amparo, en el siguiente razonamiento:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que el recurrente al momento de cederle la porción de terreno al Estado Dominicano, no se percató de las consecuencias que esto conllevaría, ya que la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) la cual tiene la facultad para regularizar el tránsito, tanto vehicular como peatonal cumple con la aplicación de la Ley No. 241 de Tránsito Terrestre.

b. Al examen de la Decisión de amparo núm. 00379-2014 en esta sede constitucional, hemos advertido que en la misma se realizan juicios que escapan del alcance de su competencia, los cuales acarrearán su revocación. En ese sentido, procede que, en aplicación del principio de economía procesal y siguiendo el criterio establecido en el precedente fijado en las sentencias TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013); TC/0185/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0012/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), así como la TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), este tribunal constitucional se avoque a conocer de la presente acción de amparo.

c. En lo relativo al fondo de la acción de amparo, este tribunal entiende que la misma debe ser inadmitida, por el hecho de que en la especie hay una vía más efectiva para la protección del derecho de propiedad del recurrente.

d. En efecto, en su escrito de defensa, la parte recurrida sostiene que la actuación de la Autoridad Metropolitana de Transporte encuentra respaldo legal en el contrato de compraventa suscrito entre la sociedad comercial Leonardo, S.R.L y el Estado dominicano, representado por la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET), mediante el cual se declaró de utilidad pública el terreno en cuestión, con el objetivo de construir la Estación de Metro Joaquín Balaguer. A tales fines, señala lo siguiente:

Que la medida o actuación de la AMET, que impide el estacionamiento de algunos vehículos de los clientes que visitan la referida plaza, para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salvaguardar la seguridad e integridad física de los transeúntes en ese lugar de conformidad al contrato de compraventa de terreno, somos de opinión de que se aplica en el área destinada al dominio público, por lo que no se puede atribuir conculcación a derecho fundamental.

e. En tal sentido, se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la interpretación y cumplimiento del contrato administrativo mediante el cual, alegadamente, se declara de dominio público este terreno para la construcción de la referida estación del Metro, de cara al cumplimiento de las normativas que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias.

f. Este tribunal considera que, independientemente de que la parte accionante invoque una posible amenaza contra sus derechos fundamentales, la decisión adoptada por el juez que dictó la sentencia recurrida no ha sido rendida conforme a las normas constitucionales, en razón de que los conflictos que se susciten en torno a los contratos administrativos, como el caso que nos ocupa, deben ser dirimidos siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa.

g. En efecto, así ha sido decidido por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0009/15, cuando establece:

10.5. En el contexto del ejercicio de la potestad administrativa que tiene la administración pública en el manejo de los intereses públicos, existen los contratos administrativos, los cuales son el instrumento que permite a la administración contratar con los particulares, teniendo por objeto las concesiones de servicios u obras públicas, así como el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado por parte de particulares.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.6. Debido a que los actos y contratos administrativos devienen del ejercicio de la potestad administrativa que le ha sido conferida a la administración pública a través de normativas infraconstitucionales, en la mayoría de los sistemas judiciales internacionales, la competencia del control de legalidad como de constitucionalidad de los mismos, les han sido conferidas a los tribunales contencioso-administrativos, siendo el control de esos actos por parte de los tribunales constitucionales una formula excepcional en el contexto del derecho comparado.

h. En tal virtud, este tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en determinar si la actuación de la Autoridad Metropolitana de Transporte excede lo pactado entre la parte recurrente y la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET), el mismo debe ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual establece:

(...) Artículo 1.- Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: (...) d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos .

i. De manera que, de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, es la jurisdicción administrativa la que tiene la facultad de realizar los juicios para determinar si esta actuación de la Administración



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituye un ejercicio excesivo de las facultades que le han sido conferidas por las leyes que regulan la materia.

j. Al respecto, cabe destacar que la eficacia de los referidos recursos fue explicada y desarrollada en la Sentencia TC/0030/12, dictada por este tribunal el tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), en la cual incluso se ha dispuesto la posibilidad de adoptar medidas cautelares.

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

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Rafael Díaz Filpo e Idelfonso Reyes, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, así como el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el Artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la sociedad Leonardo, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014).

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo interpuesta por la sociedad comercial Leonardo, S.R.L. contra el Estado dominicano y la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), por los motivos antes expuestos.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Leonardo, S.R.L., y la parte recurrida, Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), así como a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución, 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, 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, la recurrente, sociedad Leonardo, S. R. L., interpuso un recurso de revisión de amparo contra la sentencia número 00379-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014), la cual rechazó la acción de amparo al considerar que no hubo vulneración de derechos fundamentales en perjuicio de la accionante bajo el argumento de que:

“Que frente a cuyo cumplimiento no se revela una infracción constitucional, que el Juez de amparo esté llamado a restituir, en virtud de la primacía constitucional, del mandado (sic) del órgano judicial de su vigilancia y cumplimiento y por ejercicio del deber propio, en consecuencia habiendo constatado que no hubo violación de derecho fundamental, se rechaza la presente acción constitucional de amparo interpuesta por la sociedad Leonardo S.R.L., contra la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), en la persona de su Director”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, revocar la sentencia y declarar inadmisibile la acción al considerar que la vía idónea para dirimir el conflicto es la jurisdicción contencioso administrativa.

3. Amén de lo anterior, salvamos nuestro voto respecto de los argumentos utilizados por la mayoría, así como por el juez de amparo para inadmitir la acción de amparo, pues somos del criterio de que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibile 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 si o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una

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

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 definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “*es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya*”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 fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

29. En ese mismo sentido y ampliando el criterio establecido en la citada sentencia TC/0017/13, el Tribunal sostuvo en la sentencia TC/0276/13 del 30 de diciembre de 2013 (reiterado entre otras, en las sentencias TC/0307/14, TC/0109/15 y TC/0410/15, de fechas 22 de diciembre de 2014, 29 de mayo de 2015 y 22 de octubre de 2015, respectivamente), que “ciertamente, la naturaleza del recurso impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, pues tales casos escapan al control del juez de amparo, ya que el

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

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

control de la legalidad de los actos y conductas antijurídicas puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria ha organizado para ello.”

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

30. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley número 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.

31. 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.*

32. 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 conceptualizado que la inadmisibilidad de la acción de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su sentencia TC/0197/13.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir,

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

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:

37. El artículo 72, constitucional, reza:

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. (...).

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

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

39. 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. 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

45. 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 es notoriamente improcedente*”. A lo que agregó unas líneas que resultan imprescindibles a la hora de abordar esta cuestión: “*Lo anterior evidencia situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo por existir otros mecanismos legales más idóneos o claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos y que, entonces, hacen al amparo notoriamente improcedente.*”

46. 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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

47. 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

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

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por 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.

49. 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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

IV. Sobre el caso particular.

51. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional admitió en cuanto a la forma el recurso de revisión de amparo, lo acogió y en consecuencia revocó una sentencia que había rechazado la acción de amparo interpuesta por Leonardo, S. R. L., procediendo a declarar inadmisibile la acción de amparo en razón de que entendía que la vía más idónea para la protección efectiva del derecho fundamental conculcado, en virtud del artículo 70.1 de la Ley 137-11, es la jurisdicción contenciosa administrativa.

52. El Tribunal Constitucional estableció, que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo erró al rechazar la acción de amparo y que incurrió en su sentencia en un desconocimiento de los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional, al no considerar que el recurso contencioso administrativo constituía la vía más idónea o efectiva para proteger las pretensiones del accionante. De manera expresa indicó:

“En tal virtud, este Tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo, en determinar si la actuación de la Autoridad Metropolitana de Transporte excede lo pactado entre la recurrente y la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET), el mismo debe ser conocido por la jurisdicción



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud del literal d) del artículo 1 de la Ley 1494 que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual establece que:

(...) Artículo 1.- Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: (...) d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.”

53. No obstante, el Tribunal Constitucional admitió el recurso y lo acogió, revocó la sentencia de amparo y procedió a declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo, por la existencia de otra vía 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 inadmisibile por ser notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

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

55. El presente caso se refiere a la solicitud por parte de la sociedad Leonardo, S. R. L., del cese de la paralización y obstaculización del acceso al área de estacionamiento de una plaza comercial, por parte de la Autoridad Metropolitana



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Transporte Terrestre (AMET), bajo el entendido de que vulneraba su derecho de propiedad.

56. En tal virtud, Leonardo, S. R. L., interpuso una acción de amparo procurando que se ordenara a la Autoridad Metropolitana de Transporte Terrestre (AMET), el cese de la paralización y obstaculización del acceso al área de estacionamiento de una plaza comercial, lo cual fue rechazado por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, al considerar que no le había sido conculcado su derecho fundamental a la propiedad y que la actuación de la Autoridad Metropolitana de Transporte Terrestre (AMET), fue conforme a lo dispuesto por la ley 241 de Vehículos de Motor, de fecha veintiocho (28) de diciembre de mil novecientos sesenta y siete (1967).

57. Por demás, 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.

58. 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.

59. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución- crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

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

²⁴ Ibid.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

63. 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.

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. 00379-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014), sea revocada, y de que sea declarada inadmisibile la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional



República Dominicana TRIBUNAL 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/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

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

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

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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