República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0430/15

Referencia: Expediente núm. TC-05-2014-0185, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Propano y Derivados, S.A., contra la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de octubre del año dos mil quince (2015).

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, 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 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 214/2010, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010) por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís. Dicho fallo confirmó en todas sus partes la Sentencia núm. 00236-2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el treinta (30) de abril de dos mil diez (2010).

No hay constancia en el expediente de la notificación de la sentencia anteriormente descrita.

2. Presentación del recurso en revisión

En el presente caso, el recurrente, Propano y Derivados, S.A., apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado el veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), ante la Secretaría de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís y remitido a este tribunal constitucional el dieciocho (18) de agosto de dos mil catorce (2014). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso anteriormente descrito fue notificado a requerimiento de la Secretaría de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís mediante el Acto núm. 499/2014, del veinticinco (25) de julio de dos mil catorce (2014).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente:

PRIMERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma el recurso de apelación interpuesto por PROPANO Y DERIVADOS C. POR A. Y ENVASADORA EXPRESO GAS NAGUA, C. POR A

SEGUNDO: Rechaza la excepción de incompetencia planteada por la parte recurrida, por los motivos expuestos.

TERCERO: Rechaza el medio de inadmisión planteado por la parte recurrente, por las razones que constan en la presente decisión.

CUARTO: En cuanto al fondo del recurso, la Corte, actuando por autoridad propia, CONFIRMA en todas sus partes la sentencia recurrida, marcada con el número 00236-2010, de fecha 30 del mes de Abril del año 2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez.

QUINTO: Declara el presente proceso libre de costas.

Los fundamentos dados por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís son los siguientes:

La parte recurrida concluyó de manera principal invocando la excepción de incompetencia, por ser esta corte incompetente en mérito del artículo 29 de la Ley de Amparo y de la más reciente sentencia de la Suprema Corte de Justicia y de manera subsidiaria, solicitando el rechazo del recurso de apelación por improcedente, mal fundado y carente de base legal y que en consecuencia, sea confirmada en todas sus partes la sentencia recurrida.
En tal sentido, procede decidir respecto a la excepción de incompetencia planteada por la parte recurrida, fundado en el artículo 29 de la ley 437-06 sobre amparo y el debido proceso y a lo cual se opone la parte recurrente al solicitar su rechazo.

El artículo 29 de la ley 437-06 sobre recurso de amparo establece "La sentencia emitida por el juez de amparo no será susceptible de ser impugnada mediante ningún recurso ordinario o extraordinario, salvo la tercería o la casación, en cuyo caso habrá de procederse con arreglo a lo que establece el derecho común".

En lo relativo a las atribuciones de las Cortes de Apelación, la Constitución de la República establece que corresponde a estos órganos judiciales: "Conocer de las Apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia".

En este sentido ha sido juzgado por la Primera Cámara de la Suprema Corte de Justicia que "tanto la apelación, reconocida como derecho fundamental de los justiciables, como se ha visto, como la casación tienen en nuestro derecho positivo categoría sustantiva; que como los demás recursos, ordinarios y extraordinarios, de nuestro ordenamiento procesal, deben su existencia a la ley, el legislador ordinario sí puede limitar y reglamentar el ejercicio de esos recursos y, si lo estima convenientes para determinados asuntos, suprimirlos o hacerlos desaparecer, no así respecto de la apelación y la casación, a los que sólo puede reglamentar (Casación Civil 6 de mayo 2009).

Además, el doble grado o derecho a recurrir es parte integral del debido proceso, y como tal está vedado al legislador ordinario restringir o suprimir de forma absoluta el recurso de apelación, sino que esto solo es posible mediante una habilitación explícita o implícita, lo que no ocurre en la especie.

Todo lo anterior permite aseverar que el recurso de apelación es de carácter sustantivo o constitucional y por tanto fundamental, por lo cual el artículo 29 de la ley 437-06 sobre recurso de amparo resulta inaplicable por

inconstitucional, lo que conlleva, en consecuencia el rechazo de la excepción de incompetencia planteada.

En cuanto al fondo del recurso, la parte recurrente solicitó que sea revocada en todas sus partes la sentencia recurrida y que en consecuencia, sea rechazada la acción de amparo preventivo solicitada por los hoy recurridos, toda vez que la embasadora (sic) *de gas todavía no ha sido instalada.*

Del estudio y ponderación de los documentos depositados por las partes, específicamente de la Certificación de fecha 14 del mes de Agosto del año 2009, expedida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua, se advierte que la misma es contentiva de "no objeción a la instalación de una planta embasadora (sic) *de Gas Licuado de Petróleo en el Kilómetro 1 de la carretera que comunica al Municipio de Nagua con San Francisco de Macorís".*

En la inspección de lugares ordenada y practicada, la Corte pudo comprobar que ciertamente, hay y como lo afirma la hoy parte recurrida, en el entorno donde se pretende instalar la planta embasadora (sic) *de Gas Licuado de Petróleo se encuentra: "el hospital, el cuerpo de bomberos, una estación de venta de combustible, las instalaciones de los talleres del sindicato de camineros y el residencial José Lucas Brito".*

Además, el artículo 6 de la Ley No. 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos naturales prescribe que "la libertad de los ciudadanos en el uso de los recursos naturales se basa en el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano"; razón por la cual, procede mantener la nulidad de la certificación de fecha 14 del mes de Agosto del año 2009, expedida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua consignada en el ordinal quinto de la sentencia recurrida.

En la especie, la instalación de una planta embasadora (sic) *de Gas Licuado de Petróleo en el Kilómetro 1 de la carretera que comunica al Municipio de Nagua con San Francisco de Macorís, ubicada dentro de la urbanización Lucas Brito de la ciudad de Nagua, constituye un peligro para la salud, la higiene, la conservación del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente.*

Por lo expuesto, a juicio de la corte, procede rechazar el recurso de apelación y en consecuencia, confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión

El recurrente en revisión, Propano y Derivados, pretende que se anule la sentencia objeto del recurso alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a) *La parte recurrida persigue la nulidad de un acto de la Administración y la prohibición de la instalación de una envasadora de GLP, mediante su acción principal de amparo; la Corte de Apelación se lo concedió. Al obrar así, la Corte incurrió en vicios de cara, de una parte, a la aplicación práctica del derecho (A). Y, de otra parte, a la exposición teórica de sus motivos (B). Todos ellos en su conjunto o por separado justifican su revocación.*

b) *Al momento de la interposición de la demanda la ley aplicable sin duda alguna es la Ley No.437-06, la cual consagra en su artículo 3, que la acción de amparo no será admisible en el caso siguiente: b) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los treinta (30) días que sigan a la fecha en que el agraviado tuvo conocimiento de la conculcación de sus derechos.*

c) *Resulta evidente la violación a la Ley No.437-06 y a la Ley No. 834 que ratifica el plazo de treinta (30) días para interponer un recurso de amparo, al tribunal dictar*

sentencia pese a la indudable prescripción de la acción. Franca violación a las leyes.

d) *No obstante la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Duarte, ratificar sentencia anterior; la referida sentencia impugnada confirmó la nulidad de la resolución del Concejo de Regidores a través de la acción de amparo. A que de cara a las disposiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley número 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la sentencia fue dictada en violación a la ley que faculta la instancia correcta para la nulidad de los actos de carácter administrativos, como es el caso de la especie.*

e) *Se colige entonces que la acción de amparo no procede cuando se trata de la nulidad de un acto administrativo. El conocimiento del juicio de la ilegitimidad de los actos de la administración es a toda luz, competencia de la jurisdicción administrativa; el citado artículo 1 de la Ley No. 1494 no permite otra aplicación ni da espacio a otra interpretación.*

f) *Cualquier persona mínimamente racional entendería que no puede hablarse de amenaza ni ambiental ni de ninguna otra índole si ni siquiera se hacen los estudios y evaluaciones pertinentes a los fines de que arroje la sostenibilidad del proyecto. En tal sentido, no se evaluaron correctamente los aspectos de derechos fundamentales (los cuales aclaramos que en ningún momento fueron invocados por la parte recurrente) y mucho menos la leyes objetivas que rigen la materia para la instalación de envasadoras de gas licuado de petróleo (GLP).*

g) *La sentencia no pondera ningún estudio de impacto medioambiental o de seguridad industrial que justifique amenaza alguna a la salud de las personas o al medio ambiente. No hay ninguna declaración de un experto acreditado que identifique la peligrosidad de la envasadora. En fin, no hay motivo que justifique la medida ordenada.*

5. Hechos y argumentos de los recurridos

Los recurridos, las organizaciones Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito y los señores Francisco Lantigua Almonte, Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa, Gisela Reynoso Fermín y María Zoraida Núñez, pretenden el rechazo del recurso y la confirmación de la sentencia. Para justificar dichas pretensiones, alegan lo siguiente:

a) *En fecha 25 de Julio del 2014, mediante actos de alguacil marcados con los Nos. 496/2014, 497/2014, 498/2014, 499/2014 y 500/2014, del Ministerial LIC. RAMON ANTONIO CONDE CABRERA, alguacil de estrados de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, les fue notificado a los recurridos el recurso de revisión constitucional interpuesto por la empresa PROPANO Y DERIVADOS, S.A., contra la sentencia de amparo No. 2142010, de fecha 06 de diciembre del 2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial Duarte*.

b) *En razón de que el referido recurso de revisión constitucional fue notificado en la fecha más arriba referida y por depositarse la presente instancia de revisión constitucional dentro del plazo de los 5 días que establece el artículo 98 de la ley 137-11, procede declarar el presente escrito de defensa admisible. Ver Actos de Alguacil Nos. 497/2014, 498/2014, 499/2014 y 500/2014, anteriormente referidos; y la fecha de la presente instancia.*

c) *La prescripción del plazo de los 30 días establecidos en la Ley 437-06 de amparo que regía en ese entonces, fue INTERRUMPIDA con la solicitud hecha por los accionantes en la sesión de la Sala Capitular del Ayuntamiento de Nagua celebrada una semana después del 3 de Marzo*.

d) *La Juez de Primera Instancia anuló una resolución o acto administrativa ilegalmente emitido por los miembros del Concejo de Regidores del Ayuntamiento*

de Nagua al expedirla en violación al orden constitucional y administrativo municipal, en violación a las disposiciones de los artículos 52, 58 y 135 de la ley 176-07. Ver sentencia No. 00236-2010, de fecha 30 de Abril del 2010 de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo de María Trinidad Sánchez. Es en base a esos preceptos legales que la juez de primera instancia como los jueces de apelación fundamentaron sus decisiones para PREVENIR la conculcación de los derechos fundamentales que aún siguen siendo amenazados por la recurrente en su afán de pretender instalar una envasadora de gas en el centro de la ciudad de Nagua.

e) *Sobre el argumento de que la sentencia a revisar, emitida por la Corte Penal de San Francisco de Macorís, no contiene motivos en cuanto al pedimento sobre la prescripción extintiva, solo basta leer los considerandos cuarto y siguientes de las páginas 15 y 16 de la sentencia 214-10, con lo que se demuestra que los jueces dieron motivos suficientes para fundar su sentencia.*

6. Pruebas documentales

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

a) Sentencia núm. 00236/2010, dictada el 30 de abril de 2010 por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez.

b) Sentencia núm. 214/10, dictada el 6 de diciembre de 2010 por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís.

c) Instancia depositada el 21 de junio de 2013 en la Secretaría de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, mediante la cual Propano y Derivados, S.A., recurrió en revisión constitucional la sentencia descrita en el párrafo anterior.

d) Acto núm. 496/2014, instrumentado y notificado a requerimiento de la Secretaría de la Cámara de lo Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, instrumentado por el ministerial Ramón Antonio Conde, alguacil de estrados de la Cámara Civil y Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez.

e) Instancia depositada el 1 de agosto de 2014, en la Secretaría de la Cámara de lo Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, contentivo del escrito de defensa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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 con ocasión de la resolución del 14 de agosto de 2009, mediante la cual el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua decidió que no tiene objeción para que el señor Rubén Darío Grullón instale una planta de GLP, en el Km. 1 de la carretera que comunica el municipio Nagua con San Francisco de Macorís.

La referida decisión del Concejo de Regidores fue atacada mediante una acción de amparo, la cual fue acogida y, en consecuencia, anuló el acto administrativo en cuestión, mediante la Sentencia núm. 00236/2010, dictada el 30 de abril de 2010 por la Cámara de lo Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de la provincia María Trinidad Sánchez. En adición, el juez de amparo le prohibió al señor Rubén Darío Grullón instalar la envasadora Expreso Gas Nagua y Propano Derivados, C. por A.

La sentencia descrita en el párrafo anterior fue objeto de un recurso de apelación, el cual fue rechazado mediante la decisión recurrida en revisión constitucional.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión sobre sentencia 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.

9. Admisibilidad del presente recurso de revisión

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 referida ley núm. 137-11.

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*.

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) propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) 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 los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en la especie existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que el recurso es admisible y el Tribunal Constitucional debe conocer su fondo.

d) La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que se abordarán los efectos del control difuso de constitucionalidad, de cara a los efectos del control concentrado de constitucionalidad. Asimismo, se aprecia un conflicto que involucra el derecho al medioambiente y a la salud en relación con los permisos medioambientales emitidos por la Administración Pública.

10. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional

a) En la especie, la recurrente sometió ante la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, un recurso de apelación el dieciocho (18) de junio del año dos mil diez (2010) contra la Sentencia civil núm. 00236/2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y del Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el 30 de abril de 2010.

a) Ahora bien, antes de abordar el fondo del presente recurso de revisión constitucional, conviene establecer cuál era la normativa aplicable para la fecha en que se interpuso el referido recurso de apelación. En tal sentido, del estudio de las piezas que componen el expediente, podemos advertir que en ese momento aún

estaba vigente la Ley núm. 437-06, la cual establecía y regulaba lo relativo al amparo.

b) En este orden el artículo 29 de la Ley núm. 437-06 disponía lo siguiente:

> *La sentencia emitida por el juez de amparo no será susceptible de ser impugnada mediante ningún recurso ordinario o extraordinario, salvo la tercería o la casación, en cuyo caso habrá de procederse con arreglo a lo que establece el derecho común. Párrafo Único.- Cuando un recurso de amparo ha sido desestimado por el juez apoderado, no podrá llevarse de nuevo ante otra jurisdicción.*

c) De la lectura del texto transcrito en el párrafo anterior se advierte que contra la sentencia de amparo solo podían interponerse los recursos de casación y de tercería; no así el recurso de apelación. De manera que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís debió declarar inadmisible dicho recurso de apelación, en aplicación del artículo 29 de la referida ley.

d) Sin embargo, mediante la Sentencia núm. 214/2010, la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís rechazó la excepción de incompetencia planteada por la parte recurrida y declaró regular y válido el recurso de apelación interpuesto, invocando una sentencia dictada por la Primera Cámara de la Suprema Corte de Justicia, que al ejercer control difuso de constitucionalidad determinó la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley núm. 437/06, sobre Amparo. La referida Corte de Apelación expresa en la sentencia que revisa este tribunal constitucional lo siguiente:

> *(…) en este sentido ha sido juzgado por la Primera Cámara de la Suprema Corte de Justicia que "tanto la apelación, reconocida como derecho fundamental de los justiciables, como se ha visto, como la casación tienen en nuestro derecho positivo categoría sustantiva; que como los demás recursos, ordinarios y extraordinarios, de nuestro ordenamiento procesal,*

deben su existencia a la ley, el legislador ordinario sí puede limitar y reglamentar el ejercicio de esos recursos y, si lo estima conveniente para determinados asuntos, suprimirlos o hacerlos desaparecer, no así respecto de la apelación y la casación, a los que sólo puede reglamentar (Casación Civil 6 de mayo 2009)".

e) Sin embargo, es propicio que este tribunal se refiera a los efectos de las sentencias dictadas en el ejercicio del control de constitucionalidad, sea concentrado o difuso, de tal suerte que se pueda determinar si la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís obró correctamente al conocer el referido recurso de apelación en contra de una sentencia de amparo durante la vigencia de la Ley núm. 437/06.

f) De conformidad con los artículos 188 de la Constitución y 51 de la Ley núm. 137-11, se trata de una excepción en el marco de una contestación judicial principal. Es decir, de un juicio de constitucionalidad a la luz del caso concreto, a diferencia del control concentrado en el cual, este tribunal, de manera exclusiva y excluyente, lleva a cabo un juicio abstracto de contrastación de normas generales.

g) Así las cosas, el control de constitucionalidad difuso tiene efectos *inter partes*, por cuanto se trata de la interpretación que hacen los jueces respecto de una disposición normativa al juzgarla en un determinado caso, razón por la cual no surte efectos generales, contrario a lo que ocurre con el control concentrado de constitucionalidad, cuyos efectos son *erga omnes*.

h) Hecha la distinción que antecede, este tribunal constitucional ha constatado que la referida corte de apelación obró incorrectamente, por cuanto al aplicar al caso que juzgaba una sentencia de la Suprema Corte de Justicia dada en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, traspasó los efectos que estas producen, los cuales son inter partes; es decir, no era posible, en modo alguno, extender los efectos de lo decidido en la Sentencia del 6 de mayo del 2009, al caso decidido en apelación.

i) Sobre el particular, este tribunal constitucional estableció lo siguiente en Sentencia TC/0223/14:

> *La declaratoria de inconstitucionalidad mediante la Sentencia núm. 309, de fecha seis (6) de mayo de dos mil nueve (2009), a la que hace referencia la Suprema Corte de Justicia para inadmitir este recurso, fue resultado del control difuso de constitucionalidad ejercido en el marco de un recurso de casación que fue interpuesto ante dicho tribunal. Todos los tribunales de la República tienen competencia y la obligación de ejercer el control difuso de constitucionalidad; sin embargo, dicha declaratoria de inconstitucionalidad tiene efecto únicamente inter partes, no erga omnes. Es decir, solamente se le impone a las partes envueltas en el conflicto, no así a terceros que no han sido parte en el mismo, como es el caso de la hoy recurrente.*

j) En tal sentido, el referido tribunal al verificar su propia competencia para conocer de los asuntos que se le plantean, en virtud del principio de "competence de la competence", el cual ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debió declarar su incompetencia, al tiempo de indicar el tribunal competente, de modo que el recurrente pudiera incoar el recurso correspondiente. Por tanto, este tribunal constitucional entiende que procede anular la referida sentencia y conocer la revisión de la sentencia que resuelve la acción de amparo, pues lo contrario sería penalizar a la parte recurrente por una falta cometida por el órgano judicial.

k) Así lo ha establecido este tribunal constitucional en su Sentencia núm. 79/14, al establecer:

> *En cualquier esfera jurisdiccional constituye un imperativo para todo juez o tribunal examinar y establecer su propia competencia antes de abocarse a conocer el fondo de un determinado asunto. En ese esfuerzo tiene que ser objeto de especial ponderación la competencia de atribución, toda vez que este tipo competencial atiende a una naturaleza de orden público e incide*

> *de manera importante en la seguridad jurídica; por tanto, esta es improrrogable, no puede ser objeto de modificación y, además, es inderogable.*

l) En efecto, en aplicación del principio *pro actione* o *favor actionis*, el cual impide interpretaciones en sentido desfavorable al recurrente ante una omisión o falta que no le es atribuible, y con el objeto de conservar el proceso judicial, este tribunal constitucional conocerá de la revisión constitucional de la Sentencia civil núm. 00236/2010.

m) En la especie, la decisión objeto de revisión se sustenta, para acoger la acción de amparo, en el razonamiento de que el referido acto administrativo "viola el orden constitucional relativo al debido proceso y al principio de legalidad, pues se contravienen las disposiciones de los artículos 52, 58 y 135 de la ley 176-07".

n) Sin embargo, este tribunal entiende que la presente acción de amparo debe ser inadmitida por el hecho de que en la especie las pretensiones de la parte accionante giran en torno a la oposición a que sea instalada la referida estación de combustible, lo que implica cuestionar los actos administrativos dictados por las autoridades correspondientes y mediante los cuales se autorizó dicha instalación.

o) En efecto, en su escrito recursivo, los recurrentes sostuvieron que con la instalación y operación de la referida estación gasolinera se están violando las leyes, reglamentos y normas aplicables a esos casos, señalando lo siguiente:

> *(…) No obstante todo lo anteriormente expuesto, y al tratarse de una amenaza que pretende conculcar los derechos de los ciudadanos del municipio de Nagua, al pretenderse instalarse una envasadora en el centro de la ciudad, al margen y <u>en violación a las disposiciones legales y reglamentarias que regular este tipo de servicio o negocio, en especial las disipaciones contenidas en el Reglamento Ambiental para Plantas de Almacenamiento, Envasado y Expendio de Gas Licuado de Petróleo del mes</u>*

> *de Marzo del 2006. Ley # 602 de fecha 20 de Mayo del ario 1977; Ley # 520 de fecha 25 de Mayo del año 1973; Reglamento de la Ley # 520 de fecha 15 de agosto del año 1989; Reglamento de la Ley # 2119 de fecha 29 de Marzo del año 1989; Decreto # 1880 de fecha 29 de Marzo del ario 1984; Resolución No. 139/99 de fecha 12 de abril del 1999; Resolución No.140/2007 de fecha 9 de octubre del 2007; ley 64-00 sobre medio ambiente, es que de manera garantista el Tribunal Constitucional debe emitir una decisión que proteja los derechos de los ciudadanos del municipio de Nagua*[1].

p) En tal sentido, se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo al cumplimiento de los actos administrativos que autorizaron la ejecución del proyecto del expendio de combustibles en el municipio Nagua, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias.

q) Este tribunal considera que independientemente de que la parte accionante alegue una posible amenaza contra sus derechos fundamentales, la decisión adoptada por el tribunal 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 actos administrativos, como el caso que nos ocupa, deben ser dirimidos siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa.

r) En efecto, así ha sido decidido por este tribunal constitucional en su Sentencia núm. 045/15 cuando establece:

> *Las alegadas irregularidades imputadas a la autorización de la construcción de la referida estación gasolinera no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un*

[1] Subrayado es nuestro.

proceso breve, en el cual el debate sobre los medios de prueba no tienen el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios, además de que se invocan cuestiones de legalidad ordinaria que escapan al ámbito del amparo.

s) En tal virtud , este tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en la legalidad de los actos administrativos que han dado origen a la instalación y operación de la estación gasolinera, 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:

(…) 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.

t) 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 los actos administrativos emitidos por las instituciones que han autorizado la instalación y operación de la referida estación gasolinera constituyen un ejercicio excesivo de las facultades que le han sido conferidas por las leyes que regulan la materia.

u) 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 3 de agosto de 2012, en la cual incluso se pueden adoptar medidas cautelares.

v) Finalmente nos permitimos indicar que al tener el juez de amparo la facultad de restituir derechos y no de realizar evaluaciones de legalidad que tengan por objeto la determinación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por un órgano de la Administración, consideramos que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisible por existir otra vía judicial 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 Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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 Ana Isabel Bonilla Hernández y Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, el cual se incorporará 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:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de sentencia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A., contra la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **ANULAR** la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

TERCERO: REVOCAR la Sentencia civil núm. 00236/2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y del Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el 30 de abril de 2010.

CUARTO: DECLARAR inadmisible la acción de amparo interpuesta por los ciudadanos Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa y compartes contra el Ayuntamiento del municipio Nagua, representado por el síndico Inocencio Mercedes Eduardo, Dr. Carlos Evangelista Suárez Mata, presidente del Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Nagua; Rubén Darío Grullón, Envasadora Expreso Nagua y Ministerio de Estado de Industria y Comercio, por los motivos antes expuestos.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al recurrente, Propano y Derivados, S.A., y la parte recurrida, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito y los señores Francisco Lantigua Almonte, Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa, Gisela Reynoso Fermín y María Zoraida Núñez.

SEXTO: 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 referida ley núm. 137-11.

SÉPTIMO: 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; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ

En el ejercicio de las prerrogativas que me confiere el artículo 30 de la Ley Núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), tengo a bien emitir el siguiente

VOTO SALVADO:

1. En fecha veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), la compañía "Propanos y Derivados, S.A." interpuso un recurso de revisión constitucional contra de la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelacion del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010), la cual rechazó el recurso de apelación interpuesto por Propano y Derivados S.A., y confirmó en todas sus partes la Sentencia núm. 00236-2010, emitida por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, en fecha treinta (30) de abril de dos mil diez (2010), la cual había acogido la acción de amparo interpuesta por las siguientes organizaciones: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito, así como por los señores Francisco Lantigua Almonte y Compartes, y en consecuencia, anuló una certificación del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua, dictada en fecha catorce de (14) de agosto de dos mil nueve (2009), y prohibió al

señor Rubén Darío Gullón instalar la envasadora Expreso Gas Nagua y Propano Derivados, S. A.

2. El Tribunal Constitucional consideró en su decisión, que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, no tenía competencia para conocer del recurso de apelación incoado en contra de la Sentencia núm. 00236-2010, emitida por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, en virtud de que "*contra la sentencia de amparo solo podían interponerse los recursos de casación y de tercería; no así el recurso de apelación. De manera que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís debió declarar inadmisible dicho recurso de apelación, en aplicación del artículo 29 de la Ley 437-06",*[2] agregando que *"la referida corte de apelación obró incorrectamente, por cuanto al aplicar al caso que juzgaba una sentencia de la Suprema Corte de Justicia dada en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, traspasó los efectos que estas producen, los cuales son inter partes (...)",*[3] por lo que el Tribunal Constitucional procedió a anular la Sentencia núm. 214/2010, de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación de San Francisco de Macorís, y procedió a conocer la revisión de la Sentencia núm. 00236/2010, que resolvió la acción de amparo original, decisiones asumidas por el Tribunal Constitucional con las cuales estamos de acuerdo.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL VOTO SALVADO:

La suscribiente del presente voto salvado, a los fines de edificar y aclarar algunos aspectos de la sentencia rendida en virtud del recurso de revisión constitucional de amparo incoado, procede a exponer lo siguiente:

a) Nuestro voto es salvado, en razón de que, no obstante compartir la decisión de la mayoría en el sentido de que la acción de amparo interpuesta fuera declarada

[2] Párrafo d), pagina 14, de la presente sentencia
[3] Párrafo i), páginas 15 y 16, de la presente sentencia

inadmisible, estimamos que ello es así, pero no por las razones dadas en la argumentación de la decisión en el sentido de que dicha inadmisibilidad procede "*por el hecho de que en la especie las pretensiones de la parte accionante giran en torno a la oposición a que sea instalada la referida estación de combustible, lo que implica cuestionar los actos administrativos dictados por las autoridades correspondientes y mediantes los cuales se autorizó dicha instalación",*[4] y porque la jurisdicción administrativa es "*la que tiene facultad de realizar los juicios para determinar si los actos administrativos emitidos por las instituciones que han autorizado la instalación y operación de la referida estación gasolineras constituyen un ejercicio excesivo de las facultades que le han sido conferidas por las leyes que regulan la materia".*[5]

b) Contrario a dicha tesis, es nuestro criterio que los accionantes no cuestionaron los permisos o autorizaciones dictadas por las autoridades administrativas, es decir, no incoaron su recurso de amparo en contra de las entidades que otorgaron dichos permisos, sino en contra de un particular, en la especie la Empresa Propano y derivados S.A., por lo que el núcleo de la controversia en la acción de amparo interpuesta se suscita entre la empresa accionada de una parte, y los representantes de la comunidad de la otra parte, que han argumentado violación al derecho a un medio ambiente sano, por lo que estos últimos incoaron una acción de amparo e impugnaron la certificación del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua, de fecha catorce (14) de agosto de dos mil nueve (2009), que declaraba la no objeción para que fuera instalada la referida envasadora de Gas.

c) En virtud de lo anterior, salvamos nuestro voto, por estar en desacuerdo con el razonamiento argüido por la mayoría en el sentido de que "*en el presente caso existe un asunto de carácter administrativo contencioso en lo relativo al cumplimiento de los actos administrativos que autorizaron la ejecución del proyecto del expendio de combustible en el municipio Nagua, de cara al cumplimiento de las normas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio deb e ser sometido a la*

[4] Párrafo m), páginas 17 y 18, de la presente sentencia
[5] Párrafo u), página 20, de la presente sentencia.

ponderación de la jurisdicción contencioso administrativa en atribuciones ordinarias,[6] y "*(…) siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa"*[7], pues consideramos que si bien la presente acción debe ser declarada inadmisible, debe serlo en virtud de que el acto que declaró que no existía impedimento alguno para que la empresa instalara la distribuidora de gas, fue dictado por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Nagua, y por tanto, el Tribunal competente para conocer de la impugnación a dicho acto, lo es la Cámara Civil y Comercial del Tribunal de Primera Instancia de la Provincia María Trinidad Sánchez, en atribuciones administrativas, esto en razón de lo que establece el artículo 3 de Ley núm. 13-07, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007):

"Artículo 3.- Contencioso Administrativo Municipal. El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios[8]*, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estos casos los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil*[9]. De esta norma legal se infiere que el Tribunal de Primera Instancia de la Provincia María Trinidad Sánchez es quien debe conocer de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, aplicando los principios y normas del Derecho Administrativo, según dispone el citado artículo.

[6] Párrafo q), páginas 18 y 19, de la presente sentencia.
[7] Párrafo r), página 19, de la presente sentencia.
[8] Subrayado nuestro.
[9] Subrayado nuestro

d) Si bien el Tribunal Constitucional, actuando como juez de amparo, ha ejercido la facultad establecida en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en el sentido de que una vez apoderado de una acción de amparo, luego de instruido el proceso "podrá" dictar sentencia declarando la acción inadmisible por una de las causales de este artículo, entre ellas, la del numeral 1) que establece: *"cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado",* en principio, somos del criterio que el Tribunal Constitucional, como sede de garantía de los derechos fundamentales del ciudadano, debe emplear como una excepción la inadmisibilidad con remisión a la otra vía y adoptar los principios de celeridad, oficiosidad, y favorabilidad para avocarse a conocer del fondo de los conflictos que les son sometidos a su consideración, a los fines de evitar dilaciones innecesarias e impedir que el ciudadano que ha invocado vulneración a sus derechos no encuentre solución al conflicto planteado, porque cuando acceda a esa otra vía a la cual lo ha remitido el Tribunal Constitucional, su recurso resulte inadmisible por extemporáneo, lo cual contradice el objetivo de eficacia de la justicia constitucional.

e) En casos similares al de la especie, este Tribunal se ha avocado a conocer del fondo de la acción de amparo, para lo cual ha ordenado medidas de instrucción como el descenso al lugar del conflicto a los fines de edificarse y producir un fallo que resuelva la controversia, tal y como ocurrió en los casos conocidos por las Sentencias TC/0100/14, del diez (10) de junio de dos mil catorce (2014), y TC/0223/14, de fecha veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014).

En conclusión, de manera excepcional en razón de cuestiones de carácter procesal hemos concurrido con el dispositivo de esta decisión, y por no estar de acuerdo con parte de las motivaciones que la fundamentan, hemos salvado nuestro voto, no obstante mantener el criterio que en principio hemos sostenido de que el Tribunal Constitucional, debe adoptar su misión de garantizar los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna, para lo cual debe procurar decidir los casos de los cuales es apoderado, salvo que por la naturaleza de los mismos, se justifique como

excepción la declaratoria de inadmisibilidad con remisión a otra vía, siempre que garantice que la misma sea eficaz, de conformidad con el espíritu del artículo 70.1, de su Ley Orgánica.

Con todo el respeto y consideración al criterio mayoritario externado por nuestros honorables colegas.

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza

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 particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, las Organizaciones Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito y los señores Francisco Lantigua Almonte, Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa, Gisela Reynoso Fermín, María Zoraida Núñez, incoaron una acción de amparo por presunta violación a la salud, la higiene, la conservación del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente, contra la Resolución de fecha 14 de agosto de 2009, mediante la cual el Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua concedió la no objeción a Propano y Derivados, S. A., de instalar una planta de GLP en el Km1 de la carretera que comunica el municipio de Nagua con San Francisco de Macorís, acción que fue acogida y en consecuencia anulado el acto administrativo en cuestión, mediante la sentencia No. 00236/2010, dictada el 30 de abril de 2010 por la Cámara de lo Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de la provincia María Trinidad Sánchez. Dicha sentencia, fue objeto de un recurso de apelación, el cual fue rechazado, mediante la sentencia número 214/2010, de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, recurrida en revisión constitucional.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el referido recurso, acogerlo, anular la sentencia número 214/2010 dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, revocar la sentencia 00236/2010 dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de María Trinidad Sánchez y declarar inadmisible la acción de amparo inicialmente intentada, en el entendido de que existía otra vía más efectiva –esto es, la jurisdicción contencioso administrativa– para reclamar los derechos en cuestión. En efecto, el Tribunal establece que:

> *"en aplicación del artículo 29 de la Ley 437-06, contra la sentencia de amparo solo podían interponerse los recursos de casación y tercería; no así el recurso de apelación. De manera que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís debió declarar inadmisible dicho recurso de apelación […]el Tribunal Constitucional ha constatado que la referida corte de apelación obró incorrectamente […] De conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 de la Ley 137-11, es la jurisdicción administrativa la que tiene la facultad de realizar los juicios para determinar si los actos administrativos emitidos por las instituciones que han autorizado la instalación y operación de la referida estación gasolinera, constituyen un ejercicio excesivo de las facultades que le han sido conferidas por las leyes que regulan la materia […] al tener el juez de amparo la facultad de restituir derechos y no de realizar evaluaciones de legalidad que tengan por objeto la determinación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por un órgano de la Administración, el Tribunal Constitucional considera que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisible por existir otra vía judicial más efectiva para dirimir tales asuntos*

3. Estamos de acuerdo con la posición fijada por la mayoría del Tribunal Constitucional -esto es, que el recurso de revisión sea admitido y acogido, anulada la sentencia 214, revocada la sentencia 00236/2010 e inadmitida la acción de amparo-, si bien disentimos respecto de las razones que fundamentan la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo. Para explicar nuestra disidencia, abordaremos lo relativo a la acción de amparo (I) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (II).

I. SOBRE LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA.

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

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

5. La Constitución de la República, promulgada el 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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

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

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11 el 15 de junio de 2011, la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

> *La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta <u>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</u>*.[10]

[10] Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

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"*[11], 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)"*[12], el amparo devendrá, consecuentemente, en *"la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho"*[13]. Por cierto que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, *"[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional"* [14] y, en tal sentido, *"no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran"* [15] .

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"*[16].

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*

[11] 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.
[12] Ibíd.
[13] Ibíd.
[14] Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.
[15] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.
[16] Conforme la legislación colombiana.

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[17].

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

> *La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.*

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

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

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

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

> *El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisible la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:*
> *1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
> *2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
> *3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

[17] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

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

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

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

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

18. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva- de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, como ya hemos dicho, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción-, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la

decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

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

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

20. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley No. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley No. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 1999- y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

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

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

22. Una primera cuestión es la de que no debe tratarse de cualquier otra vía judicial, sino de una que sea efectiva. Al respecto, conviene recordar el criterio desarrollado

por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citado por este Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0030/12:

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

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

> *el legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisible el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.*[18]

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

> *desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e*

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

> *inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.*[19]

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

26. Según Jorge Prats, *"ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo."*[20]

27. Ha dicho Sagués, en este sentido, que *"[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado."*[21] Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

> *No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría harto fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr 'la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate' (…).*[22]

28. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

---

[19] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.
[20] Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.
[21] En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.
[22] Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.

> *Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisible, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, ´los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada'.*[23]

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

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

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

32. De igual manera, en su sentencia TC/0197/13, el Tribunal reconoció que la acción de amparo es admisible *"siempre y cuando (…) no existan vías más efectivas*

[23] Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.

que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular."

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

34. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio Sagues y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que "*[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal"*[24], escenario ese en el que *"el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado."*[25]. Lógicamente, tal escenario -en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas- implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su sentencia número TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

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

35. Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que,

[24] En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.
[25] Ibíd.

además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su sentencia TC/0021/12, dejó claro que

> *el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.*

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

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

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

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

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

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

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

> *como el conflicto concierne al pago de impuestos, <u>la vía correcta no es la del juez de amparo</u>, sino la consagrada en el Código Tributario y la ley 13-07. Ciertamente, <u>tratándose de materia tributaria corresponde al tribunal</u>*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36.1.2.2. En su sentencia TC/0098/12 estableció que al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original –en este caso, del distrito judicial de San Juan de la Maguana- era a quien correspondía *"salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado"*. Y lo mismo dijo en su sentencia TC/0075/13, pues *"[a]l tratarse de dos partes que alegan ser titulares de la propiedad de un inmueble registrado, corresponde (...) remitir a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinarias, competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad"*. Como se aprecia, en estas dos decisiones no solo se mezclan elementos de naturaleza competencial –como ya hemos advertido que ocurre en los casos señalados bajo este criterio-, sino, más específicamente, elementos de naturaleza competencial de carácter territorial.

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

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

> *que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608*[26]*. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.*

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

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

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

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

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

[26] Se refiere al Código de Procedimiento Civil.

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

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

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

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

36.2. **Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos**, especialmente porque su solución implica auscultar el fondo de la

cuestión y, por tanto, el amparo, en virtud de su naturaleza, no resulta la vía judicial más efectiva. Así, por ejemplo:

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

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

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

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

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

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

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

36.3.1. En su sentencia TC/0118/13, que *"la recurrente (…) <u>ya ha interpuesto la acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de sus</u>*

derechos, esto es, la Demanda en Ejecución de Póliza de Seguros y Reparación de Daños y Perjuicios por incumplimiento contractual".

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

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

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

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

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

37. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el Tribunal ha establecido criterios relativos (i) a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (ii) a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (iii) a la constatación de que el conflicto

que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (iv) a la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.

2. Sobre la causal de inadmisión por ser notoriamente improcedente.

38. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley No. 437-06, del 30 de noviembre de 2006, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto *"ostensiblemente improcedente"*. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

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

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

41. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad *"de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado."*[27] Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista

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

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"*[28].

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

43. El artículo 72, constitucional, reza:

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

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

> *La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones, restrinja, altere o amenace lo9s derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*

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

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

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

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

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

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

49. Se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen

al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

50. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *"la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes."*[29]

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

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

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

> *en la especie <u>no se verifica vulneración de derecho fundamental alguno</u>, ya que las pretensiones de la recurrente tienen como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como de la ejecución de pago de salarios, cuestiones que escapan a la naturaleza del amparo.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> *El carácter de notoriamente improcedente de la acción de amparo deriva del hecho de que la cuestión planteada al juez de amparo (levantamiento del secuestro ordenado en relación a los fondos depositados en el Banco del Reservas de la República Dominicana) ya fue decidida de manera definitiva e irrevocable por la jurisdicción de instrucción.*

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

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

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

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

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

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

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

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

54. En este sentido, se puede apreciar que el Tribunal ha usado el mismo criterio para inadmitir acciones de amparo, lo mismo por existir otra vía judicial efectiva que

por ser notoriamente improcedente, sin que se aprecien diferencias sustanciales entre unos y otros casos que justifiquen tal proceder contradictorio. Así:

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

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

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

54.4. Por otra parte, es resaltante que, con frecuencia, en las decisiones de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, el Tribunal parece fundarlas en la existencia de otra vía que es la que tiene atribución para conocer y solventar la cuestión, más que en la constatación de otra vía más efectiva. Es decir, la decisión

respecto de la otra vía judicial más efectiva es tomada, mas por un asunto vinculado a la competencia de atribución –incluso de carácter territorial- que por la constatación de una mayor efectividad de esa otra vía; de tal forma que parecen asimilarse la inadmisión con la incompetencia. Esto, por supuesto, desnaturaliza la decisión de la que hablamos, toda vez que derivar un asunto a otra vía judicial, por ser esta la competente, es asunto sustancialmente diferente a derivarlo por tratarse de una vía judicial más efectiva.

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

54.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley No. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será "*el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado*"; y, en el párrafo I de dicho artículo, que:

> *En aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado.*

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

54.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley No. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que "*la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa*". En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

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

> *en lo que se refiere a la acción de amparo, la referida Ley número 137-11, en sus artículos 72 y 74, establece que quien conoce de dicha acción es el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado, y en aquellos lugares en que el dicho tribunal se encuentra dividido en cámaras o salas, o en que hayan jurisdicciones especializadas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Si se trata de una acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.*

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

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

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

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

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

54.6.1. A la vía contencioso- administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución *"faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares"*[30]; o bien, porque *"la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria"*[31].

54.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original *"salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad,*

[30] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.
[31] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

supuestamente conculcado"[32]; o bien, porque corresponde *"a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinaria"*, que es la *"competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad"*[33].

54.6.3. A la vía civil, lo hace porque *"es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición"*[34], por lo que *"la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria"*[35].

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

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

55. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia y discrepancia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley No. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas- de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley No. 137-11.

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

[32] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.
[33] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.
[34] Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.
[35] Ibíd.

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

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

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

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

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

61. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo, énfasis este que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la atribución para conocer de la cuestión que se le ha planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

62. Como ha afirmado Jorge Prats,

> *[l]a clave radica en <u>evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución</u>, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se*

encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.[36]

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

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

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

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

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

66. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales -derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria-, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo, (iii) de proteger derechos

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

fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo-, o (iv) de hacer cumplir o ejecutar una sentencia -lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72-, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisible por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley No. 137-11.

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

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 establece lo que denomina como *"presupuestos esenciales de procedencia"*[37], los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

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

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

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

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

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

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

e) Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.[38]

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

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

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

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

71. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen *"un ´primer filtro´ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo ´resulta notoriamente improcedente´ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC"*; todo, sin perjuicio de que este "primer filtro" incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley No. 834 –aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de "cosa juzgada", "falta de objeto", entre otras.

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

73. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los *"presupuestos esenciales de procedencia"* no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos "presupuestos esenciales de

[38] Ibíd.

procedencia", se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará *"automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado".*[39] Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

74. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, *"es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado*"[40].

75. En tal sentido,

> *[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ´segundo filtro´ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ´primer filtro´.*[41]

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

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

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

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

[39] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.
[40] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.
[41] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.

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

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

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

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

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el *"amparo judicial ordinario"*[42] es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

> *ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de "preclusiva" precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.* [43]

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

[42] 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.
[43] Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.

> *El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el "amparo judicial ordinario" a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*[44]

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

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

84. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que "*la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria".*[45]

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

> *[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, ni a la decisión de decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos 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*

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

> *legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*[46].

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

> *Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.*[47]

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

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

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

> *que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando*

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

> *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.*[48]

90. Se trata, en efecto, de *"no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección"*[49] 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"*[50].

91. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, *"en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos"*[51].

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

93. Conviene ahora tratar lo relativo al presente caso.

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

[48] Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.
[49] Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.
[50] STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.
[51] Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.

94. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional anuló la referida sentencia de apelación, al constatar que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís obró incorrectamente al declarar bueno y válido mediante la sentencia núm. 214/2010, el recurso de apelación incoado contra la sentencia de amparo, Sentencia Civil Núm. 00236/2010 de fecha 30 del mes de abril de 2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, interpuesto durante la vigencia de la Ley Núm. 437/06, al aplicar al caso que juzgaba, la sentencia de casación núm. 309, de fecha 6 de diciembre de 2010, dictada por la Suprema Corte de Justicia, dada en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad.

95. En cuanto a la revisión constitucional de la sentencia de amparo, el Tribunal Constitucional revocó la sentencia núm. 00236/2010, que acogió una acción de amparo incoada por las Organizaciones Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito y los señores Francisco Lantigua Almonte, Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa, Gisela Reynoso Fermín, María Zoraida Núñez, sustentada en el razonamiento de que el referido acto administrativo "viola el orden constitucional relativo al debido proceso y al principio de legalidad",

96. El Tribunal Constitucional estableció que existía una vía más efectiva para proteger el derecho vulnerado cuando se cuestiona la actuación de la Administración Pública –razón por la cual decide inadmitir la acción de amparo-, esto es, que

> *En tal virtud, este Tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en la legalidad de los actos administrativos que han dado origen a la instalación y operación de la estación gasolinera, el mismo debe ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud del literal d) del artículo 1 de la Ley 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa.*

97. Como hemos visto, ya el Tribunal Constitucional se había referido a este tema en varias sentencias. Así como en dichos casos, en el presente estamos de acuerdo

en que, real y efectivamente, el juez de amparo no puede conocer la acción y que, por ende, esta debe ser declarada inadmisible. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1 de la Ley 137-11, sino por tratarse de una acción notoriamente improcedente, conforme a los términos del artículo 70.3 de la referida Ley.

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

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

100. De modo tal, que podemos concluir en que, cuando se llega al punto de examinar si existe otra vía eficaz, es porque ya el juez de amparo puede conocer la acción en cuestión; es decir, porque la acción de amparo es procedente.

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

102. En este sentido, tal y como explicamos hace pocos párrafos, la causal de inadmisibilidad del artículo 70.1 constituye una especie de *"segundo filtro"*, el cual sólo deberá examinarse una vez que la acción de amparo haya pasado el *"primer filtro"*, esto es, el de los *"presupuestos esenciales de procedencia"*, de conformidad con los artículos 72, constitucional, y 65 de la Ley No. 137-11.

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

104. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer –en este caso- de la acción es porque la jurisdicción contencioso administrativa es la idónea para proteger los derechos fundamentales vulnerados; en otras palabras, porque la ley establece un proceso para que tales peticiones sean conocidas y decididas en la referida jurisdicción.

105. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso administrativa que tiene la responsabilidad de resolver una cuestión que se origina en ocasión de un procedimiento disciplinario en la Administración. Esto se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda del caso. Además, existe un procedimiento pre-establecido –en atención a las leyes números 41-08 y 13-07- que regula todo lo relativo a los recursos contencioso administrativo.

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

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

108. 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.

109. Entonces, la identificación de que un asunto debe ser resuelto por el juez ordinario, que no por el juez de amparo, implica el incumplimiento de los *"presupuestos esenciales de procedencia"* de la acción de amparo y, por tanto, debe llevarnos a inadmitir la acción.

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

111. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para conocer y decidir acerca de las reclamaciones y peticiones que eleven los servidores públicos en materias disciplinarias? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la jurisdicción contencioso administrativa? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

112. Y 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"*[52], 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"*[53] 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.

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

113. En el presente caso, la situación se agrava, ya que un examen del expediente pone de manifiesto que lo está en juego es la presunta conculcación a derechos de los ciudadanos del municipio de Nagua, al pretender instalarse una envasadora en el centro de la ciudad, al margen y en violación a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan este tipo de servicio o negocio, y la legalidad –o ilegalidad- de la actuación de la Administración. En este caso, -e independientemente de que el control de las referidas actuaciones ha sido conferido a la jurisdicción contencioso administrativa- faltaría el presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, relativo a que "*se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales*", en este caso el debido proceso y demás derechos que se violan como consecuencia de la afectación a éste.

114. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción inadmisible por ser notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria, y de que, por ende, no pasa el *"primer filtro"* de los referidos *"presupuestos esenciales de procedencia"*. En este caso, la acción no ha cumplido los *"presupuestos esenciales de procedencia"*. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, pues lo que se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía eficaz y cuál es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

115. Cabe resaltar que somos del criterio de que el amparo colectivo es procedente para tutelar derechos colectivos y de medio ambiente y de los intereses colectivos y difusos, de conformidad con lo establecido en los artículos 66 y siguientes de la Constitución Dominicana y los artículos 112 y siguientes de la Ley 137-11. No obstante, la cuestión tratada en el presente caso, se contrae al petitorio de nulidad, por medio de una acción de amparo, de una resolución o acto administrativo ilegalmente emitido al margen y en violación a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan este tipo de servicio o negocio, lo cual resulta a todas luces notoriamente improcedente.

116. Aunque si bien es cierto que de la ilegalidad de la cual resulta dicho acto administrativo, se deriva la conculcación de derechos fundamentales, como la salud,

la higiene, la conservación del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente, en la especie éstos no han sido reivindicados – lo que en caso contrario, fundamentaría la declaratoria de inadmisibilidad en la existencia de otras vías judiciales – de manera que coherentes con nuestra posición ya reiterada, la acción de amparo debió ser declarada inadmisible por ser notoriamente improcedente, por ser una cuestión que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

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

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

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario