



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0985/23

Referencia: Expediente TC-05-2020-0114, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Vallas Reales S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SS-00398, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 0030-04-2019-SSSEN-00398, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019.), declaró la inadmisibilidad de la acción constitucional de amparo preventivo interpuesta por Vallas Reales S.R.L., disponiendo en su parte dispositiva tal y como se transcribe a continuación:

PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE DE OFICIO, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por la sociedad comercial VALLAS REALES, S.R.L., en fecha 15/08/2019, contra la ALCALDÍA DEL DISTRITO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley Núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales por ser notoriamente improcedente.

SEGUNDO: Declara libre de costas el presente proceso.

TERCERO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia a la parte accionante VALLAS REALES, S.R.L., a la parte accionada la ALCALDÍA DEL DISTRITO NACIONAL Y LA PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La referida decisión judicial fue notificada a la parte recurrente, Vallas Reales S.R.L., mediante notificación de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo de siete (7) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019), recibido por el Lic. Alejandro Peralta Melo, abogado del recurrente.

La referida decisión judicial fue notificada a la parte recurrida, la Alcaldía del Distrito Nacional, mediante notificación del Acto núm. 1773/2019; de trece (13) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, recibido el trece (13) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019).

2. Presentación del recurso de revisión de sentencia de amparo

La parte recurrente, Vallas Reales S.R.L., interpuso el presente recurso de revisión de amparo preventivo el quince (15) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019) ante el Tribunal Superior Administrativo, recibida ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintinueve (29) de julio del año dos mil veinte (2020).

Dicho recurso le fue notificado a la parte recurrida, la Alcaldía del Distrito Nacional, mediante notificación de Acto núm. 41-2020, de veinte (20) de enero del año dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicho recurso le fue notificado a la Procuraduría General Administrativa, mediante Auto núm. 8533-2019, de nueve (9) de diciembre del año dos mil diecinueve (2019), del juez presidente interino del Tribunal Superior Administrativo, el tres (3) de enero del año dos mil veinte (2020).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo preventivo, fundamentando su decisión en las motivaciones siguientes:

13. El caso que ocupa a esta Tercera Sala se sustenta en que presumiblemente se ha vulnerado contra la accionante el derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso, (sic) consagrados por los artículos 69 y 62 de la Constitución Dominicana. Ante ésta (sic) situación esta Sala les indica a las partes que la vía ordinaria resulta ser la más efectiva, en virtud de las disposiciones del artículo 1 de la Ley 1494 del 02 de agosto de 1947, G.O. Núm. 6673, que instituye el Recurso Contencioso Administrativo, por lo que resulta ser la idónea para conocer de este asunto.

14. Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, planteó lo siguiente: Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idóneo para proteger la situación jurídica infringida. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.
[...]

17. Que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados con motivo de la emisión de actos administrativos, como lo es el recurso contencioso administrativo, procedimiento en el cual las partes se encuentran en mejores condiciones de hacer valer sus derechos, por lo que la misma constituye la vía judicial idónea y efectiva para brindar la protección demandada.

18. En consecuencia, mientras existen otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constituciones invocados, no procede la acción de amparo, salvo se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que esta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales.

19. De lo anterior se desprende, que la accionante procura la nulidad de la comunicación ADN-INT-2019-010193 de fecha 02 de agosto del año 2019, suscrita por el Ing. Darío Domínguez, en su calidad de Director de Tránsito y Movilidad Urbana, lo cual es evidente que se enmarca dentro de un asunto de legalidad ordinaria, y que como bien ha establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada su finalidad es cuestionar una decisión dictada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus competencias. En esa tesitura, para dirimir este tipo de escenario el legislador ha creado una vía eficaz, aplicable cuando se vulneren derechos a las personas relacionado con la administración pública, como es el recurso contencioso administrativo; por lo que, tomando en cuenta que las pretensiones de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la parte accionante pueden ser protegidas efectivamente por los controles de legalidad existentes, lo que no implica la intromisión de esta jurisdicción en atribuciones de amparo cuyos objetivos no está demás apuntar, son la tutela de derechos fundamentales, los cuales se vislumbran en la especie.

20. En ese sentido, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la parte accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder, en consecuencia, esta Sala procede a declarar inadmisibile de oficio la presente Acción Constitucional de Amparo, interpuesta por la parte accionante Vallas Reales, S.R.L.

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión

La parte recurrente, Vallas Reales S.R.L., solicita que en cuanto a la forma, se declare admisible, y en cuanto al fondo, que se revoque la Sentencia núm. 0030-04-2019-SS-SEN-00398. Para justificar sus pretensiones, alega, entre otros motivos, lo siguiente:

2. El TSA revela grave falta de pericia constitucional al no distinguir en su sentencia entre acto administrativo y vía de hecho administrativo. El caso que nos ocupa se trata de una acción de amparo contra vías de hecho de la administración pública pues la comunicación atacada no reunió los elementos mínimos procedimentales establecidos en la ley 107-13 en su artículo 9 y siguientes, para alcanzar la categoría de acto administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Sabemos muy bien que los actos administrativos, una vez han seguido el referido procedimiento, disfrutan de presunción de validez (artículo 19 ley 107-13) que solo puede ser revertida mediante el conocimiento exhaustivo del caso propio de la vía contenciosa ordinaria. El artículo 14 de la ley 107-13 establece que también hay actuaciones de la administración que son nulas de pleno derecho cuando, por ejemplo, estos carecen de motivación.

4. No obstante, lo que Vallas Reales pidió en amparo ante el TSA era la protección inmediata contra una vía de hecho y lo justificó en que la comunicación atacada carecía de motivación y de procedimiento, lo que el TSA no pudo o quiso entender ni ponderar en su sentencia. Vallas Reales, S.R.L. tenía derecho a que en la sentencia de amparo el TSA hiciera referencia a por qué la comunicación atacada no fue considerada una vía de hecho como se planteó y bajo cuales premisas ese juez de amparo consideraba una simple comunicación de la Alcaldía como acto administrativo cuya validez únicamente podía discutirse mediante la vía contenciosa ordinaria.

5. Lo cierto es que en este caso no hay una cuestión de fondo que discutir. Así fue planteado en el amparo. Los motivos de la actuación de la Alcaldía nunca fueron notificados por esta, por lo que resultaba imposible defenderse en tales condiciones. Tal realidad hace de este caso uno ideal ser conocido mediante el amparo constitucional, pues el amparo procede contra arbitrariedades manifiestas, ostensibles, tal como ocurre en la especie, donde la Alcaldía del Distrito Nacional, sin alegar motivos concretos procedió a amenazar a la hoy recurrente VALLAS REALES, SRL. Veamos ahora los detalles de las faltas el TSA en su sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. *EL TSA, de manera desacertada, en la página 9, párrafo 9 de su sentencia de amparo, citó la sentencia de ese Tribunal Constitucional TC/0034/14 de fecha 24 de febrero del año 2014. Como fundamento de la sentencia del TSA decimos que la cita fue desacertada pues la sentencia de ese TC citada hablaba claramente de que el recurso contencioso busca proteger derechos mediante el conocimiento exhaustivo del caso y también busca la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar. Como hemos explicado, en este caso no había cuestión de fondo que discutir pues a la accionante no le fueron notificados los motivos de la comunicación atacada y tampoco había un acto administrativo dictado.*

7. *Como hemos explicado, cuando la administración emite una amenaza y actúa sin notificar los motivos y razones ni sigue un debido proceso es imposible discutir el fondo del caso, lo que hace del amparo la vía idónea para remediar una amenaza de tal naturaleza. El juez de amparo puede perfectamente actuar de manera preventiva, exigiendo a la administración que cumpla el debido proceso, suspendiendo toda efectividad de una comunicación arbitraria. Una vez se cumpla el debido proceso podemos hablar de ir a la justicia ordinaria conocer exhaustivamente un acto.*

8. *El TSA explica en la página 11 de su sentencia que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados con motivo de la emisión de actos administrativos, como lo es el recurso contencioso administrativo.... Al emitir este criterio el TSA revela que no está entrando en detalles respecto al caso que se le está presentando; parecería más bien que está usando el mismo modelo de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencia para todos lo caso, pues en el amparo iba dirigido con el fin tutelar los derechos de la accionantes frente a vías de hechos de la administración y que el objeto no se trataba de un acto administrativo como erróneamente sostiene el TSA.

[...]

13. El TSA también yerra cuando dice en la página 10 párrafo 13 de su sentencia bajo el título de justificación de la efectividad de la otra vía judicial que la vía ordinaria resulta ser la más efectiva en virtud de las disposiciones del artículo 1 de la ley 1494 de 1947... por lo que resulta ser la idónea para conocer de este asunto.

14. El razonamiento anterior del TSA incurre en falta de motivación pues revela el razonamiento lógico-jurídico que le permite llegar a la conclusión que sostiene. No lleva a cabo subsunción de la norma a los hechos concretos del caso.

[...]

17. Los precarios motivos dados por el TSA, Honorables Magistrados, no son suficientes para cumplir con las exigencias que demanda el derecho a la obtención de una sentencia fundada en Derecho, ya que como bien ha sido valorado por la doctrina procesal la fundamentación consiste en explicar y, o interpretar la norma jurídica aplicable al caso concreto que se juzga, no basta con citar ni copiar una norma jurídica, sino que se debe explicar porque la norma jurídica se aplica al caso juzgado o decidido. (FRANCISKOVIC INGUNZA. Beatriz Angélica. La sentencia arbitraria por falta de motivación en los hechos y el Derecho, Universidad San Martín de Porres, Lima, 2007, p.28.)

[...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Este plazo de 24 horas para que la accionante Vallas Reales, SRL procediera a llevar a cabo una acción restrictiva de su derecho de propiedad, libertad de empresa y libertad de tránsito, sin haberlo citado, oído ni permitirle defenderse previamente un dar motivos. Al no haber dado cumplimiento a disposición constitucional sobre el debido proceso sus advertencias resultan nulas y así debe ser declaradas.
[...]*

5. Hechos y argumentos de la parte recurrida en revisión

La parte recurrida, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, depositó su escrito de defensa ante la secretaría del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de enero del año dos mil veinte (2020) en el que solicita, de manera incidental, que se rechace el recurso de revisión constitucional y que se confirme la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSSEN-00398; de manera subsidiaria, que se rechace en cuanto al fondo la acción de amparo. Para justificar sus pretensiones, alega, entre otros motivos, lo siguiente:

11. Frente a lo anterior, ¿qué es lo que VALLAS REALES ha querido presentar como una supuesta vía de hecho alejada de la legalidad por parte del ADN? Lo es la Comunicación ADN-INT-2019-010193. Analicemos este Acto Administrativo.

12. En el ejercicio de sus funciones establecidas por la Constitución y la Ley 176-07 obre Municipios, el ADN realizó una inspección a distintos elementos publicitarios colocados por VALLAS REALES en el espacio público municipal. Al verificar que estos elementos no contaban con permiso o licencia válida y vigente emitida por el ADN, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exponente levantó el Acta de Inspección No. 25161 informándole a VALLAS REALES Reales sobre el uso no autorizado del espacio público municipal y otorgándole a VALLAS REALES sobre el uso no autorizado del espacio público municipal y otorgándole el derecho de audiencia para presentar argumentos y pruebas al citarla para el día siete (7) de enero del 2019 por ante el ADN.

13. Ante el Acta de Inspección No. 25161, el ADN emitió la Comunicación ADN-INT-2019-010193 en donde les indicó la existencia de una vulneración del espacio público municipal (colocación de elementos publicitarios no autorizados), la necesidad de retirar estos elementos no autorizados del espacio público municipal y reiterando la invitación a una reunión ante el ADN, en fecha y hora determinada, para tratar dicho asunto. Es decir, tanto el Acta de Inspección No. 25161 como en la Comunicación ADN-INT-2019-010193 (i) el ADN ejerció su facultad de fiscalización (supervisión y administración del uso debido del espacio público municipal); (ii) identificó una vulneración de los derechos del ADN y la colectividad (establecimiento de elementos publicitarios no autorizados en el espacio público); (iii) motivó la razón de la vulneración o actuación antijurídica (no contar con los permisos y licencias correspondientes); (iv) otorgó plazo para detener la actuación antijurídica; y, (v) y por demás se le otorgó derecho de audiencia para presentar cualquier defensa que entendiese de lugar.

14. Estos elementos llevaron al Tribunal a-quo a ponderar correctamente la Comunicación ADN-INT-2019-010193 (que es una continuación del Acta de Inspección No. 25161) como un acto administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Así las cosas, al la Comunicación ADN-INT-2019-010193 (que es una continuación del Acta de Inspección No. 25161) ser por el ADN en el ejercicio de sus funciones y VALLAS REALES mediante su Acción de Amparo procurar la nulidad de este acto administrativo, el Tribunal a-quo evidenció que como evidente que la Acción de Amparo ... se enmarca dentro de un asunto de legalidad ordinaria, y que como bien ha establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada [TC/0581/17] su finalidad es cuestionar una decisión dictada p (sic) una autoridad administrativa en el ejercicio de sus competencias. En esa tesitura , para dirimir este tipi de escenario el legislador ha creado una vía eficaz, aplicable cuando se vulneren derechos a las personas relacionados con la administración pública, como es el recurso contencioso administrativo; por lo que, tomando en cuenta que las pretensiones de la parte accionate pueden ser protegidos efectivamente por los controles de legalidad existente, lo que no implica la intromisión de esta jurisdicción en sus atribuciones de amparo cuyos objetivos no está demás apuntar, son la tutela de derechos fundamentales, las cuales se vislumbran en la especie. (Párrafo 18 de la Sentencia número 0030-04-SSEN-00398)

16. Como bien ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0160/15, que fuese indicado por el Tribunal a-quo en la Sentencia número 0030-04-SSEN-00398, el juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa (Párrafo 15 de la Sentencia número 0030-04-SSEN-00398)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. De lo anterior se evidencia que en el caso de marras y al dictar la sentencia número 0030-04-SSEN-00398 el Tribunal a-quo no incurrió en lo más mínimo en una falta de motivación, falta de estatuir o violación a precedentes de este Tribunal Constitucional, ya que valoró en su justa dimensión el objeto de la Acción de Amparo (cuestionar un acto administrativo dictado en el ejercicio de las facultades del ADN) y la Comunicación ADN-INT-2019-010193 (Acto Administrativo atacado), identificando el procedimiento correcto que le pudiera permitir a la hoy recurrente la tutela eficaz de los derechos fundamentales que alega le han sido vulnerados.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General Administrativa pretende que se declare la inadmisibilidad del recurso de revisión de amparo incoado por Vallas Reales S.R.L., alegando lo siguiente:

ATENDIENDO: a que luego del análisis de los hecho, documentos y argumentos irrelevantes depositados por la accionante como decir, que desapoderarse el Tribunal es una arbitrariedad en contra de ella, alegando que la Alcaldía pretende derivar consecuencias jurídicas de dicha comunicación, que es una forma de despojarlo del derecho de una justicia oportuna, porque los procesos contenciosos son lentos y que según él no es la vía idónea, son argumentos irrelevantes que hacen irrelevante dicho recurso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIENDO: A que las causales de Inadmisibilidad (sic) de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía puede satisfacer el mandato del legislador, sino que la misma debe ser idónea, a los fines de tutelar los derechos fundamentales alejadamente vulnerados.

ATENDIENDO: Que la existencia de otra vía judicial que permita de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, dirigiéndolo de manera efectiva a la vía Contenciosa Administrativa, es evidente que en el presente caso no se encuentra revestido de la especial trascendencia o relevancia constitucional en razón de que no se evidencia un conflicto que involucre derechos fundamentales, razón por lo cual no puede pretender obtener la protección de sus derechos a través de la celeridad que le ofrece la vía del amparo, en razón del carácter subsidiario que caracteriza esta vía, sino a través del recurso contencioso administrativo.

ATENDIENDO: A que la Ley No. 137-11 establece que mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía más efectiva es están y que cualquier otra vía representa trastornos procesales que impedirán la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie.

ATENDIENDO: A que la Tercera Sala pudo comprobar, que la accionante VALLAS REALES S.R.L., tiene otras vías judiciales que le permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados. Por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria, tal y como lo establece



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el numeral 1) del artículo 10 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

ATENDIENDO: A que el cumplimiento de las formalidades procesales debe ser estricto cumplimiento su pena de Inadmisibilidad (sic).

ATENDIENDO: A que la Legislación Civil es el derecho supletorio o auxiliar del Derecho Administrativo, tal como lo preceptúa los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Ley No. 834 del 15 julio del 1978, que las Inadmisibilidades (sic) deben ser acogidas sin que el que las invoque tenga que justificar un agravio y aun cuando la misma no resulte de ninguna disposición expresa; así todo asunto no ajustado a derecho es inadmisibile.

ATENDIENDO: A que como es evidente, no es suficiente que alguien reclame un derecho en justicia, es indispensable además, que ese derecho haya sido ejercido conforme a las reglas procesales establecidas en la ley y la constitución (sic).

ATENDIENDO: A falta de cumplimiento atribuida por esta Procuraduría a la parte recurrente de una formalidad legal, es un requisito indispensable para la interposición valida del presente Recurso de Revisión, lo que lo hace inadmisibile como lo contempla nuestra norma legal, en los artículos 95 y 100 de la ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los procesos Constitucionales, debido a que el recurrente no estableció ni probó los derechos fundamentales vulnerados ni la relevancia Constitucional del caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIENDO: A que como puede apreciarse, la sentencia recurrida fue dictada con estricto apego a la Constitución de la República y a las leyes, y contiene motivos de hecho y de derecho más que suficientes para estar debidamente fundamentada [...]

7. Pruebas documentales

Entre los documentos depositados por las partes el recurso que nos ocupa, figuran:

1. La Comunicación ADN-INT-2019-010193, de dos (2) de agosto del año dos mil diecinueve (2019), emitida por el Dirección de Tránsito y Movilidad Urbana del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
2. La notificación a la parte recurrente, Vallas Reales S.R.L., mediante comunicación de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo de siete (7) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019), recibido por el Lic. Alejandro Peralta Melo, abogado del recurrente.
3. El Acto núm. 1773/2019, de trece (13) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a las piezas que figuran en el expediente y a los argumentos invocados por las partes, el conflicto se origina a raíz de una inspección por parte del Departamento de Tránsito y Movilidad Urbana del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) a publicidades colocadas por la sociedad Vallas Reales, S.R.L., el primero (1) de agosto del año dos mil diecinueve (2019), en la que se determinó que habían colocado publicidades en el espacio público sin contar con los permisos y/o licencias correspondientes. Esto produjo el levantamiento del Acta de Inspección núm. 25161 y la citación de Vallas Reales, S.R.L. ante la Secretaría General del Ayuntamiento del Distrito Nacional el día siete (7) de agosto del año dos mil diecinueve (2019) a las 8:30 am.

En adición a lo anterior, mediante Comunicación ADN-INT-2019-010193, suscrita por la Dirección de Tránsito y Movilidad Urbana del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dos (2) de agosto del año dos mil diecinueve (2019), se le notificó nuevamente los resultados del Acta de Inspección núm. 25161, se le otorgó un plazo de veinticuatro (24) horas para el retiro de las publicidades en falta y se le reitera la convocatoria para la reunión ante la Secretaría General del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Sin embargo, la sociedad Vallas Reales S.R.L., el quince (15) de agosto del año dos mil diecinueve (2019) interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo una acción de amparo preventivo contra el ADN y la Comunicación ADN-INT-2019-010193. A raíz de esto fue designada la Tercera



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. En consecuencia, procederemos a realizar el cálculo del plazo de admisibilidad tomando como de partida el siete (7) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019) fecha en la cual el hoy recurrente le fue notificada la sentencia recurrida mediante comunicación de la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, recibido por el Lic. Alejandro Peralta Melo, abogado del recurrente.

e. A raíz del estudio de las fechas este tribunal ha podido determinar que las fechas no hábiles son el jueves siete (7), el sábado nueve (9), el domingo diez (10) y el jueves catorce (14) de noviembre; y las fechas hábiles son el viernes ocho (8), el lunes once (11), el martes doce (12), el miércoles trece (13) y el viernes quince (15).

f. Según se hace constar en el expediente la sociedad Vallas Reales S.R.L. presentó su recurso de revisión constitucional de amparo ante la Tercera Sala de Tribunal Superior Administrativo, el cual fue depositado el quince (15) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019), el último día hábil para su depósito de lo que demuestra que el presente recurso fue interpuesto dentro del plazo de los cinco (5) días que establece el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

g. Resuelto lo anterior, debemos determinar si el presente caso cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, es decir, la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, apreciada por este tribunal atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para la determinación del contenido, del alcance y de la concreta protección de los derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. En relación con la especial trascendencia o relevancia constitucional, 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 esta se configura en aquellos casos que:

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

i. En ese tenor, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que nos permitirá continuar desarrollando nuestra posición respecto a las competencias propias de los ayuntamientos y el debido proceso en sus actuaciones.

j. Luego de haber estudiado y ponderado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que el presente caso ostenta especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso. En este sentido se rechaza el medio de inadmisibilidad por falta de trascendencia planteado por la Procuraduría General Administrativa, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

Sobre el presente recurso de revisión de sentencia de amparo, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:

- a. La parte recurrente, Vallas Reales, S.R.L., solicita a este tribunal que se revoque la Sentencia núm.0030-04-2019-SSen-00398, por haberseles vulnerado el derecho al debido proceso de ley y al derecho de defensa.
- b. El recurrente alega que la sentencia objeto de revisión vulnera el debido proceso de ley y su derecho de defensa estableciendo lo siguiente:

Si bien la acción de amparo resulta inadmisibile cuando existan otras vías procesales o recursos judiciales disponibles para obtener la protección de un derecho fundamental vulnerado, en el presente caso no existe una vía abierta que sea efectiva, pues de lo que se trata aquí es de vías de hecho de la administración, es decir, actuaciones de la administración pública local contra Vallas Reales, SRL que amenazan derechos fundamentales pues la hoy accionante no ha sido nunca notificada de las motivaciones de la advertencia hecha por la Alcaldía del Distrito Nacional, por lo que se verifica una inexistencia absoluta de procedimiento, convirtiendo dicha actuación en una verdadera y arbitraria vía de hecho administrativa contra el accionante, pues la alcaldía pretende derivar consecuencias jurídicas de una simple comunicación.¹

¹ Página 4 del recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por Vallas Reales, SRL, en fecha quince (15) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Por su parte la parte recurrida, la Alcaldía del Distrito Nacional sostiene lo siguiente:

... al dictar la sentencia número 0030-04-SSEN-00398 el Tribunal a quo no incurrió en lo más mínimo en una falta de motivación, falta de estatuir o violación a precedentes de este Tribunal Constitucional, ya que valoró en su justa dimensión el objeto de la Acción de Amparo (cuestionar un acto administrativo dictado en el ejercicio de las facultades del ADN) y la Comunicación ADN-INT-2019-010193 (Acto Administrativo atacado), identificando el procedimiento correcto que le pudiera permitir a la hoy recurrente la tutela eficaz de los derechos fundamentales que alega le han sido vulnerados.²

d. Por otra parte, la Procuraduría General Administrativa ha expresado:

ATENDIENDO: A que la Tercera Sala pudo comprobar, que la accionante VALLAS REALES S.R.L., tiene otras vías judiciales que le permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados. Por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria, tal y como lo establece el numeral 1) del artículo 10 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

e. Este tribunal constitucional ha verificado que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en su Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00398 declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por Vallas Reales, S.R.L., por la existencia de otra vía judicial de conformidad al artículo 70 numeral 1 de la Ley 137-11, motivando lo siguiente:

² Página 5 del escrito de defensa interpuesta por la Alcaldía del Distrito Nacional, en fecha ocho (08) de enero del año dos mil veinte (2020).

Expediente TC-05-2020-0114, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Vallas Reales S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00398, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

13. El caso que ocupa a esta Tercera Sala se sustenta en que presumiblemente se ha vulnerado contra la accionante el derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso, (sic) consagrados por los artículos 69 y 62 de la Constitución Dominicana. Ante ésta (sic) situación esta Sala les indica a las partes que la vía ordinaria resulta ser la más efectiva, en virtud de las disposiciones del artículo 1 de la Ley 1494 del 02 de agosto de 1947, G.O. Núm. 6673, que instituye el Recurso Contencioso Administrativo, por lo que resulta ser la idónea para conocer de este asunto.³

f. Según las motivaciones empleadas por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la acción de amparo es inadmisibles por la existencia de otra vía judicial efectiva entendiéndose que el legislador creó la jurisdicción contencioso-administrativa para solucionar situaciones que ocurrían entre la administración pública y los particulares.

³ Página 13 de la Sentencia núm. 0030-04-2019-SEEN-00398 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo de fecha veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019).

Expediente TC-05-2020-0114, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Vallas Reales S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SEEN-00398, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. No obstante, esta sede constitucional se ha percatado que el juez de amparo ha cometido un error en el dispositivo de la sentencia recurrida que pareciere una contradicción entre los razonamientos del fallo y el dispositivo de la decisión, pues el juez de amparo declaró inadmisibile la acción por resultar notoriamente improcedente, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 70, numeral 1 de la Ley núm. 137-11, fallando lo siguientes:

PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE DE OFICIO, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por la sociedad comercial VALLAS REALES, S.R.L., en fecha 15/08/2019, contra la ALCALDÍA DEL DISTRITO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley Núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales por ser notoriamente improcedente.⁴

h. En vista de lo antes plasmado, este tribunal constitucional ha podido observar que las motivaciones desarrolladas en la sentencia recurrida residen en la inadmisibilidad de la acción de amparo en virtud numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11; sin embargo, en el dispositivo, el juez de amparo invocó la notoria improcedencia de la acción, por lo que verifica una incongruencia entre las motivaciones de la sentencia y el dictamen oponible a las partes.

i. En un caso similar este colegiado constitucional estableció que las invocaciones de las inadmisibilidades del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 son incompatibles, cuando se explicó lo siguiente:

⁴ Subrayado nuestro



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- g. En ese tenor, las causales para inadmitir el amparo sin examen al fondo establecidas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11 no pueden ser utilizadas concomitantemente como causa de inadmisión de la acción de amparo porque la aplicación de una excluye la aplicación de la otra; es decir, que si la acción de amparo es inadmisibile por la existencia de otras vías judiciales efectivas no puede ser al mismo tiempo inadmisibile porque es manifiestamente infundada.*
- h. Este tribunal es de criterio que la concurrencia de ambas causales de inadmisibilidat constituye una incoherencia insalvable que viola el principio de congruencia, provocando que se excluyan mutuamente; de manera que la decisión recurrida refleja una severa contradicción de motivos que deja sin fundamento la decisión atacada.*
- i. En consecuencia, dada la contradicción entre los motivos y el dispositivo de la sentencia recurrida, el Tribunal Constitucional procede a admitir el presente recurso de revisión, revocar la sentencia objeto del mismo y conocer la acción de amparo para establecer con precisión cuál de las causales de inadmisibilidat es aplicable al caso concreto.⁵*
- j.** En tal virtud, y tomando en consideración lo expuesto previamente, procede acoger el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y en consecuencia revocar la sentencia antes descrita, en atención a la aplicación del principio de economía procesal y siguiendo el criterio establecido en el precedente fijado en las sentencias TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013); TC/0012/4, del catorce (14) de enero de dos mil catorce

⁵ TC/0029/14, de fecha diez (10) de febrero del año dos mil catorce (2014).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2014) y TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), este tribunal procederá a conocer la acción de amparo.

11. Sobre la admisibilidad de la acción constitucional de amparo

a. Al respecto, la Ley núm. 137-11 precisa en su artículo 70. que el juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, que son los siguientes casos:

Artículo 70.- Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

- 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
- 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.*

b. Mediante la indicada acción de amparo, Vallas Reales solicita que le sean protegidos sus derechos y garantías fundamentales, argumentando que existe una amenaza eminente a su seguridad jurídica, el debido proceso y su derecho de defensa, por lo cual reclaman la nulidad de la Comunicación ADN-INT-2019-010193 y al mismo tiempo que se ordene a la Ayuntamiento del Distrito



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional a abstenerse de llevar a cabo cualquier acción contra la sociedad Vallas Reales, S.R.L.

c. Este tribunal ha establecido en los precedentes TC/0021/12⁶ y TC/0030/12⁷ que el ejercicio de aplicar el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11 se encuentra condicionado a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere más idónea y afines a la naturaleza del caso en cuestión, así como de las razones por las cuales reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

d. En lo que concierne a considerar el recurso contencioso administrativo como vía efectiva para dirimir conflictos surgidos a partir de la desvinculación de algún funcionario o empleado público, este tribunal constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0004/16, dictada el diecinueve (19) de enero, lo siguiente:

d. Como bien estableció el Tribunal Superior Administrativo en la sentencia impugnada, de conformidad con la Ley núm. 13-07, la vía contenciosa administrativa está abierta para dirimir este tipo de controversia (de índole laboral), pues lo que invoca la parte accionante es la revocación de su desvinculación de su puesto como oficial del Estado Civil del municipio Villa Altigracia. Lo anterior implica que, para determinar si procede la revocación del acto de desvinculación del referido puesto, se precisa que se demuestre que la desvinculación de la recurrente de sus funciones, como oficial del Estado Civil, fue ordenada de manera arbitraria. Pero esta prueba de dicha desvinculación debe hacerse ante la vía ordinaria, en particular, ante

⁶ De fecha veintiuno (21) de junio del año dos mil doce (2012)

⁷ De fecha tres (3) de agosto del año dos mil doce (2012)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de pruebas ordinarios.

e. Como fue también señalado por el Tribunal Superior Administrativo, en el tenor de lo anterior, en la Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), este tribunal constitucional 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 efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuándo procede el pago de impuestos.

f. Es igualmente oportuno señalar que admitir que los conflictos de índole laboral, ya sean ante entes privados o públicos, puedan ser conocidos en la jurisdicción de amparo, equivaldría a la desnaturalización de esta institución y al entorpecimiento de la labor de los jueces que la conocen, pues poco sentido tendría la utilización de la vía ordinaria (ante la jurisdicción laboral o contencioso-administrativa, según el caso) si permanece abierta la vía del amparo para los mismos fines.

e. Por otra parte, la referida vía es eficaz, en la medida que el tribunal que conoce de un recurso contencioso administrativo está habilitado para dictar medidas cautelares y en este sentido, evitar, en caso de ser necesario, que la accionante en amparo sufra un daño irreparable. Dicha facultad se desprende del artículo 7 de la Ley núm. 13-07:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, las adopciones de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.

f. Las razones por las cuales el recurso contencioso administrativo es considerado una vía eficaz fueron explicadas en la Sentencia TC/0030/12, dictada por este tribunal el tres (3) de agosto. En dicha sentencia se estableció lo siguiente:

En el ejercicio de las atribuciones indicadas el Tribunal de Primera Instancia puede ordenar, al igual que el Tribunal Superior Administrativo, medidas cautelares, en aplicación del artículo 7 de la referida Ley 13-07, texto que establece lo siguiente: Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sea necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días. l) En la especie, el Tribunal de Primera Instancia podía ordenar la suspensión del mandamiento de pago de referencia, hasta que se resolviera el aspecto relativo a la regularidad de la liquidación de los arbitrios, con lo cual quedaba abierta la posibilidad de que el accionante resolviera su pretensión más urgente: evitar que sus bienes fueran embargados. m) La efectividad de esta vía resulta incuestionable, ya que, según el artículo 7.6 de la mencionada Ley 13-07, la solicitud de la medida cautelar tiene efecto suspensivo. Es decir, que desde el momento que la parte interesada haga el pedimento, el acto de que se trate no puede ejecutarse.

g. Como se observa, uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar que una vía distinta a la acción de amparo es eficaz es que el juez que conoce de ella esté facultado para dictar medidas cautelares, sí así lo requirieran las circunstancias del caso. En este sentido, en la especie, nos encontramos en presencia de una vía eficaz, la cual permite una protección adecuada de los derechos invocados.

h. En el caso que nos ocupa, resulta pertinente indicar que en la Sentencia TC/0275/18, del veintitrés (23) de agosto del año dos mil dieciocho (2018), este tribunal constitucional estableció que en los casos en que se declare la acción inadmisibles por existencia de otra vía eficaz, esta operaría como una de las causales de interrupción civil de la prescripción. En efecto, la referida sentencia estableció lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

u. (...) En este orden, la interrupción civil operará en todos los casos en los que la acción de amparo haya sido declarada inadmisibile por existir otra vía efectiva, independientemente de la fecha en que la acción de amparo haya sido interpuesta.

i. No obstante, conviene destacar que la interrupción civil solo operará cuando la acción de amparo se haya incoado antes de que venza el plazo previsto para acudir a la vía que el Tribunal Constitucional considera eficaz. En efecto, en la Sentencia TC/0344/18, de cuatro (4) de septiembre del año dos mil dieciocho (2018), estableció lo siguiente:

1. No obstante lo anterior, es menester resaltar que, para la aplicación del aludido criterio de la interrupción civil de la prescripción, resulta además necesario la satisfacción de otro requerimiento exigido por el precedente TC/0358/17, a saber: que el plazo de la acción o del recurso que este colegiado estime como efectivo —de acuerdo con el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11— se encuentre hábil al momento del sometimiento de la acción de amparo; situación que en la especie, como se ha expuesto previamente, ha quedado comprobada en el precedente literal j), motivo por el cual el Tribunal Constitucional dictamina la aplicación de dicho criterio en favor de la accionante, JT Negocios Múltiples, S.R.L

j. En consecuencia, este tribunal constitucional entiende que la acción de amparo interpuesta por Vallas Reales S.R.L., debe ser declarada inadmisibile, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados José Alejandro Ayuso y Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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: DECLARAR admisible el presente recurso de revisión de sentencia de amparo incoado por Vallas Reales S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SS-00398, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el referido recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-04-2019-SS-00398.

TERCERO: DECLARAR INADMISIBLE la acción de amparo incoada por Vallas Reales S.R.L., contra la Comunicación ADN-INT-2019-010193, de dos (2) de agosto del año dos mil diecinueve (2019), suscrita por la Dirección de Tránsito y Movilidad Urbana del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por las razones expuestas en la presente decisión.

CUARTO: COMUNICAR, vía Secretaría, la presente sentencia para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Vallas Reales S.R.L.; a la parte recurrida, Ayuntamiento del Distrito Nacional y a la Procuraduría General Administrativa.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

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

Sobre el alcance del presente voto

Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado conviene precisar que compartimos el criterio de que la Sentencia núm. 0030-04-2019-SS-SEN-00398 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo de fecha veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019), sea revocada y la acción de amparo interpuesta por la razón social Vallas Reales S.R.L. sea declarada inadmisibile por la existencia de otra vía judicial efectiva en virtud de lo que establece el artículo 70 numeral 1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Sin embargo, procedemos a salvar nuestro voto en lo relativo a lo que expone el consenso de este tribunal en cuanto a las motivaciones utilizadas para fundamentar la existencia de otra vía efectiva.

El consenso mayoritario fundamentó su criterio para declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía efectiva basándose en los motivos siguientes:

g) Como se observa, uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar que una vía distinta a la acción de amparo es eficaz es que el juez que conoce de la misma esté facultado para dictar medidas cautelares, sí así lo requirieran las circunstancias del caso. En este sentido, en la especie, nos encontramos en presencia de una vía eficaz, la cual permite una protección adecuada de los derechos invocados.

Entendemos que el juez de amparo, al momento de declarar la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía judicial efectiva, debe enunciar las motivaciones que demuestren el por qué la otra vía judicial señalada realmente es más efectiva y al mismo tiempo, más expedita para la protección del derecho fundamental de que se trate, especialmente ya que la actual acción de amparo es preventiva. Somos del criterio que producto de las características especiales otorgadas a la acción de amparo, las cuales demostraremos más adelante, el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo posee mecanismos jurídicos particulares que apoyan a los amparistas para solucionar las vulneraciones a sus derechos fundamentales de una manera sencilla y rápida.

I. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía

La acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72 de la Constitución de la República Dominicana y 65 de la Ley núm. 137-11. 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.

En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, que establece:

El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

- 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
- 2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
- 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como consecuencia del carácter especial de la acción de amparo como la vía judicial para garantizar la tutela de un derecho fundamental⁸, la admisibilidad de la acción de amparo debe ser asumida y solo en casos excepcionales debe la acción ser inadmitida. Este criterio fue sustentado ya por el tribunal constitucional en su precedente TC/0197/13, el cual establece que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”.

Tomando en cuenta las tres causales planteadas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, los numerales 1 y 3 (la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia) a diferencia del numeral 2 (el computo matemático del plazo de admisibilidad) son más complejos de encajar, pues alcanzan una extensa variedad de situaciones que hace difícil afianzar sus contenidos, sus objetos, sus alcances. Por consiguiente, producto de que la acción de amparo es un proceso constitucional especializado para la protección exclusiva de los derechos fundamentales, y el carácter de excepcionalidad de la declaración de inadmisibilidad de la misma por la existencia de otra vía debe siempre ser justificado por el juez actuante exponiendo los razonamientos de su decisión de que, en el caso en concreto, existe otra vía más efectiva para remediar la presunción de la transgresión de derechos fundamentales consagrados en la Constitución.⁹

En el conocimiento de una acción, la función del juez de amparo es esencialmente la de lograr que el amparista obtenga “*la protección inmediata de sus derechos fundamentales*”¹⁰ de una manera “*sencilla y rápida*” como

⁸ Artículo 25.1 (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969)

⁹ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009,

¹⁰ Artículo 72 de la Constitución Dominicana



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

señala la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en su artículo 25.1¹¹. Como garante de los derechos fundamentales del amparista el juez está obligado a justificar las razones por la cual entiende que la otra vía judicial es la más efectiva. Así lo podemos ver en la doctrina que desarrolla el Prof. Eduardo Jorge Prats:

“... la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección 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’.¹²

El Tribunal Constitucional consideró también en su precedente TC/0182/13 que “*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.*”

Además, es importante señalar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no sólo

¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969

¹² Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*; Fundación Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición actualizada, 2013, p. 190. Subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales esta 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, así mismo, 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 inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.

Por eso, la declaratoria de la existencia de otra vía judicial efectiva debe solo ser conferida cuando está comprobado que la otra vía es un remedio judicial más efectiva que el amparo, como establece el jurista Sagüez “*Solamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expedito o rápido o más eficaz, el amparo no será viable*”.¹³

Un carácter básico del amparo, el cual ha sido señalado por las convenciones internacionales (Convención Americana “un recurso sencillo y rápido”; Declaración Americana de Derechos Humanos “*un procedimiento sencillo y breve*”; y, Declaración Universal de Derechos Humanos y Pactos Internacional

¹³ Sagüez, Néstor Pedro. *Compendio de Derecho Procesal Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2009.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Derechos Civiles y Políticos “*un recurso efectivo*”) es la sencillez y rapidez del procedimiento para salvaguardar los derechos fundamentales. Salvo en casos muy específicos, y excepcionales, las jurisdicciones ordinarias no le ofrecen al amparista una modalidad judicial más expedita que la vía del amparo. Por ende, es necesario que si el juez determina la existencia de otra vía judicial efectiva deberá exponer las motivaciones de su decisión, indicando las razones que entiende hace la vía ordinaria o especial sugerida más efectiva y, al mismo tiempo más expedita que el mismo amparo.

II. Sobre el caso particular

Como hemos dicho, en la especie la mayoría de este colegiado revocó la sentencia recurrida y declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por la razón social Vallas Reales S.R.L. por el numeral 1 del artículo 70 de la Ley 137-11. Entendemos que, aunque estamos de acuerdo con la decisión tomada bajo el razonamiento de que en este caso existe una sospecha de amenaza producto de una actuación de una institución estatal (el Ayuntamiento del Distrito Nacional) en contra una empresa particular (Vallas Sociales S.R.L.) donde se alega una persecución arbitraria, no menos cierto es que opinamos que la motivación implementada para declarar la existencia de otra vía judicial efectiva debe tener una justificación reforzada que exponga las razones por la cual la vía contencioso administrativa, en este caso, era la más idónea y expedita para salvaguardar los derechos fundamentales de la razón social Vallas Sociales S.R.L. frente al conflicto con el Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Firmado: José Alejandro Ayuso, juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

1. En la especie, la recurrente, Vallas Reales S.R.L., incoó una acción constitucional de amparo contra la Alcaldía del Distrito Nacional por haberle ordenado el retiro de publicidades por no cumplir permisos o licencias correspondientes.

2. En ocasión de la citada acción de amparo fue dictada la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00398 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo de fecha veintiuno (21) de octubre del año dos mil diecinueve (2019). Esta sentencia declaró inadmisibile la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva, de acuerdo a lo previsto en el artículo 70.1 de la ley número 137-11, tras considerarse que

17. Que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos vulnerados con motivo de la emisión de actos administrativos, como lo es el recurso contencioso administrativo, procedimiento en el cual las partes se encuentran en mejores condiciones de hacer valer sus derechos, por lo que la misma constituye la vía judicial idónea y efectiva para brindar la protección demandada.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. En consecuencia, mientras existen otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constituciones invocados, no procede la acción de amparo, salvo se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que esta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales.

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo en el fondo y, en consecuencia, revocar la sentencia de amparo para luego, al conocer de la admisibilidad de la acción, determinar su inadmisibilidad por la existencia de otra vía judicial efectiva.

4. Aun estando de acuerdo con la decisión de inadmitir el amparo, salvamos nuestro voto respecto de los argumentos utilizados por la mayoría del Tribunal para aplicar la causal establecida en el artículo 70.1 de la ley número 137-11, pues esto se ha realizado dándole un tratamiento errado a la citada causal de inadmisión.

5. En efecto, para explicar nuestra posición y los motivos por los cuales consideramos que la acción de amparo es notoriamente improcedente, abordaremos lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo, así como sobre el rol del juez de amparo, para luego exponer nuestra posición en el caso particular.

I. SOBRE LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. 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.

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

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

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

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

La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*¹⁴

9. 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*”¹⁵, 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)*”¹⁶, el amparo devendrá, consecuentemente, en “*la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho*”¹⁷. 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.

10. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitiva; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “*es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya*”¹⁸.

¹⁴ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

¹⁵ 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.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Conforme la legislación colombiana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1) *Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
- 2) *Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
- 3) *Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.

23. 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.

24. 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.”*¹⁹ 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 hartó 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’ (...).²⁰

¹⁹ En: Jorge Prats, Eduardo. *Ibíd.*

²⁰ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. 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 Sagüés y hemos citado poco antes, viendo, evaluando *“cuáles son los remedios judiciales existentes”*.

26. Así, en sus sentencias TC0021/12, TC/0182/13 y TC/0197/13 este colegiado ya había establecido de que *“en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo”, “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”; y que la acción de amparo es admisible “siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular.”*

27. 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”*.

28. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su sentencia TC/0021/12, dejó claro que

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

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

El juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, 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.

30. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y, consecuentemente, la derivación a la otra vía identificada en cada caso. En este sentido, el Tribunal ha establecido:

30.1. Criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía.

30.2. A la vía contencioso-administrativa y así:

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

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

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

30.4. A la vía inmobiliaria, como hizo:

30.5. En su sentencia número TC/0031/12, un asunto referente

“a la reclamación de entrega de un certificado de título 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

certificado de título se había perdido o extraviado para reclamar la expedición de un duplicado del mismo”.

30.6. A la **vía civil**, como hizo:

30.7. 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 608²¹. 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.

30.8. 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:

30.9. 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

²¹ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

30.10. 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.

30.11. Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos.

30.12. 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*”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30.13. 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:

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

30.15. 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”.

31. 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.

32. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

34. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “*de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”²² Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”²³.

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

²² *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

²³ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subrayamos- a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11.

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

37. 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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

39. 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.

40. 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.

41. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *“la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.”*²⁴

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. Una primera cuestión salta a la vista y es la de que ambas causales son excluyentes entre sí 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.

44. 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.

45. Como ha afirmado Jorge Prats,

*[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.*²⁵

²⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. Los artículos 72 de la Constitución y 65 de la ley 137-11, consagran la naturaleza de la acción de amparo -su naturaleza, objeto y alcance- y, consecuentemente, su improcedencia.

47. 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 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 inadmisibles por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley No. 137-11.

48. 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.

49. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“*presupuestos esenciales de procedencia*”²⁶, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

50. 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
- e. Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.²⁷

51. Somos partícipes 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;

²⁶ 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.

²⁷ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 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.

52. 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.

53. 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.

54. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los *“presupuestos esenciales de procedencia”* no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará *“automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado".²⁸ 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.

55. 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”*²⁹.

56. 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’.*³⁰

57. 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,

²⁸ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

²⁹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

³⁰ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

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

58. 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.

59. 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.

60. 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”*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”³¹ 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.*³²

62. 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.

63. 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.

³¹ 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.

³² 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

64. 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 legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes³³.

65. 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.

66. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”³⁴ 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”³⁵.

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

³³ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

³⁴ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

³⁵ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. Sobre el caso particular

68. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional acoge el recurso, revoca la sentencia recurrida y precisa que el motivo de la inadmisión del amparo —en esta ocasión— ha de ser la existencia de otra vía.

69. En efecto, el Tribunal Constitucional, una vez admitió el recurso, para acogerlo, revocar la sentencia recurrida—por existir una incongruencia entre lo decidido y lo motivado en la sentencia—, procede a declarar la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía, de manera expresa, indicó:

Este tribunal ha establecido en los precedentes TC/0021/126 y TC/0030/127, que el ejercicio de aplicar el art. 70.1 de la Ley 137-11 se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere más idónea y afines a la naturaleza del caso en cuestión, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

[...]

Por otra parte, la referida vía es eficaz, en la medida que el tribunal que conoce de un recurso contencioso administrativo está habilitado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, evitar, en caso de ser necesario, que la accionante en amparo sufra un daño irreparable. [...]

70. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso, revocar la sentencia de amparo, y declarar la acción inadmisibile por existir otra vía judicial más efectiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

71. En el presente caso estamos de acuerdo en que, real y efectivamente, el juez de amparo no puede conocer la acción y que, por ende, esta debe ser declarada inadmisibile. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1, sino por tratarse de una acción notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

72. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidada 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.

73. 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.

74. En realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones es porque la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la idónea para proteger los derechos fundamentales supuestamente vulnerados. En efecto, no corresponde al juez de amparo ejercer el control de legalidad sobre un acto administrativo realizado por la Alcaldía del Distrito Nacional; siendo estos los procedimientos ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

75. Esta atribución de funciones que hacen el constituyente y el legislador tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo que tiene la responsabilidad de resolver los conflictos de legalidad respecto de actos administrativos como las actas de inspección realizadas por la Alcaldía del Distrito Nacional. Esto se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso y, además, ejercer prerrogativas que solo le incumben al juez de lo contencioso administrativo como jurisdicción para el control de la legalidad de los actos y actuaciones de la Administración Pública.

76. Así pues, aquello que corresponde hacer al juez de lo contencioso administrativo, no puede hacerlo el juez de amparo, puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones, o amenazas de violaciones inmediatas e inminentes 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.

77. En fin que, en la especie, lo que procedía era declarar la acción 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*”.

78. Pero afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibles 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 sobre la legalidad de un acto administrativo, en contravención al recurso contencioso administrativo como remedio procesal para resolver los conflictos de legalidad con relación al uso de las facultades confiadas a los órganos de la Administración.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser, en efecto, declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, pero 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, y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria