



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0498/24

Referencia: Expediente núm. TC-05-2024-0067, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcé contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los ocho (8) días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidas Federico Aristy Payano, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, 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

Expediente núm. TC-05-2024-0067, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcé contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 20240104 fue dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024); su dispositivo es el siguiente:

PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE la instancia recibida en la secretaría de este tribunal, en fecha 25 de enero del 2024, suscrita por los Licdos. Yohanny González Morel y Henry Morales Sánchez, actuando en nombre y representación del señor José Agustín Salce, dirigida al Tribunal de Jurisdicción Original de Santiago, contentiva de una Acción de Amparo que involucra el inmueble denominado como Designación Catastral No. 311487193630, del Municipio y Provincia de Santiago, por las razones dadas más arriba en esta decisión.

SEGUNDO: Se declara el presente recurso libre del pago de costas, en virtud del artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, No. 137-11 (Modificada por la ley No. 145-11).

TERCERO: ORDENA, notificar la presente decisión a las partes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dentro del expediente no reposa constancia de la notificación de la referida sentencia a la parte ahora recurrente, señor José Agustín Salcé.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

La parte recurrente, señor José Agustín Salcé, interpuso el presente recurso de revisión constitucional mediante instancia debidamente depositada el cinco (5) de marzo del año dos mil veinticuatro (2024), recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de abril del dos mil veinticuatro (2024), en contra de la Sentencia núm. 20240104, del veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024) dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago. Mediante dicho documento solicita la revocación de la referida sentencia y que se acoja en todas sus partes la acción de amparo presentada el veinticinco (25) de enero del dos mil veinticuatro (2024).

El recurso precedentemente descrito fue notificado a la parte recurrida, señora Rosa María Santos Méndez, en su calidad de gobernadora de la provincia Santiago de los Caballeros, al general Ramón Samuel Azcona Reyes, en su calidad de encargado del Comando Regional Norte de la Policía Nacional, y a la Policía Nacional en el lugar de las oficinas donde funciona el Comando Regional Norte de la Policía Nacional, el siete (7) de marzo del año dos mil veinticuatro (2024), mediante el Acto núm. 146-2024, instrumentado por Yoel Rafael Mercado R., alguacil de estrado de la Segunda Sala del Juzgado de Trabajo del Distrito Judicial de Santiago, a requerimiento del señor José Agustín Salcé. No consta recepción por parte de la Policía Nacional del Acto núm. 146-2024, a pesar de figurar en este su traslado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago declaro inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el señor José Agustín Salcé, fundamentando su decisión, entre otros motivos, con los siguientes:

a. 6.- *Que en el caso de la especie la competencia para conocer de la acción de amparo deviene de las disposiciones previstas en el artículo 72 de la Ley No. 137-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio del 2011, el cual expresa lo siguiente: ..., el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado. Párrafo I.- En aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. ..., así mismo nos dice el artículo 74 de la misma ley que Los tribunales o jurisdicciones especializadas existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos, deberán conocer también acciones de amparo, cuando el derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico que corresponda a ese tribunal especializado, debiendo seguirse, en todo caso, el procedimiento previsto por esta ley.*

b. 7.- *Que tal y como hemos expresados en otra parte de esta decisión, lo que la parte que promueve la presente acción de amparo, procura es que sea declarada arbitraria e ilegal la paralización de los*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajos de construcción de una Estación de Combustible destinada a la venta de Gasolina, Gasoil y otros tipos de derivados del petróleo, para tales fines dicha parte accionante además de otros medios de pruebas que se describen en otra parte de esta sentencia ha presentado para probar que su derecho de propietario del inmueble identificado como la Designación Catastral Posicional No. 311487193630 del Municipio y Provincia de Santiago, un video editado en un dispositivo electrónico denominado Pen Drive o memoria USB, en el cual se destaca la noticia difundida por un comunicador de esta ciudad de Santiago de los Caballeros, en un video en el cual se puede notar la participación de la Gobernadora Civil acompañada de varios agentes del orden, aparentemente pertenecientes a la Policía Nacional, conversando con el hoy accionante señor José Agustín Salcé, en el cual se escucha a la gobernadora civil de la provincia requerirle a dicho propietario del inmueble el permiso o autorización para que pueda operar dicha estación de combustible que en dicho inmueble se está construyendo.

c. 8.- Que es evidente que en el caso de la especie el derecho a tutelar solicitado por el señor José Agustín Salcé, es que se le permita continuar la labor de trabajo para la terminación de la referida Estación de Combustible, lo que pone en claro es que el derecho respecto del inmueble que tiene dicho accionante no está siendo cuestionado ni respecto del mismo existe vulneración de este derecho, sino que por el contrario lo que se vislumbra es la actuación de la autoridad puesta en causa en esta acción de amparo procurando en cuanto a si dicho accionante cumple con los requisitos para instalar en dicho inmueble la señala estación de combustible. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. 9. *Que por lo anteriormente expuesto en el caso de la especie acoger las conclusiones incidentales presentadas por la parte accionada y proceder a declarar inadmisibile la presente acción de amparo de conformidad con lo que dispone el artículo 70 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales No. 137-11 (Modificada por la Ley No. 145-11), que prescriben 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 (...)*

e. 10.- *Que la promovida solicitud de inadmisibilidad deviene por el hecho de que existe otra vía judicial que efectivamente puede ordenar la protección del derecho fundamental invocado por el señor José Agustín Salcá, de conformidad a lo que dispone la Ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la cual en su Artículo 3 dispone lo siguiente: Contencioso Administrativo Municipal. El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estos casos los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil.

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

La parte recurrente, señor José Agustín Salcé, mediante su escrito contentivo del presente recurso de revisión constitucional pretende que la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago, el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), sea revocada y que se ordene a la gobernadora civil de la provincia Santiago, señora Rosa María Santos Méndez, a la Policía Nacional y al comandante del Comando Regional Norte, general Ramón Samuel Azcona Reyes, desocupar de manera inmediata del inmueble identificado como la designación catastral posicional núm. 311487193630 del municipio y provincia Santiago, propiedad del accionante, hoy recurrente y permitan continuar con los trabajos de construcción que allí se pretenden realizar; todo ello sobre la base de las motivaciones que siguen:

a. ... El recurso de que se trata fue sometido en el plazo legal correspondiente, es decir, dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia que dispone la ley, pues al día de hoy, no se ha producido una notificación formal de indicada sentencia, sino que más bien, la parte hoy recurrente se vio obligada a presentarse por ante la Secretaría del Tribunal y requerir la entrega física de la sentencia, lo que evidentemente comprueba que se está en tiempo hábil para la interposición del presente recurso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. A la fecha en que se interpone el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, solo han transcurrido cuatro (4) días hábiles desde la fecha de retiro de la sentencia, por lo que, el recurrente, cumple con las disposiciones del referido artículo en cuanto al plazo se refiere.

c. En lo referente a las exigencias del artículo 96 de la referida ley, el presente recurso cuenta con todas las menciones esenciales. Se identifica claramente quien es la parte recurrente, recurrida, la sentencia objeto del recurso, la exposición de los hechos, los agravios causados por la sentencia impugnada, y demás cuestiones propias del recurso.

*d. El señor José Agustín Salcé tiene calidad para ejercer el presente recurso toda vez que fue parte directa en la sentencia emitida por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito de Santiago de Los Caballeros, y en esa calidad, fue declara inadmisibile la acción de amparo interpuesta en contra de la Gobernadora Civil de la provincia Santiago de Los Caballeros señora **ROSA MARÍA SANTOS MÉNDEZ**, la **Policía Nacional** y el comandante de la Policía Nacional en el Comando Regional Norte, el general **RAMÓN SAMUEL AZCONA REYES**.*

e. Conviene que este Tribunal Constitucional se pronuncie por sentencia y declare que la Sentencia número 2024-0104, de fecha 21 de febrero del año 2024, emitida por La Tercera sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago, es en extremo incongruente, señor José Salcé, y sabiamente divorciada de los precedentes constitucionales establecidos por este Honorable Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional, específicamente los relativos a la debida motivación, tutela judicial efectiva y debido proceso.

IDENTIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LOS MOTIVOS DEL RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE AMPARO.

PRIMER MEDIO: *Falta de motivación, violación al artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.*

f. Tal como se observa, el tribunal a quo consideró que el derecho de propiedad del accionante no estaba siendo cuestionado, claro está, es obvio que el tribunal a quo quiso decir que el derecho de propiedad del accionante no estaba siendo vulnerado y que era otro derecho el que se pretendía fuera tutelado. Pero, además consideró que el recurso contencioso municipal es una vía más efectiva que el amparo para proteger el derecho cuya tutela estaba siendo solicitada.

g. Al no señalarse de manera clara y detallada los motivos en que se fundamenta la decisión de considerar que el derecho de propiedad del accionante no está siendo vulnerado; que es otro derecho distinto al derecho de propiedad el que se debe reclamar su tutela; que realmente de lo que se trata es de una situación de conflicto entre el accionante y el municipio y; que el recurso contencioso administrativo municipal es la vía más efectiva para el reclamo de su protección, dicha sentencia resulta arbitraria y violatoria a las reglas del debido proceso por falta de motivación.

h. Lo anterior ha sido corroborado por este honorable tribunal al sostener, de manera invariable, el criterio de que la debida motivación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es una garantía mínima del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, al tenor de lo que exige el artículo 69 de la Constitución (TC/0421/17, p. 31). Por lo que ese criterio debe ser aplicado en el presente recurso y sobre la sentencia objeto de este, púes evidentemente que ésta adolece de motivaciones serias y concordantes con los hechos de la causa y con la violación al derecho fundamental que se reclama. (sic)

SEGUNDO MEDIO: *Ilogicidad y violación al principio de congruencia.*

i. Las motivaciones dadas por el juez a quo resultan totalmente ilógicas y de forma consecuente produjeron una sentencia incongruente. Esta incongruencia resulta de la contradicción entre los motivos dados y la decisión adoptada. Es evidente que la decisión recurrida se contradice a si misma, pues en ella, el juez a quo se refirió al fondo de la causa al indicar que consideraba que el derecho de propiedad del accionante no estaba siendo vulnerado y a pesar de esto, en la parte dispositiva, decidió declarar inadmisibile la acción de amparo.

*j. La **congruencia interna** es un aspecto del principio de congruencia en el derecho procesal que se refiere a la coherencia dentro de la sentencia misma. Este principio establece que una sentencia no debe contener afirmaciones que se contradigan entre sí. Es decir, no debe haber contradicciones entre la parte considerativa (fundamentos de hecho y de derecho) y la parte resolutive (decisión) de la sentencia. Tampoco debe haber contradicciones dentro de la misma parte considerativa o la misma parte resolutive.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. La incongruencia interna puede tener lugar por contradicción entre los pronunciamientos de un fallo, o bien entre la conclusión sentada en la fundamentación jurídica como consecuencia de la argumentación decisiva (ratio decidendi) y el fallo, o con alguno de sus pronunciamientos. Para que se produzca esta segunda modalidad de incongruencia interna será preciso que la contradicción sea clara e incuestionable, como es el caso de la especie.

l. Por ejemplo, si en la parte considerativa se consideró no vulnerado el derecho de propiedad, en la parte resolutive se no se podría declarar inadmisibile la acción de amparo, y precisamente esto es lo que ha provocado en la decisión atacada la falta de congruencia interna.

TERCER MEDIO: *Violación al derecho propiedad, a una tutela judicial efectiva y al derecho a accionar en amparo.*

Violación al derecho de propiedad:

m. Las prerrogativas del derecho de propiedad hacen referencia a los poderes o facultades esenciales que tiene el propietario sobre su bien. Tradicionalmente, el derecho de propiedad se ha conceptualizado a través de tres atributos principales, conocidos como el trípode clásico del derecho de propiedad aunque las legislaciones modernas pueden reconocer más prerrogativas dependiendo del ordenamiento jurídico específico. Las tres prerrogativas clásicas son:

Usar (Jus Utendi): La facultad de usar el bien conforme a su naturaleza y destino. Esto significa que el propietario tiene el derecho de hacer uso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de su propiedad de la manera que considere adecuada, siempre y cuando dicho uso no infrinja a ley o los derechos de terceros.

Disfrutar (Jus Fruendi): El derecho de disfrutar los frutos y bendiciones que el bien produzca, ya sean naturales, como los frutos de un árbol; industriales, como los productos de una fábrica establecida en la propiedad; o civiles, como los ingresos por alquileres.

Disponer (Jus Abutendi): La capacidad de disponer del bien, ya sea vendiéndolo, donándolo, transmitiéndolo a herederos o destruyéndolo, dentro de los límites establecidos por la ley. Esta prerrogativa incluye el derecho de modificar o alterar la forma del bien, siempre que se haga dentro del marco legal y sin dañar A TERCEROS

n. Además de estas tres prerrogativas clásicas, se pueden considerar otros aspectos que modernamente se asocian con el derecho de propiedad, tales como el derecho a la reivindicación, el cual atribuye al titular del derecho de propiedad la facultad de reclamar la devolución de su bien cuando se encuentra en posición de otro.

o. [...] el derecho de propiedad se considerará vulnerado cuando a la persona titular del derecho se le impida el ejercicio de cualquiera de sus atributos. Sin embargo, el juez a quo consideró que el hecho de impedir que el accionante en amparo realizara en su propiedad una construcción para la cual cuenta con todos los permisos correspondientes, no es una acción que vulnere el derecho de propiedad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en varias sentencias que el derecho de propiedad es un derecho pleno, exclusivo, perpetuo, autónomo, irrevocable y real, que se otorga a una persona sobre un bien, para usarlo, disfrutarlo y disponer de él, dentro de los límites y con las obligaciones que establece la ley y el orden público. El Tribunal Constitucional también ha señalado que el derecho de propiedad implica el deber de contribuir al bienestar y al desarrollo sostenible, respetando el medio ambiente, la función social de la propiedad y el interés general.

q. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho de propiedad está sujeto a las limitaciones y restricciones que imponga la ley, debido a la utilidad pública, el interés social, la seguridad nacional, la protección del patrimonio cultural, la conservación de los recursos naturales, la prevención de riesgos, la defensa de la competencia, la protección de los consumidores, la garantía de los derechos de terceros, etc. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha advertido que estas limitaciones y restricciones deben ser proporcionales, razonables y justificadas, y que no puede implicar una privación arbitraria o abusiva del derecho de propiedad.

Violación al derecho a una tutela judicial efectiva:

r. La Tutela judicial efectiva constituye la manifestación constitucional de determinadas instituciones de origen eminentemente procesal, cuyo propósito consiste en cautelar el real, libre e irrestricto acceso de todos los justiciables a la prestación jurisdiccional a cargo de los órganos competentes del Estado, a través de un debido proceso que revista los elementos necesarios para hacer posible la eficacia del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho contenido en las normas jurídicas vigentes o la creación de nuevas situaciones jurídicas, que culmine con una resolución final ajustada a derecho y con un contenido mínimo de justicia, susceptible de ser ejecutada coercitivamente y que permita la consecución de los valores fundamentales sobre los que se cimienta el orden jurídico en su integridad.¹

s. Una de las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva es que la justicia debe ser oportuna, sin dilaciones innecesarias. En el caso que nos ocupa, la acción de amparo fue depositada por ante la Secretaría del Tribunal a quo el día 15 de enero del año 2024 y la audiencia para su conocimiento se produjo el día 08 de febrero de ese mismo año. Sin embargo, el juez a quo emitió su sentencia el día 21 de febrero del año 2024, es decir, catorce días después haberse conocido la audiencia de lugar.

Violación al derecho a una acción de amparo:

t. El juez a quo declaró inadmisibile la acción de ampro descrita, bajo el argumento de que lo procedente era el recurso contencioso administrativo municipal. De este modo, al señor José Agustín Salcé le fue negado el acceso a la garantía judicial más efectiva, que en procura de tutelar todos aquellos derechos fundamentales no protegidos por el habeas data y el habeas corpus, contempla nuestro ordenamiento constitucional.

u. El artículo 70.1 de la LOTCPC establece que la acción de amparo es inadmisibile en aquellos casos en que existan otras vías judiciales que

¹⁴ DE BERNARDIS, Luis Marcelo. La garantía procesal del debido proceso: Lima, Cultura del Cuzco Editores, 1995, p. 137.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. En este punto debemos advertir que esta causal no ha sido consagrada por el legislador para asegurar que la acción de amparo sea un proceso subsidiario, residual y excepcional, sino todo lo contrario, el legislador ha especificado que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibles el amparo. Esto debido a que como bien ha señalado la doctrina, la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.²

v. Como acto de ilogicidad desbordado, el juez a quo sugirió al accionante demandar el municipio, pero en ninguna parte de la narrativa fáctica descrita como sustento de la acción de amparo, el accionante se refirió a la intervención del Ayuntamiento del Municipio de Santiago en la paralización de los trabajos de construcción.

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

5.1. La parte recurrida, Gobernación Provincial de Santiago de los Caballeros representada por su gobernadora, Licda. Rosa María Santos Méndez, presentó su escrito de defensa el once (11) de marzo del dos mil veinticuatro (2024) mediante el cual procura que el presente recurso de revisión constitucional sea rechazado sobre el siguiente fundamento:

*a. 2. Que en el cuerpo de la sentencia en la página 10, párrafo 1 y 2, el tribunal que evacuó dicha decisión hoy recurrida en revisión constitucional, se fundamentó en dicho argumento, (**ver sentencia***

² *Ibid.*, p. 188

Expediente núm. TC-05-2024-0067, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcá contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anexa) pues quedó evidenciado que con la presencia de la Gobernadora civil, no se ha desnaturalizado ni desconocido el derecho de propiedad, por el contrario no existe discusión con relación al mismo, Sólo que cuando se instala una Bomba de Gasolina o planta de GAS, está involucrada las comunidades de su entorno, casi siempre exigiendo a las autoridades su intervención a los fines de que cumplan los requisitos burocrático, no así vulnerar el derecho de propiedad de nadie, pues la Gobernadora solamente obtemperó a un llamado de colectividad en calidad de representante del poder ejecutivo, tampoco existe agentes policiales en la actualidad postrado en como dicen las partes, es falso de toda falsedad. (sic)

b. 3.- *Cabe destacar que los posible derechos vulnerados, ya cesado en materia de amparo ponen fin el mismo y conlleva a que sea desestimada dicha acción, pues es evidente que los que la partes recurrente en revisión constitucional de amparo buscaban, la no paralización de los trabajo, no así que se **protegiera el derecho de propiedad** que es fundamental y está protegido por la constitución de la República; No así (sic)*

5.2. La otra parte recurrida, general Ramón Samuel Azcona Reyes, en su calidad de encargado del Comando Regional Norte de la Policía Nacional con asiento en Santiago de los Caballeros, no depositó escrito de defensa en torno al presente recurso de revisión constitucional, no obstante habérselos notificado el siete (7) de marzo del año dos mil veinticuatro (2024) mediante el Acto núm. 146-2024, ya descrito.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas documentales

En el expediente del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo constan, entre otros, los siguientes elementos de prueba:

- a. Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).
- b. Acto núm. 146-2024, instrumentado por Yoel Rafael Mercado R., alguacil de estrado de la Segunda Sala del Juzgado de Trabajo del Distrito Judicial de Santiago, el siete (7) de marzo del año dos mil veinticuatro (2024).
- c. Fotocopia del certificado de título correspondiente al inmueble identificado como 311487193839 con matrícula núm. 0200123514, ubicado en Santiago, propiedad del señor José Agustín Salcé.
- d. Fotocopia del permiso ambiental núm. 3761-19, otorgado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales el treinta (30) de diciembre del dos mil diecinueve (2019).
- e. Permiso sobre tanque para combustible núm. 06-2023, otorgado por el viceministro de Normas, Reglamentaciones y Tramitaciones de la Dirección de Tramitación, Tasación y Licencias del Ministerio de Vivienda y Edificaciones, el nueve (9) de marzo del dos mil veintitrés (2023).
- f. Fotocopia sobre el Informe de Derecho de Vía y Acceso del proyecto *Estación de Servicios José Agustín Salcé*, ubicado en la calle Yapur Dumit s/n, sector La Barquita, provincia Santiago, del Ministerio de Obras Públicas y

Expediente núm. TC-05-2024-0067, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcé contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Comunicaciones, de la Dirección de Estudios, Diseño y Presupuestos de Infraestructuras y del Departamento de Estudios y Diseño de Proyectos Viales, el diecisiete (17) de agosto del dos mil veintidós (2022).

g. Fotocopia de la certificación emitida por el Ayuntamiento del Municipio Santiago el quince (15) de agosto del dos mil veintitrés (2023).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación depositada en el expediente, a los hechos invocados y alegatos presentados por las partes, la génesis del conflicto surge al momento en que las autoridades de la Gobernación de Santiago, representadas por la señora Rosa María Santos Méndez —en su calidad de gobernadora— y la Policía Nacional, representada por el general Ramón Samuel Azcona Reyes, encargado del Comando Regional Norte de la Policía Nacional con asiento en Santiago de los Caballeros, paralizaron los trabajos de construcción de una estación de combustible destinada a la venta de gasolina, gasoil y otros tipos de derivados del petróleo ubicada dentro de la designación catastral posicional núm. 311487193630 del municipio y provincia Santiago, por entenderla violatoria a la comunidad, propiedad del señor José Agustín Salcá, hoy parte recurrente.

Ante la inconformidad de la referida paralización, el señor José Agustín Salcá presentó una acción de amparo al considerar arbitraria dicha actuación y en la que argumenta que, conforme con la normativa, contaba con las autorizaciones correspondientes para la construcción de la estación de gasolina objetada. La



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago, apoderada de la acción, declaró su inadmisibilidad mediante la Sentencia núm. 20240104, del veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), por existir otra vía jurisdiccional más efectiva para la protección de los derechos alegadamente vulnerados, en aplicación de lo establecido en el numeral 1) del artículo 70 de la Ley núm. 137-11. Esta decisión es objeto del presente recurso de revisión constitucional.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer este recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, según los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

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

a. Por ser de orden público, las normas relativas al vencimiento de los plazos procesales deben ser lo primero a examinarse previo a otra causa de inadmisión (Sentencia TC/0543/15: párr. 10.8; Sentencia TC/0821/17: pág.12[1]). Como dispone el artículo 95 de la ley antes indicada, *el recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación.* El referido plazo de cinco (5) días es hábil y franco, es decir, *no se computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia* (Sentencia TC/0080/12: pág. 6), siempre en aquellos días en que el órgano jurisdiccional se encuentre apto para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recibir dicho acto procesal precedido de una notificación de la sentencia íntegra para el inicio del indicado plazo (sentencias TC/0001/18, TC/0262/18 y TC/0363/18, entre otras).

b. En el caso que nos ocupa, tomando en cuenta que dentro del expediente no reposa constancia de la notificación de la Sentencia objeto del presente recurso de revisión, núm. 20240104 dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago, el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), a la parte recurrente, señor José Agustín Salcé, y en vista de la ausencia de notificación se considera que el plazo nunca comenzó a correr y, por consiguiente, el recurso ha sido depositado en tiempo hábil (Sentencia TC/0444/18 § 9.B.a., págs.. 15 y 16).

c. Respecto a los requisitos y condiciones establecidos por los artículos 96 y 100 de la Ley núm. 137-11, [e]l recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada. Por consiguiente, este tribunal ha verificado que la instancia introductoria del recurso cumple con las menciones exigidas, señalando los supuestos agravios provocados por la sentencia impugnada.

d. En otro orden de ideas, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, que de manera taxativa y específica la sujeta [...] *a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. La especial trascendencia o relevancia constitucional, conforme a la Sentencia TC/0007/2012, del veintidós (22) de marzo del dos mil doce (2012):

Solo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que 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.

f. El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, pues se evidencia un conflicto que permitirá determinar si (1) la acción de amparo es la vía para cuestionar la violación de derechos fundamentales mediante la vía de hecho; (2) si el derecho a la propiedad, en conexión al derecho al debido proceso administrativo y al derecho a la buena administración fueron lesionados por la actuación de un funcionario manifiestamente incompetente.

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

Una vez verificada la admisibilidad del recurso de revisión que nos ocupa, examinaremos sus méritos. Primero, por las razones que se expondrán, se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anulará la decisión recurrida (A). Segundo, como consecuencia de lo anterior, el Tribunal retendrá el conocimiento de la acción de amparo original y determinará si es fundada (B).

A. Anulación de la sentencia impugnada

a. Según su recurso de revisión constitucional, la parte recurrente, el señor José Agustín Salcé, sostiene que no solamente la sentencia impugnada no se encuentra debidamente motivada, sino que su contenido es ilógico y vulnera el principio de congruencia (*recurso de revisión*, pág. 10), en vista de que el juez *a-quo* sostuvo que el derecho de propiedad del recurrente no se encontraba vulnerado y, a la vez, declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo.

b. En la sentencia impugnada, el tribunal de tierras de jurisdicción original, actuando como tribunal de amparo, concluyó que, como no se cuestionaba la propiedad del inmueble y que la gobernadora provincial procuraba determinar si el hoy recurrente cumplía con los requisitos para instalar la estación de combustible en cuestión (Párr. 8), declaró inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el señor José Agustín Salcé. Al margen de la incongruencia entre los motivos y el dispositivo en la sentencia impugnada, este tribunal considera que el juez de amparo debió evaluar su propia competencia por cuestionarse una actuación imputable a la Gobernación Provincial de Santiago y a la Policía Nacional, en función administrativa, lo que implicaría que no era el juez natural para conocer la acción.

c. En materia de amparo *el juez natural del amparo debe ser aquel cuya materia guarde mayor relación o afinidad con el derecho fundamental cuya tutela se procura, tal como indican [los] artículos [72 y] 74 de la Ley núm. 137-11[...]* (Sentencia TC/0185/13 § 13.A.b). Por tanto, para determinar la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia *ratione materiae*, corresponde al juez o tribunal apoderado de la acción de amparo, verificar la naturaleza de la amenaza o lesión a derechos fundamentales que funda la controversia.

d. El artículo 75 de la Ley núm. 137-11 prevé que *la acción de amparo contra los actos u omisiones de la Administración Pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa*. El juzgado de primera instancia será competente para conocer de la acción de *amparo interpuesta contra los actos u omisiones de una autoridad administrativa nacional que tenga su sede en un municipio, el juzgado de primera instancia que corresponda a dicho municipio* (Ley núm. 137-11, artículo 117, *Disposición transitoria segunda*).

e. La Gobernación Civil es un órgano de la Administración Pública centralizada subordinada al Poder Ejecutivo, que ejerce la representación de este en la provincia (Constitución, artículo 198; Ley núm. 2661; Ley núm. 247-12, artículo 38). En vista de la lectura conjunta de los artículos 75 y 117, disposición transitoria segunda, la acción de amparo contra las actuaciones de la gobernación civil provincial deben ser conocidas por la jurisdicción contenciosa administrativa. Pero no ante el Tribunal Superior Administrativo, sino ante el Juzgado de Primera Instancia actuando como tribunal de amparo contra actos u omisiones administrativas. Así las cosas, el tribunal de tierras de jurisdicción original apoderado resulta incompetente para la instrucción y fallo del caso.

f. Visto esto, por ser una regla a cargo de los jueces, el Tribunal acoge el recurso de revisión constitucional, anula la sentencia impugnada y retiene el conocimiento de la acción de amparo, en virtud de los principios de efectividad (Ley núm. 137-11, artículo 7.4) y celeridad, (Ley núm. 137-11, artículo 7.2) así



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como por lo dispuesto por este tribunal en la Sentencia TC/0071/13. Como consecuencia de lo anterior, no es necesario estatuir sobre los demás medios en revisión.

B. Méritos de la acción de amparo

g. La parte hoy recurrente, el señor José Agustín Salcé, en síntesis, procura la tutela de sus derechos fundamentales ante la alegada arbitraria e ilegal paralización de los trabajos en la instalación de una estación de combustible y otros derivados del petróleo, como consecuencia de las intervenciones de la gobernadora civil, Rosa María Santos Méndez, junto a la Policía Nacional. En cuanto a la parte recurrida, la Gobernación Provincial de Santiago, esta argumenta que la presencia de la gobernadora civil no se desnaturaliza ni desconoce el derecho de propiedad, respecto al cual no existe discusión, sino que su intervención se refiere a un llamado de la *colectividad* de cara a la instalación de la estación de gasolina exigiendo que se cumplan los requisitos burocráticos de rigor.

h. La cuestión a determinar es, por un lado, si la intervención de la gobernadora civil, auxiliada por la Policía Nacional, constituye una vía de hecho tutelable en amparo. Por otro lado, si esta vía de hecho, por carecer de competencia, es una violación manifiestamente arbitraria e ilegal del derecho de propiedad de la parte recurrente en conexión con el derecho al debido proceso administrativo y a la buena administración.

i. Por una parte, si bien el conflicto con la gobernación civil pudiera ser judicializado por otras vías, a propósito del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, en este caso particular el amparo es igual o más efectiva que otras vías judiciales. Primero, no existe una discusión respecto a la titularidad del inmueble donde se desarrolla el proyecto (Sentencia TC/0426/18: párr. 10.7-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.8). Segundo, tampoco existe entre el hoy recurrente y las autoridades administrativas competentes una contestación sobre la validez y eficacia de los actos administrativos que componen los títulos habilitantes del recurrente, ni siquiera por la propia gobernadora civil. Tercero, incluso si la vía de hecho fuese exclusiva de la jurisdicción ordinaria³, hemos reconocido que la vía de hecho de la administración es una violación cuestionable en amparo (*Cfr.* Sentencia TC/0070/13: p.11; véase TC/0757/17; TC/0500/23: pp.31; TC/0641/23: pp.40).⁴ Cuarto, ante la falta de contestación del derecho de propiedad y la ausencia de título alguno –ni orden judicial– por parte de la Gobernación Provincial de Santiago y la Policía Nacional, la efectiva tutela de los derechos aducidos *no ameritaba de examen profundo o minucioso de pruebas y debates sobre las mismas* procurando que los demandados, hoy recurridos, desistan de sus actuaciones (Sentencia TC/0426/18: párr. 10.8). Así las cosas, la acción de amparo es la vía efectiva para conocer del hecho que dio origen al reclamo de la parte hoy recurrente, José Agustín Salcé.

j. Por otra parte, a toda persona se le reconoce el goce y disfrute de la propiedad, salvo las limitaciones previstas por la Constitución y la ley (Constitución, artículo 51). El derecho de propiedad es el *derecho exclusivo de una persona (salvo el supuesto de copropiedad) al uso y disposición de un bien inmueble, e implica la exclusión de terceros del disfrute o aprovechamiento de dicho inmueble, a menos que su propietario lo haya consentido* (TC/0088/12, TC/0185/13).

³ *Cfr.* Ley núm. 13-07, artículo 1 (2007).

⁴ Estos casos son distinguibles de lo decidido por el tribunal en la Sentencia TC/0006/15. En este último caso se declaró la acción de amparo inadmisibile por otras vías (Sentencia TC/0006/15: pp. 23-24): (1) el caso envuelto tenía que ver con situaciones derivadas de juicios disciplinarios; (2) existían dudas sobre una concatenación de actos y actuaciones impugnadas sin pruebas claras y manifiestas sobre estas; y (3) ya la jurisdicción contenciosa administrativa se encontraba apoderada del asunto. Ninguno de estos elementos relevantes en la Sentencia TC/0006/15 se reúnen en el caso que nos ocupa.

Expediente núm. TC-05-2024-0067, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcé contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Dentro del patrimonio protegido en el derecho de propiedad no solamente se encuentran los bienes muebles e inmuebles, en el sentido tradicional, sino también los bienes intangibles u otros títulos habilitantes como licencias o autorizaciones (*mutanti mutandis* TC/0226/14). Asimismo, se considera parte de este derecho la vocación que resulta del interés legítimo del propietario de las condiciones de goce y disposición, de la cual se derivan alguna utilidad económica formando estas, en mayor o menor medida, parte del patrimonio resguardado por el derecho, vocación que se determina caso por caso.

l. Los intereses y prerrogativas que se materializan en el derecho de propiedad no pueden ser perturbados a menos que exista un debido proceso, judicial o administrativo, según sea el caso, conforme a la ley y sin lesionar el contenido esencial del derecho (Constitución, artículo 74.2). Cuando se trata de representantes de la Administración Pública, centralizada o descentralizada, uno de los elementos básicos de sus actuaciones es la competencia, el cual constituye el atributo o aptitud de poder realizar la determinación de los derechos u obligaciones respecto al administrado.

m. Si la Administración Pública realiza actuaciones (de hecho o de derecho) con incidencia en las expectativas generadas por el reconocimiento del Estado a favor del recurrente en la explotación de su propiedad y accesorios (como licencias u otros títulos habilitantes) careciendo de competencia manifiesta, estas constituyen una actuación arbitraria, incluso sumándose una violación al derecho a la buena administración que goza toda persona frente a la administración (*Mutatis mutandis* Sentencia TC/0322/14).

n. Conforme a nuestra doctrina, la actuación manifiestamente arbitraria se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] *refiere a toda conducta ejecutada con base en un mero capricho o motivo irracional del agravante; por otro lado, el acto manifiestamente ilegal constituye toda conducta que evidentemente se aparte de la norma legal que le da fundamento, o cuando entre en franca contradicción con el ordenamiento jurídico vigente* (Sentencia TC/0540/19: pp. 18).

A esto se suma la idea de la vía de hecho como toda *actuación material de la Administración carente de cobertura jurídica, que perturba el ejercicio de sus derechos por los particulares y prescinde de las reglas procesales establecidas* (Sentencia TC/0224/19: pp. 30-3).⁵ La ausencia manifiesta de competencia de la Administración es una vía de hecho que se constituye en una actuación de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta que, en caso de afectar los derechos fundamentales de su titular, resulta impugnabile en amparo.

o. En la especie, la gobernadora provincial carece de competencia para la fiscalización y control de la explotación de la propiedad y del uso de los títulos habilitantes del recurrente en relación con su propiedad. No resulta controvertido que la gobernadora civil, junto a la Policía Nacional, se apersonaron al inmueble donde se desarrolla el proyecto a indagar y cuestionar sobre el proyecto, en particular sobre el inmueble y los títulos habilitantes para operar. Como tampoco es controvertido, como se observa del video depositado en el expediente, que la gobernadora civil llegó al lugar del proyecto del hoy recurrente acompañado de miembros de las fuerzas castrenses y policiales, sin título u orden judicial correspondiente.

p. Más aún, como resulta del escrito de defensa de la parte recurrida, la actuación de la gobernadora respondió a un *reclamo* y que debía verificar si el

⁵ Citas internas omitidas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurrente cumplía con los requisitos y permisos de lugar para la instalación y puesta en funcionamiento de la estación de gasolina. Tampoco resulta controvertido que existen de los títulos habilitantes a favor de José Agustín Salcé por autoridades competentes para la explotación de su propiedad y de los permisos correspondientes que no han sido cuestionados por estos en cuanto a su validez ni por la gobernadora.

q. En el expediente, se observa un video –no cuestionado por la parte recurrida– donde se observa a la gobernadora civil, una persona no identificada y un contingente de la Policía Nacional. Valiéndose de su calidad le informan a José Agustín Salcé que estos terrenos están en custodia del Ministerio de Deportes y que los permisos o licencias de José Agustín Salcé debían ser analizados, además de obtener audiencia del Ministerio de Deporte, como exige la gobernadora presente y una persona no identificada (10m 50ss – 11m 55s). Además, la gobernadora le indica a la parte recurrente que en ese momento no puede realizar ningún tipo de actuación o *movimiento* (13m 59s - 14m 06s) en los terrenos, ya que –al tener una orden– el señor José Agustín Salcé debe ir al Departamento Legal del Ministerio de Deportes, pero, agregando luego la existencia de un *litigio* que involucra el terreno (16m 00s – 16m 20s), lo cual no fue aludido al inicio del encuentro como tampoco probado en la instrucción del amparo ni ante este tribunal. Este video se produce en el contexto del programa *El Reportero por las noches* suministrado por la parte recurrente.

r. Si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico invita a todo y toda servidor/a público y, además, a toda persona que habite en territorio dominicano, a tener un alto celo por el debido cuidado y protección del interés público, no menos cierto es que no puede ser realizado al margen de los procedimientos jurídicos existentes y en violación de los derechos fundamentales. En efecto, en un Estado social y democrático de derecho la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección del interés público no puede ser realizado mediante actuaciones arbitrarias o ilegales sino a través de los mecanismos constitucional y legamente previstos con plena observancia de las garantías debidas.

s. En vista de lo anterior, en su condición de gobernadora civil, no tiene dentro de sus competencias la verificación o fiscalización respecto al inmueble y los permisos sino a través de las autoridades competentes, constituyendo su actuación una turbación por una autoridad sin competencia la propiedad e intereses patrimoniales del hoy recurrente, sobre todo ante la falta –por lo menos– de una orden judicial. En efecto, el requerimiento de la hoy recurrida en su calidad de funcionaria, sumado al acompañamiento con agentes de la Policía Nacional, constituyó un acto arbitrario en el ejercicio de una función que no le corresponde y que, bajo la Ley núm. 176-06 y la Ley núm. 160-21 se les atribuye exclusivamente a otros órganos y entes.

t. Más aún, tampoco se observa que a favor de la gobernadora se haya otorgado un acto que le permita abocarse al Poder Ejecutivo y delegar en la gobernadora, a favor y provecho del Ministerio de Deportes, teniendo este su representante legal que es el ministro (Ley núm. 247-12, artículo 28.3), como tampoco este haya delegado a favor de la gobernadora la defensa de los alegados intereses del Ministerio de Deportes. Así, con esta actuación, desconociendo las expectativas del recurrente, señor José Agustín Salcé, de que en relación a sus derechos de propiedad, debido proceso y buena administración podría ser fiscalizados y controlado por los órganos y entes realmente competentes.

u. Conforme a la Ley núm. 2661, los gobernadores civiles solo pueden visitar e inspeccionar las oficinas públicas, así como las obras públicas, servicios públicos, para requerir informaciones a los funcionarios (artículo 7). Esta facultad de peticionar información no se extiende a privados, sobre todo si están



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obrando en apariencia de buen derecho conforme a los títulos habilitantes otorgados por la administración competente. Si la gobernadora civil tenía interés en el proyecto, nada la impedía acudir a los órganos de la administración pública o de la administración local competentes, pero, no ir – en su calidad de funcionaria – directamente a José Agustín Salcé cuya expectativa bajo los derechos fundamentales vulnerados es que solo podría sufrir injerencias legítimas por las autoridades competentes en base a los motivos previstos en el ordenamiento jurídico.

v. A modo de ejemplo, nada impedía que la gobernadora civil, en virtud de sus atribuciones, en lo relativo al uso de suelo y construcción al Ayuntamiento de Santiago y al Ministerio de Obras Públicas o al Ministerio de Vivienda Hábitat y Edificaciones (MIVHED). Incluso lo que respecta a lo relativo a la construcción de una estación de gasolina que está bajo la fiscalización y control del Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes (MICM), así como al Ministerio de la Vivienda y Edificaciones (MIVED). Dichas informaciones no solo son públicas en razón de estar en poder de la administración pública centralizada y local competentes, sino la Ley núm. 2661 les da esa atribución a los gobernadores de requerir directamente a la autoridad correspondiente. Sin embargo, este no ha sido el caso.

w. Así las cosas, conforme a las pruebas en el expediente, la gobernadora, acompañada de la Policía Nacional, no contaba con el manto de juridicidad que corresponde a otros órganos y entes en la administración del Estado vinculado con la explotación del recurrente de su propiedad y uso de los respectivos títulos habilitantes antes descritos. Al carecer de la competencia, la injerencia constatada en el presente caso es una vía de hecho no conforme a derecho e implica, a su vez, un desconocimiento del derecho de propiedad del recurrente en conexión con el debido proceso y el derecho a la buena administración.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

x. Por los motivos antes expuestos, el tribunal ampara el derecho de propiedad, en conexión con el derecho al debido proceso y a la buena administración, ordenando a la gobernación a que se abstenga de realizar actuaciones ajenas a su competencia que de manera arbitraria o ilegal perturben los derechos tutelados del recurrente y que este pueda continuar con la explotación del inmueble y de los permisos correspondientes para su proyecto.

y. Finalmente, es útil considerar lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley núm. 137-11, relativas a la fijación de astreintes como facultad discrecional otorgada al juez de amparo para constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión expedida (Sentencia TC/0344/14). Conforme lo ha dispuesto este tribunal, la fijación de la astreinte puede ocurrir *contra la parte accionada y a favor de la parte accionante*, o en beneficio de entidades sin fines de lucro (Sentencia TC/0438/17).⁶ En este orden de ideas, se estima pertinente acoger la petición de astreinte formulada por el amparista en contra de las instituciones accionadas, por el monto que se hará constar en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Manuel Ulises Bonnelly Vega, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

⁶ Al respecto, la Sentencia TC/0438/17 dictaminó lo siguiente: *9 h. En este orden de ideas, cuando el juez disponga que la astreinte beneficie al agraviado, no lo hará con el ánimo de otorgarle una compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión dictada. Este criterio obedece a que, de otro modo, el accionante que ha sido beneficiado por un amparo resultaría directamente perjudicado por el incumplimiento de la decisión emitida en contra del agravante; inferencia que se aviene con el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la naturaleza inter-partes de sus efectos. Fundado en estos razonamientos y aplicándolos al caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional decide fijar el astreinte de que se trata en contra de la parte accionada y a favor de la parte accionante. i. En cuanto a los astreintes fijados en beneficio de instituciones de sin fines de lucro, este colegiado estima que podrían aplicarse cuando se albergue el propósito de restaurar un daño social —como en el caso de los amparos incoados para demandar respeto a los derechos colectivos y difusos—; o en aquellas decisiones con efectos inter communis, o sea, en las cuales la afectación detectada no solo incumbe a los accionantes, sino a todo un conjunto de personas que se encuentran en circunstancias análogas a estos últimos y a las que, en consecuencia, también afecta o concierne el objeto de lo decidido.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Figura incorporado el voto disidente de la magistrada María del Carmen Santana de Cabrera.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible el recurso de revisión constitucional de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcé contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el referido recurso y, en consecuencia, **ANULAR** la Sentencia núm. 20240104 dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago, el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).

TERCERO: DECLARAR admisible en cuanto a la forma y **ACOGER** en cuanto al fondo, la acción constitucional de amparo elevada por el señor José Agustín Salcé en contra de la señora Rosa María Santos Méndez, en su calidad de gobernadora de la provincia Santiago de los Caballeros, y del general Ramón Samuel Azcona Reyes, en su calidad de encargado del Comando Regional Norte de la Policía Nacional.

CUARTO: ORDENAR a la Gobernación de la provincia Santiago a que se abstenga de realizar actuaciones ajenas a su competencia que de manera arbitraria o ilegal perturben los derechos tutelados del señor José Agustín Salcé.

Expediente núm. TC-05-2024-0067, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcé contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: IMPONER una astreinte de cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (\$5,000.00) contra la señora Rosa María Santos Méndez, en su calidad de gobernadora de la provincia Santiago de los Caballeros y a la Policía Nacional, por cada día de retardo en la ejecución de la presente decisión, a partir de la notificación de la sentencia, la cual se liquidará a favor del recurrente, señor José Agustín Salcé.

SEXTO: COMUNICAR la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor José Agustín Salcé y a la parte recurrida, señora Rosa María Santos Méndez, en su calidad de gobernadora de la provincia Santiago de los Caballeros, y al general Ramón Samuel Azcona Reyes, en su calidad de encargado del Comando Regional Norte de la Policía Nacional.

SÉPTIMO: DECLARAR este procedimiento libre de costas, según el artículo 72 parte *in fine* de la Constitución 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 dos mil once (2011).

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

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión, y conforme a la opinión sostenida por la suscrita magistrada en la deliberación de la misma, ejerzo la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto disidente con respeto a la decisión asumida con relación al Expediente TC-05-2024-0067

I. Antecedentes

1.1. El presente caso se originó con la paralización de los trabajos de construcción de una estación de combustible ubicada en la ciudad de Santiago, en una propiedad del señor José Agustín Salcé, por parte de la Gobernación civil de esa ciudad, por lo que el referido señor interpuso una acción de amparo que fue decidida por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago que dictó la Sentencia núm. 20240104, del veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), mediante la cual declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía jurisdiccional más efectiva para la protección de los derechos alegadamente vulnerados, en aplicación de lo establecido en el numeral 1) del artículo 70 de la Ley 137-11.

1.2. Inconforme con esta decisión, el señor José Agustín Salcé presentó un recurso de revisión de amparo que la mayoría del Tribunal Constitucional decidió acoger, y en consecuencia procedió a revocar la sentencia recurrida y a acoger en cuanto al fondo la acción de amparo con la consiguiente orden a la

Expediente núm. TC-05-2024-0067, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor José Agustín Salcé contra la Sentencia núm. 20240104, dictada por la Tercera Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Judicial de Santiago el veintiuno (21) de febrero del dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gobernación Civil de Santiago de abstenerse de *“realizar actuaciones ajenas a su competencia que de manera arbitraria o ilegal perturben los derechos tutelados del señor José Agustín Salcé”*.

II. Consideraciones y fundamentos del voto disidente

2.1. La presente decisión revoca la sentencia recurrida en revisión constitucional *“en vista de que el juez a quo sostuvo que el derecho de propiedad del recurrente no se encontraba vulnerado y, a la vez, declara la inadmisibilidad de la acción de amparo”*, criterio con el cual coincidimos por estar ajustado a la línea jurisprudencial sostenida por este Tribunal Constitucional en ese sentido.

2.2. Sin embargo, además de esta razón para revocar la sentencia recurrida, la presente decisión agrega lo siguiente:

“Al margen de la incongruencia entre los motivos y el dispositivo en la sentencia impugnada, este tribunal considera que el juez de amparo debió evaluar su propia competencia por cuestionarse una actuación imputable a la Gobernación Provincial de Santiago y a la Policía Nacional, en función administrativa, lo que implicaría que no es el juez natural para conocer la acción”.

2.3. Desde nuestra óptica, el juez de amparo realizó ese análisis y concluyó que procedía la inadmisibilidad de la acción *“por el hecho de que existe otra vía judicial que efectivamente puede ordenar la protección del derecho fundamental invocado por el señor José Agustín Salcé, de conformidad a lo que dispone la Ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.”*

2.4. Visto lo anterior, opinamos que no debe atribuirse inobservancia en ese sentido al juez *a quo*, como se afirma en la argumentación que sustenta la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revocación de su sentencia, y por tanto este aspecto no debió ser tomado en cuenta dentro de las razones de la revocación de su decisión.

2.5. No obstante lo anterior, la razón principal de nuestra disidencia con la decisión asumida por la mayoría del tribunal consiste en *la ratio decidendi* que fue asumida en la solución de la especie, al argumentar lo siguiente:

*“En vista de la lectura conjunta del artículo 75 y del artículo 117, disposición transitoria segunda, la acción de amparo contra las actuaciones de la gobernación civil provincial deben ser conocidas por la jurisdicción contenciosa administrativa. Pero, no ante el tribunal superior administrativo, sino ante el juzgado de primera instancia actuando **como tribunal de amparo**⁷ contra actos u omisiones administrativas (...)”*

2.6. Fundamentamos nuestra disparidad con lo externado en el párrafo más arriba transcrito por considerar que el asunto debió haberse dilucidado no por la vía del amparo, sino **por la vía ordinaria** que es la que tiene la aptitud y herramientas procesales adecuadas para resolver los conflictos que conlleven hacer determinaciones sobre facultades administrativas y su ejecución en relación con ciudadanos, máxime en un tema específicamente regulado como la construcción de estaciones de combustible. Es decir, la vía para conocer de casos como el de la especie, en que se encuentran enfrentados particulares con algún órgano de la administración pública, debe de ser la vía contencioso-administrativa, pero en atribuciones ordinarias y no en atribuciones de amparo.

2.7. Nuestra posición está sustentada en precedentes de este colegiado en los cuales ha sido aplicado el criterio en que basamos nuestra disidencia con la presente decisión. Tal es el caso de la Sentencia TC/0019/19 del primero (1ro) de abril de dos mil diecinueve (2019), en la cual se estableció lo siguiente:

⁷ Subrayado y negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“l. La vía de amparo no puede ni podrá nunca sustituir una vía ordinaria del ordenamiento, pues esto llamaría a un caos jurídico y una inseguridad jurídica a un orden previamente pre constituido. El juez de amparo que estaba apoderado de la acción debió observar que ya había actos administrativos que no pueden ser impugnados por la vía de amparo, y más aún cuando la vía por la cual puede ser impugnable resulta efectiva, toda vez que tiene mecanismos cautelares para poder evitar el otorgamiento de más permisos.

m. Este tribunal dispuso en la Sentencia TC/0430/15, dictada el treinta (30) de octubre de dos mil quince (2015), que una acción de amparo debe ser inadmitida por el hecho de que, si las pretensiones de la parte accionante giran en torno a la oposición a que sea instalada una estación de combustible; esto implica cuestionar los actos administrativos dictados por las autoridades correspondientes, los cuales sirvieron de base para autorizar dicha instalación.

p. (...) no procede cuestionar los actos administrativos mediante el amparo, toda vez que la vía idónea y efectiva lo es la vía contencioso-administrativa, en sus atribuciones ordinarias, la cual cuenta con los mecanismos y garantías necesarias para determinar la legalidad e idoneidad de los referidos actos emanados de la Administración y sus órganos, ejerciendo así el control de legalidad de los mismos”.

2.8. En razón de lo anterior, estimamos que contrario a la resuelto por la presente decisión, acciones de amparo como la de la especie resultan inadmisibles por existir otra vía judicial efectiva para la protección de los derechos cuya conculcación se invoca, en el caso, el Tribunal Contencioso Administrativo, en sus atribuciones ordinarias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.9. Un último señalamiento con respecto a la solución aportada por la presente decisión es que, aún si llegáramos a estar de acuerdo con que el amparo es la vía efectiva para conocer de este tipo de litis, nuestro voto disidente se mantendría, pues el proyecto entra al fondo de la acción, incurriendo con ello en la práctica procesal que recriminó al juez de amparo sobre la competencia,

Cuando lo que procedería sería decantarse por la inadmisibilidad de la acción y el envío del expediente por ante el tribunal competente.

III. Conclusión

De conformidad con lo anteriormente expuesto, nuestro despacho considera que el Tribunal Constitucional, luego de revocar la sentencia recurrida, en lugar de conocer y acoger la acción de amparo de la especie, debió declarar la inadmisibilidad de la misma por aplicación del artículo 70. 1 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, es decir, la existencia de otra vía judicial que permita de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado, que en el presente caso se trata de la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, y no de amparo; esto, en aplicación de los razonamientos anteriormente expuestos.

Firmado: María del Carmen Santana de Cabrera, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada el veinticinco (25) de junio del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria