República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1158/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2022-0301, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) contra la Sentencia núm. 176-2022-SCIV-00024 emitida el veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia.

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; Lino Vásquez Sámuel, 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 y Miguel Valera Montero, 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 Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

Con ocasión de la acción de amparo interpuesta por el señor Saulis David Báez Santana en contra del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront), el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia, en funciones de tribunal de amparo, emitió el veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022) la Sentencia núm. 176-2022-SCIV-00024, objeto del presente recurso de revisión, cuyo dispositivo establece lo siguiente:

> *PRIMERO: Declara buena y válida en derecho la acción constitucional de amparo, interpuesta por el ciudadano Saulis David Báez Santana,* […] *en contra del Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza (Cesfront) y su director general* [,] *Mauricio Cabrera Rizet, por franca violación del art. 51 de la Constitución* […]
>
> *SEGUNDO: En consecuencia, se ordena a la parte accionada*[,] *Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza (Cesfront) y su· director general*[,] *Mauricio Cabrera Rizet, oficina de Jimaní, retirar la cadena y candado puesta en la puerta del establecimiento comercial del accionante*[,] *señor Saulis David Báez Santana, descontinuando y cesando*[,] *de manera inmediata e impostergable, la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta*[] *ejercida en contra del reclamante señalado y*[,] *de esta manera*[,] *permitir que dicho reclamante pueda continuar con el disfrute, goce y posesión pacífica del local donde ejerce su oficio de comerciante.*
>
> *TERCERO: Se ordena el pago de un astreinte de dos mil pesos (RD$2,000.00) dominicanos diarios*[] *en contra de los accionados*[,]

Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza (Cesfront) y su director general[,] *Mauricio Cabrera Rizet, por cada día de retardo en el cumplimiento de la presente decisión judicial.*

CUARTO: Esta decisión es ejecutoria de pleno derecho.

QUINTO: Se ordena que la ejecución tenga lugar a la vista de la minuta.

SEXTO: Se declara el procedimiento libre de costas.

S[É]*PTIMO: Los accionados*[,] *Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza (Cesfront) y su director general*[,] *Mauricio Cabrera Rizet*[,] *pueden recurrir en revisión por ante el Tribunal Constitucional*[] *dentro de un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de la notificación de la sentencia, a través de un escrito motivado a ser depositado en la secretaría de este tribunal, al tenor de lo dispuesto en los artículos 94 y 95, de la ley 137-11* […]

OCTAVO: Se dispone de un plazo de cinco (5) días francos para la motivación de la presente decisión, la cual estará lista para el martes primero (1) del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022), donde el secretario del tribunal procederá a notificarla inmediatamente a las partes[] *por las vías legales correspondientes. Trámite procesal que se le ha dado fiel y completo cumplimiento.*

Esta decisión fue notificada el tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022) a la actual recurrente, Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront), de conformidad con el Acto 86/2022, instrumentado por la señora

Andrea Díaz Pérez, alguacil ordinario del Juzgado de Paz de Jimaní, a requerimiento del señor Saulis David Báez Santana.

2. Presentación del recurso de revisión

El recurso de revisión que nos ocupa fue interpuesto el siete (7) de marzo de dos mil veintidós (2022) por el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront), vía la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia.

Luego, el recurso de revisión fue notificado el catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022) al actual recurrido, señor Saulis David Báez Santana, según consta en el Acto 107/2022, instrumentado por el señor Cristian A. Reyes Peña, alguacil de estrado del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia, a requerimiento de la Secretaría del referido tribunal. Sin embargo, no consta en el expediente escrito de defensa.

En ese sentido, el expediente fue recibido el cinco (5) de octubre de dos mil veintidós (2022) por este tribunal constitucional, en virtud de la remisión efectuada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia de Independencia.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

Para acoger la acción de amparo, el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia fundamentó su decisión, entre otros, en los siguientes motivos:

> *En cuanto a lo solicitado por los accionados, esto es, de que el juez disponga, como medida precautoria, en virtud de lo establecido en el art. 86*[] *de la ley 137-11, una certificación a registro de títulos o por*

ante la Conservaduría de Hipotecas, para saber si está registrada la propiedad en cuestionamiento a favor del amparista Saulis David Váez Santana, ya que la certificación emitida por la Asociación de Comerciantes y Detallistas Jimaní-Malpaso no es suficiente. Sin embargo, en materia de amparo existe lo que se llama libertad de pruebas, conforme dispone el artículo 80 de la ley, lo que quiere decir que la certificación señalada de la Asociación de Comerciantes y Detallistas Jimaní-Malpaso, de fecha 13/12/2021, donde su presidente ejecutivo […] *certifica que el amparista* […] *es miembro de la asociación desde sus inicios y comerciante activo, no se descarta para los fines presentados, y más si tomamos en cuenta que*[,] *conforme la normativa legal en materia de derecho civil*[,] *la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y reglamentos. Un negocio o comercio no tiene que estar registrado en la conservaduría de hipotecas* […]. *Como tampoco rige la ley 108-05, de registro inmobiliario,* […] *que prevé en su art. 3, que la Jurisdicción Inmobiliaria tiene competencia exclusiva para conocer de todo lo relativo a derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana, desde que se solicita la autorización para mensura y durante toda la vida jurídica del inmueble, salvo en los casos expresamente señalados en la presente ley.*

5.- Que para el registro de las actividades comerciales rige la ley 3-02, sobre registro mercantil, […] *donde las actividades empresariales y comerciales y la condición comercial deben tener formalización, donde se les obliga al registro mercantil, conforme los artículos 5, 10 y 23 de dicha ley, por lo que se rechaza la solicitud que en tal sentido han externados los accionados, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva.*

6.- En cuanto al medio de inadmisión de que la acción de amparo no fue presentad[a] *a los sesenta días de que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental. El hecho, según el amparista en su instancia*[,] *es de fecha 3/l l /2021 y la solicitud depositada en fecha 15/12/2021, conjuntamente con la solicitud de fijación de audiencia, lo que no ha transcurrido el plazo de dos meses que dicen los accionados, sino apenas un mes y doce días, por lo que se rechaza este medio de inadmisión*[] *sin necesidad de que forme parte del dispositivo de la presente sentencia judicial.*

7.- En cuanto al otro medio de inadmisión, esto es, que existe otra vía, como la indicada en la ley 5869-62, del 24/4/1962, sobre violación de propiedad, esta ley hace referencia a quien se introduzca en una propiedad inmobiliaria urbana o rural, sin permiso del dueño, arrendatario o usufructuario, imponiendo sanciones a sus autores con la pena de tres meses a dos años de prisión correccional y multa de diez a quinientos pesos, ordenándose en caso de condena el desalojo de los ocupantes de la propiedad y la confiscación de las mejoras que se hubieren levantado en la misma, […]. *Supuesto de hecho que no aplica para la presente acción constitucional de amparo, ya que el amparista no habla en su instancia a que se le introdujeron en su propiedad, sino de que no se le está permitiendo ejercer su oficio de comerciante a través de una vía de hecho de puesta de candado a su negocio, situación muy diferente a lo que establece el legislador en la ley citada no. 5869-62, por lo que se rechaza este medio de inadmisión sin que tenga que hacerse constar en la parte dispositiva.* […]

10.- En el expediente figura una fotografía a color con una cadena y un candado cerrando la puerta de lo que aparenta ser el negocio del

reclamante[,] *Saulis David Báez Santana, fotografía no cuestionada por los accionados. Así como también una certificación de la Asociación de Comerciantes y Detallistas Jimaní-Malpaso, de fecha 13/12/2021, donde su presidente ejecutivo* […] *certifica que el señor Saulis David Báez Santana*[] *es miembro de la asociación desde sus inicios y comerciante activo. Tampoco los accionados han cuestionado la calidad de comerciante de*[] *Jimaní-Malpaso del reclamante*[,] *Saulis David Báez Santana, lo que constituye un hecho no controvertido.*

11.- En el expediente también figura una certificación de la Procuraduría Fiscal del Distrito Judicial de Independencia, de fecha 14/12/2021, donde su auxiliar administrativo[,] *I Ervin Alexander Piña Méndez, hace constar que en el departamento de querellas* […] *no existe querella, ni acto contentivo de denuncia en contra del señor Saulis David Báez Santana. Esa certificación tampoco fue cuestionada por los accionados.*

12.- Siendo así que ninguno de los elementos de pruebas presentados por el reclamante[,] *Saulis David Báez Santana*[,] *fueron cuestionados por los accionados*[,] *Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza (CESFRONT) y su director*[,] *General Mauricio Cabrera Rizet, entonces la gran interrogante es: ¿Por qué los accionados en la fecha del 3 de noviembre del 2021, en horas de la mañana, cerraron con un candado la puerta trasera del almacén (negocio) del señor Saulis David Báez Santana, en el mercado binacional de Málpaso de Jimaní? ¿Cuál fue la razón y causa? Un punto por resaltar es que los accionados no le presentaron al juez una orden de una autoridad competente para actuar de la manera en que lo hicieron. En la audiencia celebrada en fecha 22/2/2022, entre los alegatos de los abogados de los accionados es que la puerta que fue cerrada con el candado es la puerta trasera, es decir,*

que eso no le prohibía al reclamante seguir operando en su negocio, y un segundo argumento de que la parte trasera del negocio del reclamante está en la parte de Haití y que por un asunto de seguridad se procedió de dicha manera. De la explicación ofrecida por los accionados se ve claramente que ellos no niegan haber puesto el candado en la puerta trasera del negocio del reclamante[,] *Saulis David Báez Santana. Decir que el negocio del reclamante seguía funcionando porque lo que se cerró fue la puerta de atrás, es hacer una alabanza al atropello y a la arbitrariedad del derecho de propiedad y de la libertad de empresas, ambos derechos fundamentales tutelados en los artículos 50 y 51 de la Norma Suprema, basta que el derecho de propiedad sea parcialmente afectado para que el juez de amparo pueda ordenar el cese de la conculcación al derecho fundamental de la propiedad y de la libertad de empresa, que la lesión al derecho de propiedad no tiene que ser total, basta con ser parcial para que el reclamante sea tutelado en su derecho. Y en cuanto al segundo argumento de que la parte de atrás del negocio del reclamante se encuentra en la parte haitiana, los accionados sólo se limitaron a hacer esa afirmación, sin acompañarla de las pruebas que den sustento a esos alegatos, que al no sustentar con pruebas esas afirmaciones procede su total rechazo.*

13.- Conforme a lo anterior es evidente que no ha habido una razón sustentada en la ley o en el derecho para que los accionados cerraran con un candado la puerta trasera del almacén (negocio) del señor Saulis David Báez Santana, en el mercado binacional de Malpaso de Jimaní, lo que no deja ninguna duda de la acción arbitraria e ilegal de los agraviantes[,] *Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza (CESFRONT) y su director* [g]*eneral*[,] *Mauricio Cabrera Rizct, de proceder a limitar el derecho de propiedad y la libertad de empresa del*

reclamante, violando con ello los artículos 50 (libertad de empresa) y 51 (derecho de propiedad) […]

4. Argumentos de la parte recurrente en revisión

Inconforme con la decisión impugnada, el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront), en su condición de recurrente, pretende que se revoque la sentencia impugnada. Para sustentar tales pedimentos, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

> *Resulta que: el CUERPO ESPECIALIZADO EN SEGURIDAD FRONTERIZA TERRESTRE ("CESFRONT")*[] *es una* [d]*ependencia del MINISTERIO DE DEFENSA* […] *creada mediante el Decreto No. 325-06, del 08 de agosto del año 2006* [… F]*ue puesto en operación mediante el Decreto No. 323-07, de fecha 3 de julio del 2007, del Poder Ejecutivo, atendiendo a las nuevas amenazas y a los nuevos roles de las Fuerzas Armadas*[. E]*n dicho decreto se le asigna la responsabilidad de establecer un dispositivo de* [s]*eguridad y* [c]*ontrol permanente en los puntos de entrada y salida a los largo de la* [f]*rontera* [t]*errestre.*
>
> *Resulta que: en fecha 03-11-2021, en horas de la mañana, la parte recurrente, el CUERPO ESPECIALIZADO EN SEGURIDAD FRONTERIZA TERRESTRE ("CESFRONT")*[] *y su titular, el GENERAL E.R.D., FRANK MAURICIO CABRERA RIZET, procedió a cerrar con un candado la puerta trasera de un ALMAC*[É]*N (NEGOCIO DE VENTA DE MERCANC*[Í]*AS DIVERSAS), el cual está actualmente ubicado en el MERCADO BINACIONAL DE MAL PASO EN JIMAN*[Í]*, ya que dicha puerta trasera colinda con el terreno fronterizo que divide a Republica Dominicana de Haití, lo cual se*

evidencia con los mojones o pirámides que existen en esa zona fronteriza y que limita nuestra frontera con Haití.- […]

Resulta que: el recurrido, señor SAULIS DAVID BAEZ SANTANA, desconoce que los terrenos que actualmente ocupa fueron declarado de UTILIDAD P[Ú]*BLICA desde el año 2012, al estar ubicado el inmueble en litis*[] *en la línea fronteriza que separa a nuestro país de Haití, donde pasará la construcción del muro fronterizo que actualmente se ejecuta en la frontera de nuestro país con Haití, y al tenor de lo que dispone el referido Decreto No. 378-12, del 02 de agosto del año 2012,* […] *razón por la cual*[] *las actuaciones del GENERAL E.R.D., FRANK MAURICIO CABRERA RIZET, en su condición de Director del "CESFRONT", gozan de toda pertinencia jurídica* […]

Resulta que: el recurrido, señor SAULIS DAVID BAEZ SANTANA, pretendiendo desconocer las referidas normales legales y constitucionales[,] *se acercó en varias ocasiones a la parte recurrente, el CUERPO ESPECIALIZADO EN SEGURIDAD FRONTERIZA TERRESTRE ("CESFRONT"), y su titular, el GENERAL E.R.D, FRANK MAURICIO CABRERA RIZET, a los fines de que el mismo removiera el indicado candado de la puerta trasera de su "supuesta" propiedad, alegando violación del DERECHO DE PROPIEDAD, prerrogativa de característica fundamentalmente constitucional que está consagrada en el artículo No. 51*[] *de nuestra Constitución Política,* […] *cuya alegación del recurrido* […]*, a la fecha de hoy*[,] *nunca ha sido probada con un CERTIFICADO DE T*[Í]*TULO (MATR*[Í]*CULA), debidamente emitido por el Registrador de Títulos de Barahona, o en su defecto, un CONTRATO DE ARRENDAMIENTO, suscrito entre el recurrido* […] *y el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE JIMAN*[Í]*, que justifique el "supuesto" derecho de propiedad* […]*, aun*

habiéndose sometido dentro del conocimiento de las audiencias de dicha acción, una SOLICITUD VERBAL DE MEDIDA PRECAUTORIA, interpuesta por los representantes legales de la parte recurrente, […]

Resulta que: la parte recurrente […] *invocó varios MEDIOS DE INADMISIONES, a los fines de que el juez a-guo* […] *DECLARARA INADMISIBLE al tenor de lo que dispone el artículo No. 70, numerales 1, 2 y 3, de la Ley No. 137-11, Sobre Procedimiento Constitucionales, la ACCION CONSTITUCIONAL DE AMPARO* […]

Resulta que: bajo acéfalas alegaciones hechas por el honorable juez a-quo […]*, RECHAZÓ todos los MEDIOS DE INADMISIONES* […]

5. Argumentos de la parte recurrida en revisión

Si bien el recurso de revisión fue notificado el catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022) al actual recurrido, señor Saulis David Báez Santana, según consta en el Acto núm. 107/2022, instrumentado por el señor Cristian A. Reyes Peña, alguacil de estrado del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia, no consta en el expediente escrito de defensa.

6. Pruebas documentales relevantes

Las principales pruebas documentales que figuran en el expediente son las siguientes:

1. Decreto 378-12, del diecisiete (17) de julio de dos mil doce (2012), que declara de utilidad pública e interés social, para ser destinadas a la reubicación del poblado del distrito municipal de Boca de Cachón, municipio Jimaní,

provincia Independencia, varias porciones de terreno dentro de las parcelas 100-A y 100-B, del D. C. 2, Jimaní.

2. Fotografía que demuestra la colocación de un candado y una cadena en la puerta trasera del local comercial del Sr. Saulis David Báez Santana.

3. Certificación expedida el trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) por la Asociación de Comerciantes y Detallistas de Jimaní-Malpaso, en la que se hace constar que el señor Saulis David Báez Santana es miembro y comerciante activo de dicha asociación desde sus inicios.

4. Certificación expedida el catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) por la Fiscalía de Independencia, en la que se hace constar que en contra del señor Saulis David Báez Santana no existen querellas ni denuncias.

5. Escrito contentivo de la acción de amparo interpuesta el quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) por el señor Saulis David Báez Santana en contra del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) y su director, general Mauricio Cabrera Rizek, ante el Juzgado de Primera Instancia de Independencia.

6. Acto 86/2022, instrumentado el tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022) por la señora Andrea Díaz Pérez, alguacil ordinario del Juzgado de Paz de Jimaní, mediante el cual el señor Saulis David Báez Santana notifica la sentencia objeto del recurso de revisión que nos ocupa al Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) y su director, general Mauricio Cabrera Rizek.

7. Escrito contentivo del recurso de revisión que nos ocupa, interpuesto el siete (7) de marzo de dos mil veintidós (2022) por el Cuerpo Especializado de

Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) ante el Juzgado de Primera Instancia de Independencia.

8. Oficio de rechazo expedido el nueve (9) de marzo de dos mil veintidós (2022) por la Oficina de Registro de Títulos de Neiba, en el que se hace constar que el inmueble identificado como parcela 110, D. C. 03, Jimaní, Independencia, no se encuentra registrado en sus herramientas de investigación registral.

9. Acto 107/2022, instrumentado el catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022) por el señor Cristian A. Reyes Peña, alguacil de estrado del Juzgado de Primera Instancia de Independencia, mediante el cual la Secretaría del referido tribunal notifica al Sr. Saulis David Báez Santana el recurso de revisión que nos ocupa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

De conformidad con la documentación aportada y los hechos alegados por las partes, el conflicto inició cuando el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) cerró, con cadena y candado, la puerta trasera del negocio del señor Saulis David Báez Santana, ubicado en el mercado binacional con Haití en Jimaní, Independencia. Inconforme con esa situación, este accionó en amparo.

El Juzgado de Primera Instancia de Independencia, en funciones de tribunal de amparo, conoció la acción y la acogió: ordenó al Cesfront que retirara la cadena y el candado colocados en el establecimiento comercial del accionante y le

permitiera hacer uso del referido local; además fijó una astreinte para garantizar la ejecución de su sentencia. Para decidir de aquella manera, el tribunal determinó que eran hechos no controvertidos la colocación de la susodicha cadena y candado en el local en cuestión, la actividad comercial del accionante en el mercado binacional y la inexistencia de denuncias, querellas y/o procesos penales en contra del accionante.

El Cesfront se defendió indicando que el cierre de la puerta trasera del negocio no le impedía al accionante continuar operando y que el cierre se justificaba por un asunto de seguridad nacional, debido a que la puerta trasera colinda con la frontera dominico-haitiana. Sin embargo, el tribunal de amparo indicó que, a pesar de que el accionante pudiera seguir operando con la puerta trasera cerrada, ello no dejaba de significar una afectación del derecho de propiedad, aun fuera parcial, y que el Cesfront, en ningún momento aportó prueba alguna tendente a demostrar que la puerta trasera colindaba con Haití, así como tampoco alguna orden de alguna autoridad que le permitiera actuar de esa manera. En vista de lo anterior, concluyó que no había ninguna razón que justificara en derecho el cierre de la puerta trasera del negocio del accionante, transgrediendo, con ello, sus derechos fundamentales.

En desacuerdo con la sentencia de amparo, el Cesfront interpuso un recurso de revisión ante este tribunal constitucional. Nos solicita que la sentencia impugnada sea revocada. Para sustentar tales pedimentos, alega, en síntesis, (1) que el tribunal de amparo debió inadmitir la acción por ser extemporánea, por ser notoriamente improcedente y por ser la jurisdicción penal una vía judicial efectiva para proteger el derecho invocado; (2) que el accionante no es titular de un derecho de propiedad, pues nunca aportó ninguna prueba sobre el terreno en cuestión, y que el tribunal de amparo omitió ordenar las medidas de instrucción tendentes a verificarlo; (3) que el local comercial objeto del conflicto, al colindar con la frontera con Haití, fue declarado de utilidad pública,

de tal manera que sus actuaciones se justifican por ser un asunto de seguridad nacional.

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de las disposiciones contenidas en 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.

9. Admisibilidad del recurso de revisión

a. Este tribunal estima que el recurso de revisión es admisible por satisfacer los requisitos exigidos por los artículos 94, 95, 96 y 100 de la Ley núm. 137-11, conforme abordaremos en detalle a continuación.

b. El artículo 94 de la Ley núm. 137-11 dispone que todas las sentencias emitidas por el tribunal de amparo pueden ser recurridas en revisión ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones que establece la indicada ley. Así, el artículo 95 especifica que el recurso de revisión se interpone a través de un escrito motivado depositado ante la Secretaría del tribunal que emitió la sentencia en un plazo no mayor de cinco días, contado a partir de la notificación de la sentencia objeto del recurso.

c. Al respecto, este tribunal constitucional ha juzgado que, con el propósito de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales, dicho plazo debe considerarse como franco, pudiendo solo computarse los días hábiles (TC/0071/13). De esta forma, hemos

declarado que el artículo 95 de la Ley núm. 137-11 debe interpretarse de la siguiente manera: *El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que dictó la sentencia, en un plazo franco de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la fecha de su notificación.*

d. De conformidad con las documentaciones que reposan en el expediente, la sentencia recurrida fue notificada a la recurrente el jueves tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022). Asimismo, se comprueba que el recurso de revisión fue depositado el día siete (7) del mismo mes y año en la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia. Por tanto, puede validarse con facilidad que entre ambas fechas no transcurrió el plazo franco de cinco días hábiles, y que el recurso de revisión fue interpuesto a través de la secretaría del tribunal que emitió la decisión que se recurre.

e. En ese mismo orden, tanto el artículo 95 como el 96 de la Ley núm. 137-11 exigen, de forma respectiva, que el recurso de revisión debe estar «motivado» y hacer constar, «de forma clara y precisa [,] los agravios causados por la decisión impugnada». Este requisito se cumple, pues la recurrente argumenta, en síntesis, (1) que el tribunal de amparo debió inadmitir la acción por ser extemporánea, por ser notoriamente improcedente y por ser la jurisdicción penal una vía judicial efectiva para proteger el derecho invocado por el accionante; (2) que el accionante no es titular de un derecho de propiedad, pues nunca aportó ninguna prueba sobre el terreno en cuestión, y que el tribunal de amparo omitió ordenar las medidas de instrucción tendentes a verificarlo; (3) que el local comercial objeto del conflicto, al colindar con la frontera con Haití, fue declarado de utilidad pública, de tal manera que sus actuaciones se justifican por ser un asunto de seguridad nacional.

f. En otro orden, el artículo 98 de la Ley núm. 137-11 añade que, después de haber sido el recurso notificado a las demás partes, estas deben depositar su escrito de defensa en la secretaría del tribunal que rindió la sentencia, junto con las pruebas que lo avalan. Esto debe hacerse, al tenor del mencionado artículo, en otro «plazo de cinco días a partir de la notificación del recurso».

g. Respecto de la naturaleza del referido plazo, este tribunal constitucional dispuso, en su Sentencia TC/0147/14, que lo decidido en las sentencias TC/0080/12 y TC/0071/13 —relativo a que el plazo establecido en el artículo 95 es franco, debiendo computarse solo días hábiles— es también aplicable al plazo de cinco días previsto en el artículo 98. Esto en razón de que «las partes en el proceso deben ser tratadas con estricto respeto al principio de igualdad consagrado en el artículo 69.4 de la Constitución», el cual establece que toda persona tiene «derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa». Así, cuando transcurre este plazo franco de cinco días hábiles desde la notificación del recurso de revisión y las partes no producen su escrito de defensa, o lo producen de forma tardía, este tribunal opta por no ponderarlo (TC/0222/15).

h. En esa línea, verificamos que el recurso de revisión fue notificado el lunes catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022) al actual recurrido. Sin embargo, no consta en el expediente escrito de defensa. Por tanto, proseguimos con el examen de admisibilidad.

i. De igual manera, verificamos que, al tenor del criterio asentado por este tribunal (TC/0406/14), la recurrente ostenta la calidad procesal idónea para actuar ante esta sede en contra de la sentencia de amparo. Esto porque fungió como accionada en el marco del conocimiento de la referida acción de amparo que quedó resuelta con la sentencia recurrida; razón por la que consideramos satisfecho este presupuesto procesal.

j. Corresponde ahora determinar si el caso que nos ocupa reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, como lo exige el artículo 100 de la Ley núm. 137-11. La especial trascendencia o relevancia constitucional es una noción de naturaleza abierta e indeterminada que, al tenor del referido artículo 100, «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».

k. Este tribunal ha precisado que hay especial trascendencia o relevancia constitucional cuando, entre otros, se está frente a 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.* (TC/0007/12)

l. Este tribunal constitucional considera que el presente recurso de revisión reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, en virtud de que le permitirá continuar desarrollando y fortaleciendo su jurisprudencia sobre la importancia de la obligación que tienen los órganos jurisdiccionales de contestar todos los planteamientos que le presenten las partes, los medios de inadmisión en materia de amparo y la seguridad nacional.

m. Por tanto, al satisfacer el recurso de revisión todas las formalidades requeridas por los artículos 94, 95, 96 y 100 de la Ley núm. 137-11, este tribunal constitucional declarará su admisibilidad y procederá a conocer del fondo.

10. Fondo del recurso de revisión

a. Tal como hemos advertido, la recurrente le plantea a este tribunal constitucional (1) que el tribunal de amparo debió inadmitir la acción por ser extemporánea, por ser notoriamente improcedente y por ser la jurisdicción penal una vía judicial efectiva para proteger el derecho invocado por el accionante; (2) que el accionante no es titular de un derecho de propiedad, pues nunca aportó ninguna prueba sobre el terreno en cuestión, y que el tribunal de amparo omitió ordenar las medidas de instrucción tendentes a verificarlo; (3) que el local comercial objeto del conflicto, al colindar con la frontera con Haití, fue declarado de utilidad pública, de tal manera que sus actuaciones se justifican por ser un asunto de seguridad nacional.

b. Antes de adentrarnos a analizar los medios de revisión promovidos por la recurrente, resulta pertinente hacer algunas puntualizaciones sobre la acción de amparo. Esto porque, en esencia, la recurrente argumenta que el tribunal de amparo incurrió en un error al haber desechado sus medios de inadmisión. Es decir, uno de sus principales medios de revisión recae en que el amparo debió ser inadmitido.

c. A raíz de lo anterior, conviene retener que el amparo está contemplado en el artículo 72 de la Constitución. Esta disposición consagra la acción de amparo como una garantía de los derechos fundamentales. La Constitución establece lo siguiente:

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

d. La regulación del amparo y sus tipos está recogida detalladamente en la Ley núm. 137-11, que en su artículo 65 establece:

> *La acción de amparo será admisible contra todo acto* [u] *omisión de una autoridad pública o de cualquier particular*[] *que*[,] *en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta*[,] *lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el [h]ábeas [c]orpus y el [h]ábeas [d]ata.*

e. En esencia, se trata de «un mecanismo procesal para reclamar ante los tribunales la protección inmediata contra actos u omisiones de [una] autoridad pública o de los particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales» (TC/0119/14). Ahora bien, la admisibilidad del amparo está sujeta al examen que plasma el artículo 70 de la Ley núm. 137-11. Esta disposición indica:

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

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

2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.

3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

f. Dada su naturaleza y características, según el ya citado artículo 72 de la Constitución, el amparo se constituye como un «procedimiento preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades», donde la «inadmisibilidad debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla» (TC/0197/13). Así, su naturaleza hace que:

la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando sea presentada dentro de los sesenta (60) días que siguen a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del hecho, cuando la petición de amparo no resulte notoriamente improcedente y cuando no existan vías efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular. (TC/0518/16)

g. Respecto de estas causales de admisibilidad, hemos juzgado que:

los criterios por los cuales el juez constitucional decide respecto a la admisibilidad de una acción deben ser dilucidados en un determinado orden lógico procesal, si bien determinados medios de inadmisión pueden ser abordados por el juez en cualquier estado de la causa. En

> *tal sentido, lo relativo a la existencia de una vía más efectiva que el amparo, para un caso determinado, solo debe dilucidarse una vez que se haya determinado su procedencia; a su vez, la procedencia solo puede ser estudiada si el amparo ha sido interpuesto dentro del plazo prescrito por la ley que le rige (con la sola excepción de la violación continua), y aún a ello le precede la determinación de la calidad y la capacidad de amparista. (TC/0604/18)*

h. En efecto, hemos indicado que la primera causal que debe valorarse es la contenida en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, relativa al plazo para la presentación de la acción de amparo. Esto porque su concurrencia hace innecesaria la valoración de las demás causales, «pues las normas relativas a vencimiento de plazos son de orden público, por lo cual su cumplimiento es preceptivo y previo al análisis de cualquier otra causal de inadmisibilidad» (TC/0391/16). Así, «el orden lógico procesal para evaluar las causales de inadmisión que contempla el artículo 70 de la Ley núm. 137-11[] es el siguiente: la extemporaneidad (70.2), la notoria improcedencia (70.3) y, finalmente, la existencia de otra vía judicial efectiva (70.1)» (TC/0217/23).

i. Sin embargo, tal como desarrollaremos en detalle a continuación, si bien el tribunal de amparo contestó adecuadamente los medios de inadmisión relativos a la extemporaneidad y la existencia de otra vía judicial efectiva, omitió pronunciarse sobre la notoria improcedencia.

j. En efecto, verificamos que la recurrente pidió al tribunal de amparo que inadmitiera la acción por ser notoriamente improcedente. Esto porque, acorde a sus alegatos, los planteamientos del accionante carecían «de toda pertinencia jurídica». Según se desprende de la sentencia impugnada, al presentar este pedimento, la actual recurrente lo acompañó al señalar que la improcedencia se

debía a que no se había probado la existencia de un derecho de propiedad sobre el terreno donde opera el local comercial.

k. Además, de la lectura de la sentencia impugnada se desprende que la actual recurrente solicitó al tribunal de amparo que, a fin de comprobar la existencia del referido derecho de propiedad, instruyera a la Oficina de Registro de Títulos de Barahona o, subsidiariamente, al Ayuntamiento de Jimaní, la expedición de una certificación en la que se hiciera constar la titularidad o no del derecho a favor del accionante.

l. Sin embargo, al examinar la sentencia recurrida, notamos —como ya adelantamos— que el tribunal de amparo omitió referirse al medio de inadmisión propuesto. De hecho, se colige que el tribunal confundió los planteamientos de la actual recurrente al pronunciarse solamente sobre la solicitud de medida de instrucción para determinar la existencia del derecho de propiedad, cuando ese asunto difería procesalmente del medio de inadmisión de notoria improcedencia. En efecto, de la sentencia de amparo se lee lo siguiente:

> *En materia de amparo existe lo que se llama libertad de pruebas, conforme dispone el artículo 80 de la ley, lo que quiere decir que la certificación señalada de la Asociación de Comerciantes y Detallistas Jimaní-Malpaso, de fecha 13/12/2021, donde su presidente ejecutivo* […] *certifica que el amparista* […] *es miembro de la asociación desde sus inicios y comerciante activo, no se descarta para los fines presentados, y más si tomamos en cuenta que*[,] *conforme la normativa legal en materia de derecho civil*[,] *la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y reglamentos. Un negocio o comercio no tiene que estar registrado en la conservaduría de hipotecas* […]. *Como tampoco rige la ley 108-05, de registro*

> *inmobiliario,* […] *que prevé en su art. 3, que la Jurisdicción Inmobiliaria tiene competencia exclusiva para conocer de todo lo relativo a derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana, desde que se solicita la autorización para mensura y durante toda la vida jurídica del inmueble, salvo en los casos expresamente señalados en la presente ley.*

m. En vista de lo anterior, este tribunal constitucional determina que el tribunal de amparo incurrió en omisión o falta de estatuir. Tal como ha sido juzgado por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, «los jueces están obligados a pronunciarse sobre todos los pedimentos que [,] de manera formal [,] hagan las partes a través de sus conclusiones, constituyendo el vicio de omisión de estatuir la falta de respuesta a las mismas» (Sentencia 6, del once (11) de febrero de dos mil quince (2015), B. J. 1251). Así, cuando un tribunal no contesta todas las conclusiones formuladas por las partes, incurre en una omisión o falta de estatuir que, a su vez, implica una violación a la tutela judicial efectiva y debido proceso (TC/0578/17).

n. De esta manera, hemos especificado que:

> [p]*ara incurrir en el vicio de omisión de estatuir, es necesario que el juez no se haya pronunciado sobre un pedimento formulado por las partes mediante conclusiones formales, sin una razón válida que justifique tal proceder. En este sentido, el juez está obligado a contestar las pretensiones precisas de las partes, pertinentes a la naturaleza de la acción de amparo incoada, la causa y los elementos circunstanciales decisivos para tutelar los derechos fundamentales invocados, constituyendo el vicio de omisión de estatuir la falta de respuesta a un pedimento de esta naturaleza.* (TC/0672/18)

o. De manera puntual, señalamos que:

> *el vicio de la omisión o falta de estatuir está caracterizado por tres elementos básicos: a) que al órgano jurisdiccional apoderado del conocimiento de una controversia se le haya hecho un pedimento formal respecto de la misma; b) dicho órgano no se haya pronunciado respecto de ese pedimento; y c) que no haya dado razones válidas que justifiquen esa falta u omisión.* (TC/0339/22)

p. Al repasar los elementos de este caso, constatamos que, en efecto, la actual recurrente le solicitó al tribunal de amparo inadmitir la acción por notoria improcedencia; cuestión que no fue respondida y que, además, fue confundida por el tribunal al referirse exclusivamente a la medida de instrucción que le fue planteada. Además, aquella omisión o falta carece de razón válida, pues, al haber el tribunal rechazado los demás medios de inadmisión, decidió admitir y acoger el amparo. Por tanto, la actual recurrente se ha quedado sin respuesta sobre su pedimento de inadmisibilidad y, al ser así, se le ha transgredido su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 69 de la Constitución.

q. A raíz de lo anterior, este tribunal constitucional acogerá el recurso de revisión y revocará la sentencia impugnada. Asimismo, en aplicación de los principios de celeridad, efectividad y economía procesal, así como de la política jurisdiccional seguida por esta corte a partir de la Sentencia TC/0010/12, ratificada en la Sentencia TC/0071/13 en virtud de su autonomía procesal, procederemos a conocer directamente la acción de amparo.

11. Admisibilidad de la acción de amparo

a. En la sección anterior, al repasar los medios de inadmisión propuestos por la actual recurrente al tribunal de amparo, constatamos que este incurrió en omisión o falta de estatuir. Por esa razón, agotaremos el examen de admisibilidad que exige la Ley núm. 137-11 en el orden lógico procesal que corresponde, contestando, a medida que lo desarrollamos, los distintos medios de inadmisión que planteó oportunamente la parte accionada.

b. La actual recurrente sostiene que solicitó al tribunal de amparo que inadmitiera la acción por ser extemporánea. Alega que, al haberse producido el hecho que dio lugar a las supuestas violaciones el tres (3) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), ya habían transcurrido sesenta (60) días cuando la acción se interpuso el quince (15) de enero de dos mil veintidós (2022). No obstante, al verificar el expediente, verificamos que el amparo no fue incoado el quince (15) de enero de dos mil veintidós (2022), como señala erróneamente en su escrito, sino, más bien, el quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021). Es decir, un mes antes. Por ello, se desprende con suma facilidad que entre el hecho que dio origen al amparo y su interposición no había transcurrido el plazo de sesenta días que señala el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11. Apenas habían transcurrido cuarenta y tres (43) días calendario. Consecuentemente, se rechaza este medio de inadmisión sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta sentencia.

c. En segundo lugar, el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11 señala que el amparo es inadmisible cuando la petición «resulte notoriamente improcedente». Al respecto, hemos dicho que, por «notoriedad», la norma se refiere a algo que es manifiesto y, por «infundada», que «carece de fundamento real o racional» (TC/0297/14). Es decir, que el amparo es notoriamente improcedente cuando

las pretensiones de las partes son «ostensiblemente absurdas, insólitas, imposibles» (Sentencia TC/0306/15).

d. La notoria improcedencia se trata de una noción vaga, abierta e imprecisa que solo se puede definir a la lectura de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define su improcedencia.

e. El concepto lo hemos desarrollado con mejor abundancia en nuestra Sentencia TC/0699/16:

> *Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto que está referido a uno de los términos que lo integran —la improcedencia—; es decir, lo que en realidad debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.*
>
> *j. Notoriamente se conceptualiza como la calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta*[, d]*e forma tal que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión. La improcedencia es la calidad «de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que* […] *cont*[iene] *errores o contradicciones con la razón (...)».*
>
> *k. Este supuesto*[,] *como causa de inadmisibilidad de amparo contenido en la Ley núm. 137-11, constituye una «condición 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».*

> *l. En lo relativo a la inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, esta sede constitucional ha establecido criterios relativos a que (i) no se verifique la vulneración de un derecho fundamental (TC/0031/14), (ii) el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado (TC/0086/13), (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria (TC/0017/13 y TC/0187/13), (iv) la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria (TC/0074/14), (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente (TC/0241/13,TC/0254/13, y TC/0276/13) y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia (TC/0147/13 y TC/0009/14).*

f. Como se aprecia, se trata de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito del amparo y, en tanto, lo hacen manifiestamente improcedente. Esos escenarios deben, entonces, conducir a la inadmisión de la acción.

g. Contrario a lo planteado por la parte accionada, este tribunal constitucional considera que, en este caso, el amparo no conjuga la calidad de notoria improcedencia en los términos del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11. Esto se debe a que son hechos no controvertidos que en el mercado binacional de Jimaní, Independencia, el accionante opera un local comercial cuya puerta trasera fue clausurada por el Cesfront. Eso supondría que el conflicto debe ser analizado en fondo.

h. Igualmente, en las pruebas que reposan en el expediente no se evidencia que el asunto haya sido sometido a la justicia ordinaria ni que esta haya sido apoderada. Entonces, a todas luces, es procedente accionar en amparo para dilucidar esta cuestión. Consecuentemente, este tribunal constitucional

rechazará este medio de inadmisión sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta sentencia.

i. Finalmente, la parte accionada también solicitó al tribunal de amparo que inadmitiera la acción por ser la jurisdicción penal una vía judicial efectiva para proteger los derechos invocados por el accionante. Alegaba que, al haber el accionante invocado violaciones de tipo penal, el asunto debía ser resuelto al tenor de la Ley núm. 5869, del veinticuatro (24) de abril de mil novecientos sesenta y dos (1962), que castiga con prisión correccional y multa a las personas que, sin permiso del dueño, se introduzcan en propiedades inmobiliarias urbanas o rurales.

j. El artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 indica que la acción de amparo deviene en inadmisible «cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado». Así, para que se conjugue esta causal deben reunirse los siguientes requisitos: «a) que exista otra vía judicial, b) que esa vía sea efectiva y c) que sea idónea para la protección del derecho fundamental invocado» (TC/0557/17). Este tribunal constitucional también ha indicado que cuando hablamos de «la vía efectiva para reclamar los derechos conculcados», nos referimos *al proceso en sí, a la vía para reclamar el derecho o garantía conculcado; o sea, si se trata de una acción, un recurso o una demanda, que por su naturaleza resulta de los tribunales: civil, de tierras, penal, administrativo, etc. (TC/0093/14)*

k. Asimismo, hemos abundado sobre la importancia que conlleva este requerimiento legal:

> *La existencia de otra vía judicial reviste capital importancia no solo desde el punto de vista del derecho procesal, sino también para la aplicación de la justicia constitucional referida a la materia de amparo,*

> *en la medida que permite fijar su dimensión constitucional y precisar los aspectos que le perfilan como la institución llamada a intervenir en situaciones que demandan respuestas de los órganos públicos y que apuntalan su doble condición de derecho fundamental y de garantía de otros derechos de su misma configuración constitucional[.] (TC/0119/14)*

l. Ahora bien, en nuestra Sentencia TC/0351/14 precisamos que la «institución del amparo no constituye una instancia destinada a debatir temas de legalidad ordinaria, sino un mecanismo de protección para restituir derechos fundamentales cuando se comprueba su vulneración o bien para impedir que ella se produzca». Esto porque «admitir lo contrario sería desnaturalizar su rol de garantía fundamental, pues quedaría expuesta a los rigores y formalismos que caracterizan los procedimientos ordinarios, y, por tanto, dejaría de ser amparo para mutar en un procedimiento común».

m. Esto último lo habíamos afirmado desde el inicio de las labores como Tribunal Constitucional, que «el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria» (Sentencia TC/0030/12). Así, por su propia naturaleza, en nuestra Sentencia TC/0187/13 juzgamos que el amparo «se limita a restaurar un derecho fundamental que ha sido violentado, no pudiendo conocer o decidir asuntos que corresponden a los tribunales ordinarios». En esa misma decisión, hicimos nuestro el criterio sostenido por la Corte Constitucional de Colombia:

> *Conforme a su naturaleza constitucional, la acción de tutela es el mecanismo preferente de protección de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio debe estar dirigido a obtener su amparo efectivo e inmediato frente a los actos u omisiones que los amenacen o vulneren.*

> *Así, la acción de tutela no puede ser entendida como una instancia idónea para tramitar y decidir conflictos de rango legal, pues con [e]ste propósito, el legislador dispuso los medios y recursos judiciales adecuados, así como las autoridades y jueces competentes. (T-901/07)*

n. En ese orden, al decidir la inadmisión del amparo por la existencia de otra vía más efectiva, «el juez de amparo está obligado a indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisible», en cuyo caso debe «explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz» (Sentencia TC/0021/12). Y es que aquella facultad «está condicionada a la idoneidad de la vía ordinaria que exista en el sistema jurídico y a que ella pueda resultar tan efectiva como la propia acción de amparo» (Sentencia TC/0119/14). Ahora bien, hemos precisado lo siguiente:

> *Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno 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. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda. (TC/0182/13)*

o. Aunque este tribunal constitucional ha revocado la sentencia de amparo por haber incurrido en falta u omisión de estatuir respecto del medio de inadmisión de la notoria improcedencia, concurrimos con las motivaciones que en su momento dio al referirse al planteamiento de la jurisdicción penal como otra vía judicial efectiva:

> *En cuanto al otro medio de inadmisión, esto es, que existe otra vía, como la indicada en la ley 5869-62, del 24/4/1962, sobre violación de propiedad, esta ley hace referencia a quien se introduzca en una propiedad inmobiliaria urbana o rural, sin permiso del dueño, arrendatario o usufructuario, imponiendo sanciones a sus autores con la pena de tres meses a dos años de prisión correccional y multa de diez a quinientos pesos, ordenándose en caso de condena el desalojo de los ocupantes de la propiedad y la confiscación de las mejoras que se hubieren levantado en la misma,* […]. *Supuesto de hecho que no aplica para la presente acción constitucional de amparo, ya que el amparista no habla en su instancia a que se le introdujeron en su propiedad, sino de que no se le está permitiendo ejercer su oficio de comerciante a través de una vía de hecho de puesta de candado a su negocio, situación muy diferente a lo que establece el legislador en la ley citada no. 5869-62, por lo que se rechaza este medio de inadmisión sin que tenga que hacerse constar en la parte dispositiva.*

p. En efecto, el asunto que nos ocupa no se trata de que alguien ha penetrado en un terreno que es propiedad del accionante, sino que el gobierno ha clausurado una de las puertas donde el accionante ejerce su actividad comercial. Lo que persigue el accionante no es una sanción penal ni la recuperación de un inmueble, sino que se le permita ejercer libremente su comercio. Consecuentemente, la jurisdicción penal, de parte del accionante, es inefectiva para dar solución a esta problemática. Además, el asunto que se nos plantea es propio de ser resuelto por un tribunal de amparo, pues supone una situación concreta cuya comprobación en fondo no amerita inmiscuirse en asuntos de legalidad ordinaria ni en atribuciones de otras jurisdicciones. Es un conflicto propio para ser resuelto por la jurisdicción de amparo.

q. En vista de todo lo anterior, este tribunal constitucional rechaza este medio de inadmisión de la parte accionada sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta sentencia, y, en consecuencia, admitirá la acción de amparo. Por tanto, nos adentraremos a conocer el fondo.

12. Fondo de la acción de amparo

a. Tal como hemos adelantado, el conflicto que nos concierne inició cuando el tres (3) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) el Cesfront cerró la puerta trasera del negocio del señor Saulis David Báez Santana, ubicado en el mercado binacional con Haití en Jimaní, Independencia. Sostiene que, al actuar de esa manera, el gobierno ha transgredido sus derechos fundamentales. Tras haber argumentado esto, nos solicita que se le ordene al Cesfront retirar la cadena y el candado, que se le permita continuar con el disfrute, goce y posesión del local comercial y que se fije una astreinte para garantizar la ejecución de la decisión.

b. En su defensa, el Cesfront ha argumentado que el accionante no es titular de un derecho de propiedad, pues nunca aportó ninguna prueba sobre el terreno en cuestión. Además, señala que el lugar donde se encuentra el local comercial objeto del conflicto colinda con la frontera dominico-haitiana, por lo que sus actuaciones se justificaban por ser un asunto de seguridad nacional. Con base en ello, solicita que el amparo sea rechazado.

c. Conforme se advierte, el conflicto envuelve un asunto de seguridad nacional y de libertad de empresa. Al respecto, nuestra carta magna dispone, en su artículo 10, lo siguiente:

> *Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de*

los valores patrios y culturales del pueblo dominicano. En consecuencia:

1) Los poderes públicos elaborarán, ejecutarán y priorizarán políticas y programas de inversión pública en obras sociales y de infraestructura para asegurar estos objetivos;

2) El régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la Zona Fronteriza estará sometido a requisitos legales específicos que privilegien la propiedad de los dominicanos y dominicanas y el interés nacional.

d. Asimismo, el artículo 50 de la Constitución consagra la libertad de empresa en los siguientes términos:

El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;

> *3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.*

e. Este derecho —la libertad de empresa— podemos definirlo como la «prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos» (TC/0049/13). Se trata de «un derecho que solo puede ejercitarse en el mercado, que consiste en la libertad para decidir qué producir y cómo hacerlo de acuerdo con la ley», y cuyo valor jurídico protegido «es la iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado, libertad que solo podría estar limitada, de acuerdo con el citado artículo 50 de la Constitución, por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes» (Sentencia TC/0535/15).

f. Nótese que la parte *in fine* del artículo 50.1 de la Constitución admite excepciones a la libertad de empresa, precisamente por asuntos de seguridad nacional. En efecto, no cabe duda de que la libertad de empresa puede ser limitada cuando el uso de una puerta de un local comercial que colinda con la frontera terrestre pone en peligro la seguridad e integridad de nuestra línea fronteriza y, con ello, la soberanía territorial. La Constitución es clara al señalar, en su artículo 10, la supremacía y el interés que tiene la seguridad de la zona fronteriza.

g. Partiendo de lo anterior, de conformidad con los Decretos núms. 325-06 y 323-07, es misión y responsabilidad del Cesfront «establecer un dispositivo de seguridad y control permanente en los puntos de entradas y salidas a lo largo de la frontera terrestre dominicana». De ahí que, en escenarios de esa naturaleza,

en los que una parte del local comercial colinda con la frontera terrestre, es deber y responsabilidad del Cesfront tomar inmediatamente las medidas de lugar para salvaguardar los límites fronterizos, la seguridad nacional y la soberanía territorial, conforme lo avalen las normas que le rigen.

h. En efecto, este tribunal constitucional ha juzgado, respecto de los cuerpos especializados de seguridad, que su creación es una «regulación que refuerza y complementa la intención estatal de preservar la seguridad nacional» (TC/0380/18).

i. Así, este tribunal constitucional considera que la actuación del Cesfront fue adecuada y sustentada en los mandatos constitucionales, pues la limitación de la libertad de empresa se ha fundado y ha tenido como propósito, precisamente, la protección de la zona fronteriza; protección que, de conformidad con el artículo 10 de la Constitución, goza de supremacía e interés nacional. Además, en la medida que al accionante se le ha permitido continuar operando en el local comercial de referencia, la actuación del Cesfront ha sido razonable y proporcional. Lo anterior porque la limitación del local comercial ha sido exclusivamente allí donde el mismo colinda con la frontera terrestre. Consecuentemente, el accionante puede continuar ejerciendo su actividad comercial.

j. Por todas las razones anteriores, este tribunal constitucional no detecta violaciones de derechos fundamentales y rechazará la acción de amparo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Consta en acta el voto disidente del magistrado

Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront), contra la Sentencia núm. 176-2022-SCIV-00024, emitida el veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Independencia.

SEGUNDO: ACOGER el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia 176-2022-SCIV-00024.

TERCERO: ADMITIR la acción de amparo interpuesta por el señor Saulis David Báez Santana en contra del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) y su director.

CUARTO: RECHAZAR la acción de amparo interpuesta por el señor Saulis David Báez Santana en contra del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) y su director.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República;

7 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEXTO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente y accionada en amparo, Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront) y su director; y a la recurrida y accionante en amparo, señor Saulis David Báez Santana.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Sámuel, 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; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

La presente decisión 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