



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0127/14

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinticinco (25) días del mes de junio del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez, Víctor Gómez Bergés, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 140-2012, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo, el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).

Dicha sentencia fue notificada al Ministerio de Salud Pública el doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012), según se puede apreciar en el Acto núm. 833/2012, instrumentado por Juan Malaquías Peña Mejía, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo.

2. Presentación del recurso de revisión

El Ministerio de Salud Pública, interpuso el presente recurso el diecisiete (17) de septiembre de dos mil doce (2012).

El recurso fue notificado a la parte recurrida, Raúl Antonio Herrera Martínez, Centro Médico Herrera Piña, y Procuraduría Fiscal de Santo Domingo, mediante Acto núm. 1099/2012, instrumentado por Eulogio Amado Peralta Castro, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia el diecinueve (19) de septiembre de dos mil doce (2012).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La sentencia recurrida acogió la acción de amparo incoada por Raúl Antonio Herrera Martínez y Centro Médico Herrera Piña, contra la fiscal adjunta, licenciada Laura Vargas de Mejía, y el doctor Francisco Torres, inspector de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pública, por presunta vulneración a los derechos al trabajo y a la libre empresa. Asimismo, esta sentencia ordenó a dicho ministerio que procediera a la reapertura inmediata del Centro Médico Herrera Piña, así como al pago de una astreinte por la suma de cinco mil pesos (RD\$5,000.00) diarios, a cargo del Ministerio de Salud y del doctor Francisco Torres, persona que ordenó el cierre del referido establecimiento.

La decisión recurrida también ordenó al Ministerio Público la devolución de las certificaciones de habilitación en original, fijando a cargo de la Procuraduría Fiscal del Departamento Santo Domingo una astreinte por la suma de mil pesos (RD\$1,000.00) diarios.

La Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo fundó su decisión, entre otros, en los siguientes motivos:

5. Que del análisis de las piezas depositadas en el presente proceso, así como también de las declaraciones y argumentos vertidos por las partes envueltas en la acción de que se trata, este tribunal ha podido establecer lo siguiente: a) Que si bien, el allanamiento ejecutado en el local que aloja la Clínica Herrera Piña, hoy impetrante, según las declaraciones del ministerio público actuante, Lic. Félix Castillo, fue motivado a raíz de una denuncia pública que hizo una conocida periodista, según la cual en el sector donde se encuentra este centro asistencial se estaban produciendo actividades que cohíben la vida, (abortos ilegales) hechos estos que sin embargo no pudieron ser constatados por las autoridades, pues en ese local no se encontró ninguna prueba que pudiera sustentar que en dicho centro se practicaran las actividades antes señaladas; no obstante, hemos podido apreciar que al momento de solicitar al Juez de las Garantías la autorización de allanamiento, esta fue sustentada en los artículo (sic) 99 y siguientes de la Ley General de Salud, que aluden a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acreditación de la clínica y de la persona encargada de la misma, y no a los hechos denunciados. B) Que también hemos verificado, que al momento de practicarse el referido allanamiento, el ministerio público investigador procedió a solicitar al encargado del centro asistencial DR. RAUL ANTONIO HERRERA MARTINEZ la autorización o acreditación que lo habilitaba para funcionar como centro médico, la cual fue entregada por el impetrante en original, y según pudimos confirmar en audiencia, aun reposan en manos del ministerio público. C) Que según lo expuesto por el ministerio público en esta audiencia, la Procuraduría Fiscal de este Departamento no fue quien ordenó el cierre de la Clínica Herrera Piña, sino que fue el Inspector que en ese momento se encontraba con ellos, el Dr. Francisco Torres, en su calidad de Inspector del Departamento de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud quien dio la orden del cierre, ciudadano que cabe resaltar fue deliberadamente convocado y no se encuentra presente en el día de hoy.

6. Que por otro lado la Fiscalía ha depositado en audiencia una Certificación emitida por el Ministerio de Salud, en fecha 12/06/2012, según la cual la Clínica Herrera Piña, tiene depositada una solicitud de habilitación desde el día 26/09/2011, sin embargo a la fecha no se le ha otorgado la licencia de habilitación por no cumplir con los requisitos mínimos exigidos por la Ley General de Salud 42-01 y su Reglamento 1138-03, documento que según sostiene el ministerio público (sic) contradice las documentaciones depositadas por la parte impetrante, según las cuales el centro médico (sic) Clínica Herrera Piña, le fue otorgada una licencia de fecha tres (03) de mayo del 2012, razones por las que solicitó que se mantuviera el cierre ordenado por el ministerio (sic) de Salud Pública (sic); sin embargo de la observación del documento depositado por la fiscalía hemos observado que dicha certificación no está (sic) firmada por el Director



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de este departamento Dr. Ramón López Ledesma, sino por una persona que firma “de orden” (sic) cuya rubrica (sic) es ilegible, contrario a la documentación depositada por el impetrante, especialmente la Licencia de Habilitación Provisional que le fue otorgada bajo el código 03202A04929, en donde consta la firma tanto del Director General de Habilitación, como de Viceministro de Garantía y Calidad, cuyo original reposa en manos del ministerio público desde el mes de Junio (sic) del corriente año, momento en el cual se produjo el allanamiento donde resultó cerrada la Clínica, y hasta la fecha el ministerio público (sic), ni el Ministerio de Salud Pública (sic) han probado que se trate de documentación falsificada, por lo que este tribunal les da entero crédito.

7. Que es un hecho no controvertido que el representante del Ministerio Público ha establecido que no es responsable del cierre de la (sic) Establecimiento de Salud CLINICA HERRERA PIÑA; Asimismo (sic) el Ministerio de Salud no ha enviado un representante, no obstante haber sido regular y válidamente citado y no se ha justificado ante el Tribunal el porqué del cierre de la referida clínica, a pesar de que posee una licencia provisional de habilitación que no ha sido revocada.

8. Que en la especie ha quedado comprobado que existe una ostensible violación a derechos fundamentales consistente en el Derecho al Trabajo y la Libertad de Empresa (sic), contenidos en los artículos 50 y 62 de la Constitución Dominicana, en virtud de que el ciudadano RAUL ANTONIO HERRERA MARTÍNEZ posee las autorizaciones correspondientes que le habilitan para actuar tanto como médico, como también para operar en el Centro asistencial denominado CENTRO MEDICO HERRERA PIÑA; por lo que procede acoger en cuanto al fondo la presente Acción de Amparo (sic), en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razón de que se ha constatado que se trata de un cierre arbitrario no fundado en bases legales y en consecuencia se ordena al Ministerio de Salud la reapertura inmediata de la clínica CENTRO MEDICO HERRERA PIÑA.

9. Que de igual forma procede ordenar al ministerio público (sic), la devolución inmediata de la documentación que le fue entregada por el ciudadano RAUL ANTONIO HERRERA MARTINEZ, al momento de ser practicado el allanamiento, consistentes en el oficio de Habilitación Provisional y la Licencia de Habilitación Provisional originales, que reposan en manos del ministerio público (sic), según el acta de allanamiento ejecutada y conforme pudimos verificar en audiencia, en vista de que el ministerio público (sic) no ha justificado la retención de dichos documentos.

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

La parte recurrente pretende que se anule la sentencia recurrida, bajo el argumento de que fue dictada por un tribunal incompetente; y, de no acogerse la excepción de incompetencia, que la sentencia sea revocada y se rechace el amparo por no existir vulneración a derechos fundamentales.

Para justificar dichas pretensiones argumenta, entre otros motivos, los siguientes:

a. La Dirección de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social solicitó al Ministerio Público poner en movimiento la acción pública al tener conocimiento, a través del programa “El Informe” de Alicia Ortega, de que el Centro Médico Herrera Piña operaba un establecimiento de salud sin la debida autorización, sin el registro sanitario requerido para ello, y que se estaban realizando procedimientos quirúrgicos reñidos con la Constitución y las leyes dominicanas.

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. En tal virtud, fue realizado un allanamiento y registro del establecimiento de la referida clínica, en ocasión del cual la Dirección de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por mediación del inspector actuante, la clausuró temporalmente.

c. El Centro Médico Herrera Piña y el Dr. Raúl Herrera Martínez interpusieron la acción de amparo, en virtud de la cual la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo dictó la sentencia recurrida, que, según los argumentos de esta parte, viola su derecho de defensa y el debido proceso, pues “no fueron parte en el proceso” y “en ningún momento tuvieron la oportunidad de defenderse”, ya que “nunca fueron notificados para comparecer a las audiencias celebradas por el tribunal a-quo”.

d. Sostiene esta parte que el juez de amparo era incompetente para conocer de dicha acción, pues la jurisdicción competente es la contencioso administrativa.

e. Finalmente, indica que sus actuaciones como órgano administrativo responden al ejercicio de las facultades legales, por lo que no han vulnerado los derechos fundamentales de la parte recurrida.

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión

La parte recurrida, Centro Médico Herrera Piña, no hizo uso de su derecho a depositar un escrito de defensa, previsto en las disposiciones del artículo 98 de la Ley núm. 137-11, no obstante haberle sido notificado el recurso de revisión.

6. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso en revisión, las pruebas documentales que obran en el expediente son, entre otras, las siguientes:

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).
2. Acto núm. 1099/2012 instrumentado por Eulogio Amado Peralta Castro, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia el diecinueve (19) de septiembre de dos mil doce (2012).
3. Resolución núm. 9380-ME-12, expedida el dieciocho (18) de junio de dos mil doce (2012), por la Oficina Judicial de Servicios de Atención Permanente del Despacho Judicial Penal Santo Domingo, en la que se autoriza el allanamiento.
4. Acta de Registro y Allanamiento de Recinto Privado, practicado el veinticinco (25) de junio de dos mil doce (2012).
5. Acuerdo núm. 0083, del veintitrés (23) de julio de dos mil doce (2012), suscrito entre Ramón Anulfo López, director general de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, y el Dr. Raúl Antonio Herrera Martínez, mediante el cual las partes acuerdan abrir las consultas médicas y no dar uso al área de laboratorio hasta obtener una decisión judicial.
6. Comunicación núm. 0084, expedida el veintitrés (23) de julio de dos mil doce (2012), mediante la cual Ramón Anulfo López, Director General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, le comunica al Dr. Raúl Antonio Herrera constancia de la entrega de las llaves del Centro de Atención Primaria Herrera Piña, con la finalidad de acceder a los Consultorios Médicos y demás áreas y ofrecer servicios, exceptuando el laboratorio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente conflicto tiene su origen en un allanamiento realizado por el Ministerio de Salud en perjuicio del Centro Médico Herrera Piña, que concluyó con el cierre temporal de dicho centro. En tal sentido, Raúl Antonio Herrera Martínez, director del centro de salud, interpuso una acción de amparo en contra de Laura Vargas de Mejía, procuradora fiscal, y Francisco Torres, inspector de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, personas que participaron en la instrumentación del referido allanamiento, bajo el argumento de que la actuación descrita viola el derecho a una tutela judicial efectiva, el derecho a la salud y el derecho al trabajo.

Dicha acción fue acogida por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo, mediante la referida sentencia núm. 140-2012, en ocasión de la cual el Ministerio de Salud interpuso el presente recurso de revisión.

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de lo establecido en el artículo 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Admisibilidad del recurso de revisión

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión resulta admisible por las siguientes razones:

a. De acuerdo con las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo sólo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en tercera.

b. El artículo 100 de la referida ley núm. 137-11 establece los criterios para la admisibilidad del recurso de revisión de amparo, sujetándola a que la cuestión de que se trate entrañe una especial trascendencia o relevancia constitucional. En efecto, dicho artículo faculta al Tribunal Constitucional para apreciar dicha trascendencia o relevancia, atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para determinar el contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

c. Con respecto a la especial trascendencia o relevancia constitucional, este Tribunal fijó su posición mediante la Sentencia TC/0007/12 del 22 de marzo de 2012, según la cual:

tal condición sólo 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 tal condición sólo 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

d. En la especie, el Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión tiene relevancia y trascendencia constitucional, ya que el conocimiento del fondo del mismo permitirá redefinir su criterio sobre los tribunales competentes para conocer de las acciones de amparo contra los actos u omisiones de una autoridad administrativa, municipal o nacional.

10. Sobre el recurso de revisión

En lo que se refiere al recurso de revisión, este tribunal realiza las siguientes consideraciones:

a. Conforme la documentación y hechos previamente mencionados, el presente conflicto se origina en virtud de que mediante Resolución núm. 9380-ME-12 expedida el dieciocho (18) de junio de dos mil doce (2012) por la Oficina Judicial de Servicios de Atención Permanente del Despacho Judicial Penal Santo Domingo, se autorizó a la licenciada Laura Vargas de Mejía, procuradora fiscal adjunta del Distrito Judicial Santo Domingo, a realizar el allanamiento y registro de la Clínica Herrera Piña, en virtud de una investigación que se realiza por presunta violación a las disposiciones de los artículos 92, 99, 100, 148. 150, 155.2 y 156.7 de la Ley núm. 42-01, General de Salud y sus reglamentos de aplicación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Dicho allanamiento fue practicado el veinticinco (25) de junio de dos mil doce (2012), por la licenciada Laura Vargas de Mejía y el licenciado Félix Castillo, ambos procuradores fiscales adjuntos del Distrito Judicial Santo Domingo, participando como testigo el doctor Francisco Torres, inspector de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, quien procedió a cerrar el establecimiento.

c. Es en ocasión de tales actuaciones que la parte hoy recurrida interpuso, el diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2012) una acción de amparo contra la licenciada Laura Vargas de Mejía, procuradora fiscal adjunta, y el doctor Francisco Torres, inspector de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, la cual fue acogida mediante la referida Sentencia núm. 140-2012, en la que la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo ordena al Ministerio de Salud Pública la reapertura del Centro Médico Herrera Piña. Esta es la decisión que ha sido objeto del presente recurso.

d. Uno de los principales argumentos del recurrente -en el presente recurso- es que la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo no era el tribunal competente para conocer de la referida acción de amparo, pues la jurisdicción competente es la contencioso- administrativa.

e. Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional ha sostenido que, conforme a lo dispuesto en los artículos 72 y 74 de la referida Ley núm. 137-11, la acción de amparo es competencia del juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado, y en aquellos lugares en que el dicho tribunal se encuentra dividido en cámaras o salas, o en que hayan jurisdicciones especializadas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Si se trata de una acción de amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra los actos u omisiones de la Administración Pública, como en la especie, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

f. Asimismo, las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la referida ley núm. 137-11 establecen que hasta tanto se establezca la jurisdicción contenciosa administrativa de primer grado, cuando el acto u omisión emane de una autoridad municipal distinta a la del Distrito Nacional y los municipios y distritos municipales de la provincia Santo Domingo, será competente para conocer de la acción de amparo el juzgado de primera instancia que corresponda a ese municipio; así como para conocer de las acciones de amparo interpuestas contra los actos u omisiones de una autoridad administrativa nacional que tenga su sede en un municipio. Pero cuando el juzgado de primera instancia se encuentre dividido en cámaras o salas, el competente lo será su presidente o quien tenga a su cargo las atribuciones civiles en dicho juzgado de primera instancia.

g. En relación con la sentencia objeto del presente recurso, hemos establecido que, apoderado de la acción, el juez de amparo debe verificar, incluso de oficio, su propia competencia de atribución y, tal y como lo dispone el párrafo III del artículo 72 de la referida ley núm. 137-11, si se declara incompetente, expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. Tal y como lo indica la referida norma, la designación hecha por el juez que declare su incompetencia, ya sea esta *ratione materiae* o *ratione loci*, se impondrá a las partes y al juez de envío, quien no puede rehusarse a estatuir, bajo pena de incurrir en denegación de justicia.

h. En la especie, el amparo fue conocido por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es decir, por un tribunal distinto al dispuesto en la disposición transitoria tercera de la referida ley núm. 137-11.

i. Contrario a lo dispuesto en los párrafos anteriores, el juez de amparo, procedió a conocer del mismo sin percatarse de su incompetencia para conocer de la acción, razón por la cual procede revocar la referida sentencia núm. 140-2012.

j. En virtud de lo anterior, y con la finalidad de que no se posponga de manera indefinida la solución del presente conflicto, el Tribunal Constitucional, en vez de declinar el conocimiento de la presente acción de amparo por ante la jurisdicción competente, procederá a conocer de la acción de amparo (Sentencia TC/0071/13).

k. En este caso, el Tribunal Constitucional ha podido verificar que el presente conflicto tiene su origen en el cierre del centro por las presuntas violaciones a las disposiciones de la referida Ley General de Salud, específicamente en sus artículos 92, 99, 100, 148. 150, 155.2 y 156.7, los cuales prescriben una serie de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones, así como la tipificación de hechos punibles con sus respectivas sanciones, sobre lo cual el artículo 162 de la referida ley dispone que *las infracciones que se deriven de las violaciones a la presente ley, serán de la competencia de los tribunales ordinarios, siguiendo el procedimiento establecido en el derecho común propio de cada infracción y de acuerdo a su naturaleza.*

l. Es en virtud de las alegadas infracciones penales, que el Ministerio Público realizó el referido allanamiento, acompañado de autorización judicial, procediendo con ello a secuestrar los objetos y documentos que se describen en el acta de registro y allanamiento que consta en el expediente. Lo anterior evidencia que ha sido puesta en movimiento la acción penal pública, y, en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relación con la misma, no existe prueba de que se haya extinguido, ni de que se haya dictado una decisión que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

m. Por otro lado, el artículo 148 de la referida Ley General de Salud faculta al Ministerio de Salud Pública a clausurar, parcial o totalmente, de manera temporal, las instalaciones de los establecimientos que incumplan las medidas administrativas de seguridad. En virtud de dicha disposición legal, se procedió al cierre del Centro Médico Herrera Piña. Ante la inconformidad con la actuación de la Administración, el Centro Médico Herrera Piña pudo interponer -entre otras acciones- un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo, no una acción de amparo, como en efecto hizo.

n. Sobre este particular llama la atención de este tribunal que, conforme a un acuerdo arribado por las partes el veintitrés (23) de julio de dos mil doce (2012), el Ministerio de Salud Pública, representado por Ramón Anulfo López, Director General de Habilitación y Acreditación, procedió a entregar al doctor Raúl Antonio Herrera Martínez las llaves del Centro Médico Herrera Piña para abrir las consultas médicas y no dar uso al área de laboratorio, hasta obtener una decisión judicial, la cual debe haber adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

o. En el presente caso, determinar si la clausura del Centro Médico Herrera Piña ha sido realizada conforme al derecho es una cuestión de fondo que debe de ser delimitada por otra vía, la jurisdicción correspondiente, esto es, la contencioso administrativa; mientras que el proceso penal, iniciado con la puesta en movimiento de la acción pública por parte del Ministerio Público, es competencia de los tribunales penales ordinarios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p. Desde la sentencia TC/0030/2012 del 3 de agosto de 2012 (posteriormente reiterado en varias decisiones dentro de las cuales se encuentran las Sentencias TC/0083/2012 y TC/0084/2012, ambas del 15) de diciembre de 2012, este tribunal ha afirmado 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.*

q. Efectivamente, la acción de amparo, por su propia naturaleza, definida en el artículo 72 de la Constitución dominicana y en el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, se limita a restaurar un derecho fundamental que ha sido violentado, no pudiendo conocer o decidir asuntos que corresponden a los tribunales ordinarios dentro de la República Dominicana.

r. Finalmente, conforme a las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo es inadmisibles cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado, como sucede en la especie.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, y el voto particular de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: ACOGER el recurso de revisión referido en el acápite precedente y, en consecuencia, **REVOCAR** la referida sentencia núm. 140-2012.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por el doctor Raúl Antonio Herrera Martínez, director de Centro Médico Herrera Piña contra la licenciada Laura Vargas de Mejía, procuradora fiscal adjunta, y del doctor Francisco Torres, inspector de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, por existir otras vías judiciales, como la jurisdicción penal, que permite de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y 7 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

QUINTO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al doctor Raúl Antonio Herrera Martínez, director de Centro Médico Herrera Piña, a la licenciada Laura Vargas de Mejía, procuradora fiscal adjunta de la provincia Santo Domingo, al doctor Francisco Torres, inspector de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, y al Ministerio de Salud Pública.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales¹, con la máxima consideración respecto a la mayoría del Pleno, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe a nuestro desacuerdo respecto a la denegación al amparo de su naturaleza de acción principal; rasgo que, a nuestro juicio, se desprende tanto del artículo 72 de nuestra Carta Magna (A), como del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 (B).

A) LA PRINCIPALÍA DEL AMPARO SEGÚN EL ART. 72 DE LA CONSTITUCIÓN

1. En el caso que nos ocupa, luego de motivar la procedencia de la revocación de la sentencia del juez de amparo, el Tribunal Constitucional procedió a declarar la inadmisibilidad de la acción originalmente interpuesta en los siguientes términos:

«n) Por otro lado, el artículo 148 de la referida Ley General de Salud faculta al Ministerio de Salud Pública a clausurar, parcial o

¹ En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, de acuerdo con los artículos 186 *in fine* de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11 (en lo adelante, “Ley núm. 137-11”).

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

totalmente, de manera temporal, las instalaciones de los establecimientos que incumplan las medidas administrativas de seguridad. Ha sido en virtud de tal facultad que se procedió al cierre del Centro Médico Herrera Piña. Ante la inconformidad con la actuación de la Administración, el Centro Médico Herrera Piña debía interponer un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo, y no una acción de amparo, como en efecto hizo. [...]

p) En el presente caso, determinar si la clausura del Centro Médico Herrera Piña ha sido realizada conforme al derecho es una cuestión de fondo que debe de ser delimitada por otra vía, la jurisdicción correspondiente, esto es, la contencioso administrativa; mientras que el proceso penal, iniciado con la puesta en movimiento de la acción pública por parte del Ministerio Público, es competencia de los tribunales penales ordinarios.

q) Ya desde la sentencia TC/0030-2012 de fecha tres (3) de agosto de dos mil doce (2012) [...], este Tribunal ha afirmado 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”.

r) Efectivamente, la jurisdicción de amparo, por su propia naturaleza, contenida en el artículo 72 de la Constitución dominicana y en el artículo 91 de la ley número 137-11, se limita a restaurar un derecho fundamental que ha sido violentado, no pudiendo conocer o decidir asuntos que corresponden a los tribunales ordinarios dentro de la República Dominicana».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Ante todo, conviene indicar que la naturaleza de la acción de amparo figura descrita en el artículo 72 de nuestra Carta Magna, que al respecto consagra 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 habeas corpus, cuando resulten vulnerados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para ser 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**»².*

3. La lectura de la parte *in fine* de la anterior disposición revela que, al singularizar como *preferente* el procedimiento de amparo, el constituyente procuró otorgarle preponderancia y evitar su relegación en favor de otros mecanismos procesales que ofrezcan una tutela similar al derecho fundamental cuya protección se persiga.

Nótese, en ese sentido, que la *preferencia* encabeza el orden de prelación de los seis rasgos que caracterizan al procedimiento de amparo según el indicado artículo 72³; y que la primera acepción de este vocablo consiste en la «[p]rimacía, ventaja o mayoría que alguien o algo tiene sobre otra persona o cosa, ya en el valor, ya en el merecimiento»⁴. Extrapolando este preponderante matiz semántico al ámbito procesal constitucional y al problema que nos ocupa, se infiere que la *preferencia* del artículo 72 equivale a las ventajas que

² Subrayado nuestro.

³ Preferente, sumario, oral, público, gratuito e informal.

⁴ *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomo II, 2001, Madrid, voz “preferencia”, p. 1821.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para la víctima de la conculcación de un derecho fundamental puede presentar una vía judicial con relación a otras. Cabe deducir, en consecuencia, que tanto el constituyente como el legislador ordinario procuraron otorgar principalía al amparo dentro de la gama de acciones que el ordenamiento procesal pone a disposición del justiciable; intención que se revela, además, con el vasto espacio de incidencia que asignó a este mecanismo con el propósito deliberado de garantizar de forma efectiva el respeto a los derechos fundamentales.

4. Con relación a este último aspecto, se puede observar, por un lado, que el ámbito de aplicación del aludido artículo 72 atribuye incidencia al amparo sobre la vulneración de *todos* los derechos fundamentales, e incluso su simple amenaza de parte de cualquier autoridad pública o persona privada física o jurídica⁵; y, por el otro, que el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 sigue fielmente la misma orientación:

*«Actos impugnables. 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 Hábeas Corpus y el Hábeas Data»⁶.*

5. De manera que este carácter principal y preeminente de la acción de amparo impone con relación a cada caso una ponderación particular de las vías judiciales alternativas susceptibles de proveer un mejor remedio judicial cuya eficacia debe ser medida basándose en criterios objetivos. En otras

⁵ Solo la libertad individual y el derecho a la información personal, que se encuentran especialmente amparadas por el hábeas corpus y el hábeas data, respectivamente (artículos 72 y 71 de la Constitución), quedan excluidos del manto protector del amparo.

⁶ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

palabras, que solo deberían considerarse como vías procesales más efectivas que la acción de amparo las que puedan solucionar con mayor acierto los casos de notoria complejidad o que requieran mayor pericia técnica del juzgador; supuestos en los que se podría optar por las jurisdicciones especializadas, tal como dispone el artículo 74 de la Ley núm. 173-11:

«Amparo en jurisdicciones especializadas. 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, debiendo seguirse, en todo caso, el procedimiento previsto por esta ley».

6. Así lo entiende, por cierto, no solo la doctrina constitucional dominicana más socorrida⁷, sino también nuestro precedente TC-0197-13, que al respecto expresa lo siguiente:

«a) De conformidad con las disposiciones del artículo 72 de la Constitución, la acción de amparo es un procedimiento preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades; y que por ende, su inadmisibilidad debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla.

b) Tal 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 manifiestamente

⁷ «[...] solamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear éste o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado⁷». (Néstor Pedro SAGUÉS, “Amparo y vías judiciales efectivas”, citado por Eduardo JORGE PRATS en el diario “Hoy”, edición del 11 de agosto de 2011, p. 6. Véase este último en la siguiente dirección electrónica: <http://www.hoy.com.do/opiniones/2011/8/11/388292/Amparo-y-vias-judiciales-efectivas>).

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

improcedente; y cuando no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular. Ello equivale a decir que en el caso de que existiese un proceso o acción de menor o igual efectividad que el amparo, este último debe ser declarado admisible, teniendo el accionante un derecho de opción entre las dos vías.

c) En la especie [...], este tribunal constitucional entiende que la acción de amparo era un procedimiento igual o aún más idóneo que el procedimiento administrativo, tomando en consideración la rapidez del referido procedimiento constitucional. [...]

d) Estas medidas facultan al juez de amparo a aplicar una tutela judicial diferenciada, lo que permite que en determinados casos se otorguen medidas excepcionales tomando en consideración la situación específica de cada hecho, todo en virtud del principio de efectividad afirmado en el numeral 4) del artículo 7 de la Ley número 137-11.

*e) En tal virtud, este tribunal constitucional es de opinión que la acción de amparo intentada por Manuel Mateo Calderón y compartes, era perfectamente admisible [...]. Además, el tribunal a-
quo no demostró que la vía administrativa era más adecuada que la vía del amparo para salvaguardar los derechos en cuestión, por lo que debió conocer el fondo de dicha acción y rechazarla por no existir violación a algún derecho fundamental, conforme se verá más adelante»⁸.*

7. Pero el carácter principal y no subsidiario o accesorio de la acción de amparo no solo se deriva de la normativa consagrada por el artículo 72 de

⁸ Subrayado nuestro.

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Constitución, sino también de los mecanismos de aplicación de las causales de inadmisión previstas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

B) LA PRINCIPALÍA DEL AMPARO SEGÚN EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY 137-11

8. El artículo 70 de la Ley núm. 137-11, como es bien sabido, prevé las causales de inadmisión de la acción de amparo en los siguientes términos:

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

1. Cuando existan otras vías 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 ».

9. En la sentencia que nos ocupa, el Tribunal motiva el pronunciamiento de la inadmisibilidad partiendo de indicada primera causal del artículo 70, es decir, la que concierne a la existencia de “*otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*”. Conviene observar que el ya enunciado párrafo capital del artículo 70 introduce las tres causales de inadmisibilidad recordándonos, textualmente,

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que “[e]l juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, **podrá**⁹ dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...]”.

La mera literalidad del texto denota con evidencia difícilmente refutable que el uso del tiempo verbal **podrá** no se incluyó por azar en la disposición aludida, sino que manifiesta un designio legislativo expreso y preciso: otorgar un margen de apreciación en favor del juez para permitirle conocer el fondo del asunto incluso en la eventualidad de que resulten configuradas una o más de las causales contenidas en dicho texto. La naturaleza indubitable de ese propósito se infiere de que si el legislador hubiese querido disponer la solución opuesta, o sea, el obligatorio pronunciamiento de la inadmisión, habría manifestado que el juez **deberá** dictaminarla, en vez de que **podrá** declararla, como taxativamente indica dicho texto. Obviamente, mediante el empleo del verbo *poder*¹⁰, en el futuro simple *podrá*, se pretendió dar carácter prioritario a la tutela de derechos fundamentales frente al mero cumplimiento de formalidades procesales, en concordancia con los principios consagrados en el artículo 72 de la Constitución.

10. El designio del constituyente, en cuanto al carácter preferente del amparo, fue igualmente acogido por el legislador al diseñar el esquema procesal desarrollado por la Ley núm. 137-11, que incluyó en su artículo 71 la siguiente norma:

«Artículo 71.- Ausencia de efectos suspensivos. El conocimiento de la acción de amparo, que reúna las condiciones de admisibilidad, no podrá suspenderse o sobreseerse para aguardar la definición de la suerte de otro proceso judicial»¹¹.

⁹ Subrayado nuestro.

¹⁰ “Tener expedita la facultad de o potencia de hacer algo” (*Diccionario de la lengua española*, precitado, tomo II, p. 1791).

¹¹ Subrayado nuestro.

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En este contexto, estimamos que para descartar la acción de amparo en favor de otras vías judiciales, estas últimas deben considerarse más efectivas, ya que, a nuestro juicio, tanto para la Constitución como para la Ley núm. 137-11, dicha acción representa el principal remedio a cualquier conculcación o amenaza a derechos fundamentales.

Este rasgo de mayor efectividad produce dos consecuencias principales: de una parte, que la acción de amparo no debe ser sobrepasada en beneficio de otro proceso judicial en curso al que se encuentre vinculada; y, de otra parte, que no debe inadmitirse dicha acción en caso de concurrencia de otras vías judiciales alternativas que ofrezcan igual o menor umbral de protección a los derechos conculcados. En resumen, insistimos, que la inadmisión del amparo solo debe pronunciarse en los casos de que la vía judicial alternativa resulte más efectiva que el amparo mismo.

12. Así lo entiende no solo la doctrina constitucional dominicana más socorrida¹², sino también el ya aludido precedente TC/0088/14, que fue recientemente reiterado en los siguientes términos:

«c. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en su Sentencia TC/182/13 (página 14) 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

¹² Al respecto, Eduardo JORGE PRATS (citando al profesor argentino Néstor Pedro Sagüés, en el artículo “*Amparo y vías judiciales efectivas*” publicado en el periódico “Hoy”, edición del 11 de agosto de 2011), expresa lo siguiente: “[...] *solamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear éste o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado*”. Véase dicho artículo en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.hoy.com.do/opiniones/2011/8/11/388292/Amparo-y-vias-judiciales-efectivas>.

Sentencia TC/0127/14. Expediente núm. TC-05-2012-0109, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo, incoado por el Ministerio de Salud Pública contra la Sentencia núm. 140-2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

d. De igual forma, el criterio de que la acción de amparo es la vía idónea que tiene toda persona para tutelar los derechos fundamentales vulnerados ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias TC/0197/13 del 31 de octubre de 2013 (página 11, párrafo 10.1, literal a) –TC/0217/13 del 22 de noviembre de 2013 (página 18, párrafo h) y TC/0205/13 del 13 de noviembre de 2013 (página 18, literal z) página 12, literal h) y página 11 y 12, literal e).

e. Cuando existe riesgo de que mediante el uso de las vías ordinarias, la protección de los derechos fundamentales conculcados pudiera resultar tardía, o cuando se advirtiere un daño inminente, motivado por acciones cometidas por autoridades públicas o por particulares que demanda ser reparado de forma inmediata, la acción de amparo constitucional es la vía idónea para tutelarlos.

f. Por otra parte, no obstante lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, que reconoce como causa de inadmisibilidad el hecho de que “existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”, este tribunal entiende que en la parte capital de este artículo se reconoce como una facultad del juez la declaración de inadmisibilidad de la acción que se le somete, sin pronunciarse sobre el fondo, ante la existencia de determinados



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supuestos de hecho como son: 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; o 3) cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente. Es decir, que el declarar la inadmisibilidad de la acción o no, es una prerrogativa facultativa del juez, la cual estará supeditada a la valoración que este le conceda a los méritos de la acción planteada y a la naturaleza del daño causado, y si esta amerita su resarcimiento de manera inmediata».

13. Con base en los razonamientos precedentemente expuestos, sumados al principio de efectividad contemplado en el artículo 7.4 de la Ley núm. 137-11¹³, y a la norma establecida en el artículo 74.4 de la Constitución¹⁴, nos decantamos en favor de la conveniencia de interpretar las reglas de admisibilidad del amparo en favor del accionante. Por ese motivo estimamos que la causal de inadmisibilidad de dicha acción por existencia de otras vías judiciales solo debe aplicarse frente a remedios procesales de mayor efectividad, dado que consideramos su procedencia como regla general y su inadmisión como excepcional.

14. En ese orden de ideas, opinamos que la sentencia respecto a la cual emitimos el presente voto particular interpretó erróneamente las condiciones de aplicación de la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 70.1 de la

¹³«**4. Efectividad.** Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades».

¹⁴ En cuya virtud «los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referida Ley núm. 137-11; desacierto que se originó al no haber ponderado en su justa dimensión la efectividad de la acción de amparo frente a las demás vías procesales abiertas para hacer contrapeso a las vulneraciones de derechos fundamentales que alegó el accionante.

Por tanto, favorecemos el criterio de que el juez apoderado debió declarar admisible la acción de amparo, evaluar los argumentos de fondo que la sustentaban y emitir el fallo correspondiente. Estimamos en ese sentido que dicho juez se encontraba en plena capacidad de discernir si con la actuación atacada fueron efectivamente violados los derechos fundamentales del accionante, así como para adoptar las medidas apropiadas para subsanar dicha vulneración.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez.

VOTO PARTICULAR DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

Anunciamos, a manera de preámbulo, la peculiaridad en el voto plasmado a continuación que pronuncia de manera parcial opinión salvada y opinión disidente, de la jueza que suscribe.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto salvado y disidente

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado y disidente, precisamos delimitar el ámbito en uno y otro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pronunciamiento; es salvado en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este Tribunal Constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo, luego es disidente en los fundamentos que desarrolla para revocar la sentencia que amparó el derecho fundamental al Trabajo y la Libertad de Empresa del recurrente.

II. Voto salvado: De la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este Tribunal finalmente subsanó, a través de la sentencia TC/0071/2013 del 7 de mayo del 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

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

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de cinco (5) días, como en efecto se hizo.

III. Breve preámbulo del caso

3.1. Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos invocados, el conflicto tiene su origen en un allanamiento realizado por el Ministerio de Salud Pública en perjuicio del Centro Médico Herrera Piña, que concluyó con el cierre temporal de dicho centro. En tal sentido, Raúl Antonio Herrera Martínez, director del centro de salud, interpuso una acción de amparo en contra de Laura Vargas de Mejía, procuradora fiscal adjunta, y Francisco Torres, inspector de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, personas quienes participaron en la instrumentación del referido allanamiento, bajo el argumento de que la actuación descrita viola el derecho a una tutela judicial efectiva, el derecho a la salud y el derecho al trabajo.

3.2. La sentencia recurrida acogió la acción de amparo incoada por Raúl Antonio Herrera Martínez y Centro Médico Herrera Piña, contra la fiscal adjunta, licenciada Laura Vargas de Mejía, y el Doctor Francisco Torres, inspectores de la Dirección General de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública, por presunta vulneración a los derechos al trabajo y a la libre empresa; ordenó a dicho ministerio que procediera a la reapertura inmediata del Centro Médico Herrera Piña, así como al pago de una astreinte por la suma de cinco mil pesos (RD\$5,000.00) diarios a cargo del Ministerio de Salud y del Doctor Francisco Torres, persona que ordenó el cierre del referido establecimiento.

3.3. La decisión recurrida también ordenó al Ministerio Público la devolución de las certificaciones de habilitación en original, fijando a cargo de la Procuraduría Fiscal del Departamento Santo Domingo una astreinte por la suma de mil pesos (RD\$1,000.00) diarios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. Los motivos de nuestra discrepancia

4.1. En la especie, el consenso del Tribunal Constitucional ha dispuesto anular la sentencia objeto de revisión, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo, el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012), fundamentándose en que “i) *En la especie, el amparo fue conocido por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo; es decir, por un tribunal distinto al dispuesto en la disposición final tercera de la referida ley número 137-11...el juez de amparo procedió a conocer del mismo sin percatarse de su incompetencia para conocer de la acción.*”, y en funciones de tribunal de amparo declarar la improcedencia de la acción basándose en que “m) *Es en virtud de las alegadas infracciones penales, que el Ministerio Público realizó el referido allanamiento, acompañado de la debida autorización judicial, procediendo con ello a secuestrar los objetos y documentos que se describen en el acta de registro y allanamiento que consta en el expediente. Lo anterior evidencia que ha sido puesta en movimiento la acción penal pública, y, con relación a la misma, no existe prueba de que se haya extinguido, ni de que se haya dictado una decisión que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.*”

4.2. Adicionalmente, este Tribunal ha expresado en el literal n) del título 10 de la presente sentencia que: “n) *Por otro lado, el artículo 148 de la referida Ley General de Salud faculta al Ministerio de Salud Pública a clausurar, parcial o totalmente, de manera temporal, las instalaciones de los establecimientos que incumplan las medidas administrativas de seguridad. Ha sido en virtud de tal facultad que se procedió al cierre del Centro Médico Herrera Piña. Ante la inconformidad con la actuación de la Administración, el Centro Médico Herrera Piña debía interponer un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo, y no una acción*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de amparo, como en efecto hizo. p) En el presente caso, determinar si la clausura del Centro Médico Herrera Piña ha sido realizada conforme al derecho es una cuestión de fondo que debe de ser delimitada por otra vía, la jurisdicción correspondiente, esto es, la contencioso administrativa; mientras que el proceso penal, iniciado con la puesta en movimiento de la acción pública por parte del Ministerio Público, es competencia de los tribunales penales ordinarios...”

4.3. Sobre la alegada incompetencia de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo, es preciso señalar que es la propia Ley 137-11, en su artículo 72 que le da la competencia para conocer de esta materia, cuando establece: “Será *competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado.*”, verificándose que la disposición a que hace referencia el consenso, es transitoria, la cual no puede en modo alguno invalidar la establecida de manera principal en el artículo precedente señalado, de ahí que, el juez de amparo al declarar su competencia procedió conforme a la ley antes señalada.

4.4. En cuanto a la inadmisibilidad de la acción de amparo decretada por el consenso de este Tribunal, por existir otras vías más efectivas, como la jurisdicción penal y contenciosa administrativa, para obtener la protección del derecho fundamental invocado, discrepamos, en razón de que, de la lectura del artículo 70 de la Ley No. 137-11, se evidencia la potestad discrecional que le es otorgada por esta normativa al juez de amparo para decretar la inadmisibilidad de la acción que se le requiere, sin pronunciarse sobre el fondo, ante la presencia de determinadas circunstancias, tales como: “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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conculcado un derecho fundamental; o 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente”.

4.5. Es decir, el juez de amparo tiene la libertad facultativa para decretar la admisibilidad o no, y dependerá de la valoración que éste le confiera a la acción planteada y a la naturaleza del perjuicio causado, tomando en consideración, además, si es necesario una rápida enmienda de los derechos conculcados.

4.6. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ha establecido en su sentencia TC/0182/13 Página 14 que: *“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.”*

4.7. De igual forma, ha sido confirmado por este Tribunal el criterio de que la acción de amparo es la vía más idónea que tiene toda persona para tutelar los derechos fundamentales vulnerados, a través de las sentencias No. TC-0197 del 31 de octubre de 2013, página 11, párrafo 10.1, literal a); No. -TC-0217/13 del 22 de noviembre de 2013, página 18, párrafo h); y TC-0205-13 del 13 de noviembre de 2013, página 18, literal z), página 12, literal h) y página 11 y 12, literal e).

4.8. Debemos señalar además, que el juez del primer grado falló de manera correcta ya que, contrario a lo que señala el Tribunal Constitucional en el literal p) del título 10 de la presente sentencia, se puede verificar que al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante real y efectivamente se le ha producido una violación a su derecho al Trabajo y a la Libertad de Empresa, los cuales están consagrados en los artículos 50 y 62 de la Constitución Dominicana, pues el reclamo hecho por éste ineludiblemente envuelve derechos fundamentales, toda vez que la solicitud de autorización de allanamiento fue sustentada en los artículo 99 y siguientes de la Ley General de Salud, que trata sobre la acreditación de la clínica y de la persona encargada de la misma, y no a los hechos denunciados (Práctica de Aborto), encontrándose en posesión, según acta de allanamiento ejecutada de las autorizaciones correspondientes que facultan al ciudadano RAUL ANTONIO HERRERA MARTÍNEZ para actuar tanto como médico, como también para operar en el Centro asistencial denominado CENTRO MEDICO HERRERA PIÑA, documentación que a la fecha no se ha probado sea falsificada, y por tanto, con ello ha bastado para quedar verificada la violación al derecho de Trabajo y a la Libertad de Empresa, de ahí que, por la naturaleza del perjuicio invocado se imponía su inmediata reparación, razón por la cual, en el presente caso la acción de amparo constitucional resulta ser la vía idónea para tutelar los derechos conculcados de manera directa e inmediata, no así pretender, como lo hace el consenso, atribuir competencia a dos jurisdicciones indistintamente: la penal y la administrativa.

4.9. En ese sentido, es indiscutible que en el caso de que se trata sí existen cuestiones de índole Constitucional, no así de mera legalidad como afirma el consenso del Tribunal. En ese orden, debemos precisar que la Constitución de la República en el artículo 50 garantiza el derecho de libertad de empresa, disponiendo: *“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.”*, así mismo, en el artículo 62 dispone el derecho al trabajo e instaura *“El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado... , y en el literal 2 del artículo antes señalado establece: “ Nadie puede impedir el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad.”, todo lo cual fue verificado por el tribunal que dictó la sentencia recurrida en revisión.

4.10. Conclusión: La suscrita sostiene que este Tribunal Constitucional, en cuanto a la forma ha debido declarar admisible el recurso de revisión, y en cuanto al fondo rechazar el referido recurso, y consecuentemente, confirmar la sentencia número 140 dictada por la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santo Domingo el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012), que acoge la acción de amparo y ordena al Ministerio de Salud Pública la reapertura inmediata de la clínica CENTRO MEDICO HERRERA PIÑA, así como la devolución de la documentación que le fue entregada por el ciudadano RAUL ANTONIO HERRERA MARTINEZ, al momento de ser practicado el allanamiento, consistentes en el oficio de Habilidad Provisional y la Licencia de Habilidad Provisional originales, que reposan en manos del Ministerio Público (sic), según el acta de allanamiento ejecutada. Al hacerlo, este Tribunal habría cumplido la misión que pone a su cargo el artículo 184 de la Constitución: garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario