



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0167/14

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0113, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Elena González contra la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de agosto 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 Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) del mes de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 092-2012, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012), mediante la cual se declaró inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por la señora Elena González contra la Dirección General de Aduanas (DGA). En el expediente consta el Oficio núm. 092-2012, emitido por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se le notifica el cuatro (4) de octubre de dos mil doce (2012) la sentencia objeto del presente recurso a la señora Elena González.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

La recurrente, Elena González, interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo el once (11) de octubre de dos mil doce (2012), con la finalidad de que sea revocada la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012). Dicho recurso fue notificado el día dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012) a la Procuraduría General Administrativa y el día diecisiete (17) de octubre de dos mil doce (2012) a la Dirección General de Aduanas (DGA), en virtud del Auto núm. 2587, dictado por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Sentencia núm. 092-2012, declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por la señora Elena González, esencialmente por los motivos siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *CONSIDERANDO: Que en fecha 25 de mayo del año 2012 la señora ELENA GONZALEZ, interpuso una Acción de Amparo por ante este Tribunal Superior Administrativo, contra la Dirección General de Aduanas (DGA), solicitando entre otras cosas, que se ordene a la Dirección General de Aduanas (DGA) la devolución y entrega inmediata, a la señora ELENA GONZÁLEZ, de los siguientes valores: La suma de tres mil dólares norteamericanos (US\$3,000.00) y dieciséis mil doscientos sesenta y cinco euros (EU\$16,265.00), por ser la legítima propietaria de los mismos y haberse probado la violación a su derecho de propiedad y que se condene a la Dirección General de Aduanas (DGA) al pago de un astreinte, fijado en la suma de veinte mil pesos (RD\$20,000.00), por cada día de retardo en la entrega de los citados valores.*

b. *CONSIDERANDO: Que conforme consta en el acta de audiencia transcrita precedentemente, la Dirección General de Aduanas presentó un medio de inadmisión invocando la inadmisibilidad de la presente acción de amparo por prescripción al tenor de lo dispuesto en el artículo 70, numeral 2 de la Ley No. 137-11, pedimento al que se adhirió el Procurador General Administrativo, procede valorar en primer término el mismo, previo a cualquier otra consideración de fondo.*

c. *CONSIDERANDO: Que alega para fundamentar su fin de inadmisión la parte accionante como el Procurador General Administrativo que la retención de divisas realizada por la administración de aduanas al hoy accionante fue realizada el 17 de Septiembre del año 2008 y la presente acción de amparo se introdujo al Tribunal el 25 de Mayo del 2012, por lo que el plazo establecido en la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales para la interposición de la acción de amparo, está ventajosamente vencido.*

d. *CONSIDERANDO: Que por su lado, la parte accionante, y en respuesta al fin de inadmisión propuesto argumenta que cuando se trata de posible*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violaciones o violaciones de derechos fundamentales, esta actuación se prolonga en el tiempo y la violación se renueva cada día, por lo que el plazo para interponer la acción de amparo no se agota y siempre está abierto.

e. *CONSIDERANDO: Que este Tribunal, tras valorar las pretensiones de las partes respecto del fin de inadmisión propuesto, es del criterio que el plazo para interponer la acción de amparo se inicia a partir de que el agraviado tenga conocimiento de la acción u omisión supuestamente ilegítima y en vulneración de derechos fundamentales, y en la especie, la parte accionante tuvo conocimiento desde el mismo día de su entrada al país, en fecha 17 de Septiembre del año 2008, por el Aeropuerto Internacional de Las Américas, fecha en la que fue comisada a la hoy accionante por el inspector de Aduanas actuante, las sumas de US\$300.00 (trescientos dólares) y E 16,365, Euros, conforme proceso verbal de comiso de fecha 17 de Septiembre del 2008; que, sin embargo, la hoy accionante interpuso la acción de amparo que nos ocupa el día 25 de Mayo del 2012, habiendo transcurrido más de tres años de la supuesta acción que alegadamente vulnera los derechos fundamentales de la accionante.*

f. *CONSIDERANDO: Que al haber transcurrido el plazo prescrito en el artículo 70, numeral 2 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que es de sesenta días contados a partir de que el agraviado haya tenido conocimiento del acto u omisión que pretendidamente ha vulnerado un derecho fundamental, procede declarar inadmisibile la presente acción de amparo.*

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

La recurrente en revisión procura que se revoque la sentencia objeto del presente recurso. Para justificar su pretensión, alega, entre otros motivos, los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. 1) *A que en fecha Diecisiete (17) del Mes de Septiembre del Año Dos Mil Ocho (2008), la Dirección General de Aduanas, le retuvo a la accionante, la suma de Tres Mil Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$3,000.00) y Dieciséis Mil Doscientos Sesenta y Cinco Euros (\$16,265.00), usando como argumento el Artículo 200 de la ley No. 34-89, bajo el alegato de que la hoy accionante no había hecho la declaración de dichos valores, por lo que procedió al comiso de los mismos.*

b. 2) *A que La Dirección General de Aduanas debió notificar en el plazo que establece la ley No. 34-89, de fecha Catorce (14) del Mes de Febrero del Año Mil Novecientos Cincuenta y Tres (1953), el comiso de los citados valores conjuntamente con el acta de comiso levantada al efecto, fundamentada en los motivos que sirvieron de base a dicho comiso, sobre todo porque para proceder al comiso el origen de la suma de dinero descrita más arriba debía ser ilícito.*

c. 3) *A que el comiso de valores o sumas de dinero sólo puede fundamentarse en el origen ilícito de los mismos, que traigan como consecuencia que la persona pueda ser pasible de ser sometida a la justicia por un ilícito de naturaleza penal, por Ej. Lavado de Activos o contrabando de activos proveniente de actividades ilícitas; Las autoridades competentes deberán presentar una acusación formal y basada en ello realizar el comiso de los valores de que se trate.*

d. “4) *A que mi requeriente demostró a la Dirección General de Aduanas la procedencia lícita de los valores precitados, fundamentados en documentaciones creíbles y negocios que posee en la isla Guadalupe donde reside”.*

e. 5) *A que habiendo la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS retenido a la accionante los valores antes señalados en fecha Diecisiete (17) del Mes de Septiembre del Año Dos Mil Ocho (2008), levantó el acta de comiso No. 100-*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

08, un día después es decir el Dieciocho (18) del mes de Septiembre del Año Dos Mil Ocho (2008), en ausencia de la accionante, Señora ELENA GONZALEZ, lo cual resultó violatorio a la ley antes citada y a las disposiciones de la ley 226-06, que establece que el cotejo de los valores y el acta de comiso deberán ser hechos en presencia de la persona a que le sean retenidos, lo que en el caso ocurrente evidentemente fue violado en perjuicio de dicha Señora.

f. 6) *A que en fecha Diecinueve (19) del mes de Noviembre del Año Dos Mil Ocho (2008), es decir más de dos (02) meses después de la retención de los antes indicados valores La DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS le notifica a la Señora ELENA GONZALEZ, a través del Acto No. 2359-11-2008, de fecha Diecinueve (19) del Mes de Noviembre del Año Dos Mil Ocho (2008), del ministerial LEONARDO ALCALA SANTANA, Ordinario de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, el acta de comiso, en franca violación a la ley, muy especialmente por que dicha institución, retuvo los citados valores sin dar constancia de ellos a la Señora ELENA GONZALEZ, lo que la dejaba desprovista de pruebas para cualquier reclamación posterior.*

g. 7) *A que la Señora ELENA GONZALEZ nunca fue sometida por la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS por ante ninguna jurisdicción del país para conocer ningún tipo de violación a la ley por comisión de ilícito penal alguno, tendente a probar el origen ilícito de dichos valores, que sería el único argumento válido para retenerlos so pena de violar el principio constitucional de DERECHO DE PROPIEDAD que le asiste a la señora ELENA GONZALEZ sobre las citadas sumas de dinero.*

h. “8) A que así las cosas, La DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS actuando de manera abusiva ha violado un derecho fundamental que tiene toda persona del uso, goce y disfrute de las cosas, bienes y valores que son de su propiedad”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. *En nuestro primer medio invocado tenemos a bien señalar que en la Sentencia atacada mediante el presente recurso el Tribunal A-quo infiere que no obstante tratarse de una violación a un derecho fundamental como lo es el Derecho de Propiedad conforme se establece en el Artículo 51 de la Constitución de la República proclamada el día Veintiséis (26) de Enero del Año Dos Mil Diez (2010), que el plazo para interponer la acción se encontraba vencido en atención a lo establecido por el Artículo 70 numeral 2 de la ley No. 137-11, olvidando los Magistrados del Tribunal Superior Administrativo que existe un precedente Constitucional donde nuestra Suprema Corte de Justicia, quien tenía hasta el momento el control difuso de la Constitución y en consecuencia trazaba las pautas de interpretación Constitucional e igualmente garantizaba la protección de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos, Sentando Jurisprudencia dictó el día Diecinueve (19) de Enero del Año Dos Mil Once (2011) una sentencia entre las partes: PABLO A. ERBES COBARUBIAS Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS con idénticas circunstancias que el caso que nos ocupa donde establece lo siguiente: “Este Tribunal es de criterio que cuando se trata de actuaciones que conlleven posibles violaciones o violación de Derechos fundamentales esta actuación se prolonga en el tiempo y la violación se renueva cada día por lo que el plazo otorgado por la ley estará abierto; de donde la presente Acción de Amparo ha sido interpuesta en tiempo hábil y en consecuencia procede rechazar el medio de inadmisión planteado.*

j. *Que en adición a lo anterior de conocer el derecho que le asiste a la Señora ELENA GONZALEZ de invocar la violación a un derecho fundamental sería desconocer un precedente constitucional que hasta el momento mantiene su vigencia como lo es la Sentencia citada mas arriba dictada dentro de lo que era facultad de nuestra Suprema Corte de Justicia y en ese sentido resulta fundamental que ese Honorable Tribunal Constitucional fije una posición sobre el particular, muy especialmente porque real y efectivamente la violación que ha venido cometiendo la Dirección General de Aduana en perjuicio de la Hoyo recurrente Señora ELENA GONZALEZ se ha prolongado en el Tiempo y*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciertamente se renueva cada día en virtud de que tal y como lo establece el artículo 51 de la Constitución de la República el estado solo puede realizar la confiscación o decomiso mediante Sentencia definitiva, de los bienes de personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales.

k. En virtud de lo anterior la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS nunca ha obtenido ninguna autorización para realizar la confiscación de los valores propiedad de la recurrente, ni ha llevado efecto ningún procedimiento Judicial a fin de regularizar tal situación, pero más aun no existe ningún tipo de sentencia o disposición emanada de un Tribunal de la República donde se establezca que los valores ilegalmente retenidos por la Dirección General De Aduanas en perjuicio de la Señora ELENA GONZALEZ tengan un origen ilícito.

l. Como consecuencia de lo anterior debemos colegir que la retención de los valores propiedad de la Señora ELENA GONZALEZ ha sido hecha contrario a las disposiciones establecidas por el artículo 51 de la Constitución de la República y por ello el Tribunal A-quo al momento de interpretar la ley lo ha hecho en perjuicio de la Señora ELENA GONZALEZ que es la titular del Derecho Fundamental (...).

m. Al observar la decisión atacada podemos inferir que el Tribunal A-quo toma como argumento para declarar inadmisibile la Acción de Amparo sometida a su consideración lo establecido en el artículo 70 Numeral 2 de la ley 137-11 de fecha Primero (01) de Marzo del año Dos Mil Once (2011), lo cual al interpretarse en perjuicio de la Señora ELENA GONZALEZ, titular del Derecho Fundamental violado, contraria evidentemente el principio de irretroactividad de la ley que establece lo siguiente: “La ley solo dispone para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino, cuando sea favorable al que este sub judice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a la ley anterior.

n. Que al interpretar el Tribunal A-quo la ley 137-11 en perjuicio de la Señora ELENA GONZALEZ ignorando incluso la disposición resiente de la Suprema Corte de Justicia Enunciada precedentemente, solo a los fines de negar a la hoy recurrente el Derecho a que los valores de su propiedad que le han sido ilegal e inconstitucionalmente retenidos por la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS le sean devueltos o restituidos lo cual evidentemente en caso de no ser reformado por ese HONORABLE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL sentaría un precedente funesto en lo relativo a la protección de Derechos fundamentales conculcados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los procedimientos constitucionales. Que mal podría ese Honorable Tribunal Constitucional sentar un precedente que permita a los poderes públicos actuar de manera abusiva en contra de los ciudadanos arrebatándole lo que en Derecho le Corresponde, sin existir una autorización o sentencia de un Tribunal que le confiera la potestad de realizar el decomiso de sumas de Dinero en perjuicio de los Ciudadanos, lo que además deviene en una violación flagrante de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Dominicana. En adición a lo anterior Huelga señalar que el papel fundamental de el Amparo es la protección de los Derechos fundamentales y en consecuencia interpretar la ley 137-11 en perjuicio de la Señora ELENA GONZALEZ sería lo mismo que desconocerle ese Derecho.

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

La parte recurrida, Dirección General de Aduanas (DGA), persigue que se rechace el recurso de revisión constitucional y que se confirme la sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emitida en materia de amparo. Para justificar sus pretensiones, alega, entre otros motivos, los siguientes:

a. *ATENDIDO: A que la accionante ELENA GONZALEZ, establece en su recurso de revisión como primer medio, que la decisión recurrida viola un precedente constitucional, presentando como prueba una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de fecha 19 de enero de 2011, argumentando que cuando se trata de posibles violaciones o violación de derechos fundamentales, esta actuación se prolonga en el tiempo, la violación se renueva cada día, por lo que el plazo para interponer la acción de amparo no se agota y siempre esta abierto.*

b. *En tal virtud y en una correcta aplicación de la ley, el tribunal A-quo procedió a declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por la señora ELENA GONZALEZ, por extemporánea, por estar fuera del plazo establecido en el artículo 70, numeral 2 de la ley 137-11, acogiendo con su fallo el pedimento de la DGA, por ser procedente y estar fundamentada en derecho. Por lo que dicho medio debe ser rechazado en todas sus partes.*

c. *ATENDIDO: En cuanto al segundo medio planteado en su escrito de revisión por la accionante ELENA GONZALEZ, dice que los jueces del tribunal A-quo violaron el principio de irretroactividad de la ley, contenido en el art.110 de la constitución de la República., porque la supuesta violación de su derecho ocurrió antes de la entrada en vigencia de la Ley 137-11.*

d. *“La accionante hace una interpretación errada del art.110 de la constitución de la República, pues contrario a lo que plantea y a la luz de lo establecido en ese texto, la ley a aplicar es la vigente al momento de interponer la acción de amparo”.*

e. *El amparo de la ley 437-06 es un procedimiento y las normas procesales o de procedimiento son de incumplimiento inmediato o ejecución inmediata,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por tanto, el procedimiento esta gobernado por la norma que esté en vigencia en el momento que ocurrió el hecho, por lo que, esa ley al estar actualmente derogada por la 137-11, solo sirve para evaluar la procedencia o no del recurso mismo. En esa virtud, la ley a aplicar para la solución de esta petición, lo es la ley 137-11, la cual establece sin ninguna duda, la inadmisibilidad de la acción en amparo por extemporáneo respecto al plazo. Por tanto, el medio invocado debe ser rechazado y la sentencia recurrida debe ser confirmada por los motivos expuestos anteriormente.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa persigue, de manera principal, que se declare el recurso inadmisibile y, de manera subsidiaria, que se rechace el recurso de revisión constitucional. Para justificar sus pretensiones, alega, entre otros motivos, los siguientes:

a. *ATENDIDO: A que la parte recurrente relata que en fecha Diecisiete (17) del mes de septiembre del año Dos Mil Ocho (2008), la Dirección General de Aduanas, le retuvo la suma de Tres Mil Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$3,000.00) y Dieciséis Mil Doscientos Sesenta y Cinco Euros (EU\$16,265.00) usando como argumentos el Artículo 200 de la ley No. 34-89, bajo el alegato de que la hoy accionante no había hecho la declaración de dichos valores, por lo que procedió al comiso de los mismos.*

b. *ATENDIDO: A que habiendo la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS retenido a la accionante los valores antes señalados en fecha Diecisiete (17) del mes de Septiembre del año Dos Mil Ocho (2008), levantó el acta de comiso No. 100-08, supuestamente un día después, es decir, el Dieciocho (18) del Mes de Septiembre del año Dos Mil Ocho (2008), en ausencia de la accionante, señora ELENA GONZÁLEZ, lo cual resultó violatorio a la ley antes citada y a las disposiciones de la ley 226-06, que establece que el cotejo de los valores y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el acta de comiso deberán ser hechos en presencia de la persona a que le sean retenidos, lo que en el caso ocurrente evidentemente fue violado en perjuicio de dicha señora .

c. ATENDIDO: A que tampoco tiene ninguna sustentación jurídica la supuesta transgresión del principio de irretroactividad impropia planteado, ya que el artículo 70.2 de la Ley 137-11 es de carácter procesal, siendo por tanto de aplicación inmediata según ha sido reconocido por las normas procesales y los precedentes jurisprudenciales tanto del Tribunal Constitucional como de la honorable Suprema Corte de Justicia, pero en todo caso, se debe observar que el plazo de la Ley 137-11, es más favorable que el otrora establecido por la derogada Ley No. 437-08, razones por las cuales debe ser igualmente desestimado el argumento al respecto, por su carencia absoluta de fundamentación jurídica.

7. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, los documentos más relevantes son los siguientes:

1. Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012).
2. Fotocopia de la certificación emitida por la Dirección General de Aduanas (DGA) el diecisiete (17) de septiembre de dos mil ocho (2008).
3. Fotocopia de la certificación emitida por la Administración de Aduanas del Aeropuerto Internacional de Las Américas, Dr. José Francisco Peña Gómez, adscrita a la Dirección General de Aduanas (DGA), el dieciocho (18) de septiembre de dos mil ocho (2008).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Fotocopia del Formulario de Declaración Aduanera de Ingreso o Salida de Pasajeros núm. 1391467, autorizado por la Sección General de Contabilidad Aduanera, adscrita a la Dirección General de Aduanas, el diecisiete (17) de septiembre de dos mil ocho (2008).
5. Fotocopia del Proceso Verbal de Comiso de Divisas No Declarado del diecisiete (17) de septiembre de dos mil ocho (2008).
6. Acta de Comiso núm. 100-08, de Contrabando de Divisas, instrumentada por la administradora de Aduanas del Aeropuerto Internacional Las Américas, Dr. José Francisco Peña Gómez, el dieciocho (18) de septiembre de dos mil ocho (2008).
7. Acto de notificación de comiso núm. 2359/11/2008, instrumentado por el ministerial Leonardo Alcalá Santana S., alguacil ordinario de la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008).
8. Certificación emitida por el licenciado Dervio Heredia Heredia, procurador fiscal adjunto adscrito al Departamento de Delitos Especiales de la Procuraduría Fiscal de la provincia Santo Domingo, el veinticinco (25) de junio de dos mil doce (2012).
9. Fotocopia de la devolución de los haberes pertenecientes a la señora Elena González, instrumentada por el licenciado Matías Minaya Nolasco, procurador fiscal adjunto adscrito a la Procuraduría Fiscal de la provincia Santo Domingo, el veintidós (22) de septiembre de dos mil ocho (2008).
10. Fotocopia de la Sentencia núm. 0664/2010, emitida por la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el treinta (30) de junio del año dos mil diez (2010).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el primero (1º) de agosto de dos mil trece (2013).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que figuran en el expediente, así como a los argumentos de hechos invocados por las partes, se desprende que el conflicto se origina con motivo del decomiso de la suma de tres mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$3,000.00) y de dieciséis mil doscientos sesenta y cinco euros (€16,265.00) que practicó la Dirección General de Aduanas (DGA) a la señora Elena González el diecisiete (17) de septiembre de dos mil ocho (2008), bajo el alegato de que ésta no había realizado la declaración aduanera correspondiente. La señora Elena González con la finalidad de que le sean devueltos los valores indicados apoderó a la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional de una demanda en devolución de valores y reparación de daños y perjuicios contra la Dirección General de Aduanas (DGA), la cual fue rechazada por dicho tribunal.

En fecha veinticinco (25) de mayo de dos mil doce (2012), la señora Elena González interpuso una acción de amparo con la finalidad de que se le protegieran sus derechos fundamentales de propiedad y al debido proceso. Dicha acción fue declarada inadmisibles por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Inconforme con la decisión emitida en materia de amparo, la señora Elena González apoderó a este tribunal constitucional de un recurso de revisión constitucional.

9. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 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).

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

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo es 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 solo son susceptible de ser recurridas en revisión y en tercera instancia.

b. El artículo 100 de la referida ley núm. 137-11 establece los criterios para la admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia 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 constitucional, 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. Para la aplicación del referido artículo 100, este tribunal constitucional fijó su posición en la Sentencia TC/0007/12, emitida el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), estableciendo que la mencionada condición de inadmisibilidad *sólo se encuentra configurada, entre otros 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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 vista de las circunstancias de hecho y de derecho en que se basa el recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa, el Tribunal Constitucional no solo ha de limitarse a examinar la admisibilidad del recurso interpuesto por la señora Elena González, sino que también debe establecer su especial trascendencia o relevancia constitucional, atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y eficacia del texto constitucional, determinar su contenido y alcance y si en el presente caso quedan desprotegidos derechos fundamentales algunos.

e. En la especie, luego del haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente, arribamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso y el Tribunal Constitucional debe conocer el fondo del mismo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que la solución del conflicto planteado le permitirá al Tribunal Constitucional determinar las condiciones de admisibilidad cuando exista otra vía judicial más eficaz para tutelar de manera efectiva la vulneración de derechos fundamentales, producto del decomiso de un dinero no declarado a la Dirección General de Aduanas (DGA) al ser ingresado al país.

11. En cuanto al fondo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional tiene a bien exponer los siguientes razonamientos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. En la especie, la señora Elena González alega violación de su derecho de propiedad, porque no le ha sido devuelta la suma de tres mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$3,000.00) y de dieciséis mil doscientos sesenta y cinco euros (€16,265.00), los cuales le fueron ocupados cuando trató de entrar al territorio nacional, sin haber declarado dichos valores.
- b. Específicamente el diecisiete (17) de septiembre de dos mil ocho (2008), un oficial de la Dirección General de Aduanas (DGA) realizó a la señora Elena González el chequeo de costumbre, encontrando los valores mencionados en el literal anterior. Por esta razón, el oficial de aduanas procedió a levantar un proceso verbal de decomiso de divisas no declaradas, conforme se encuentra establecido en el artículo 198 de la Ley núm. 3489, sobre Régimen para las Aduanas, que establece:

En todos los casos de comiso se instruirá un proceso verbal en que se denunciarán las infracciones cometidas con los detalles correspondientes respecto del infractor o de los infractores, enumerando todas las circunstancias prohibidas por la Ley, el cual será firmado por el interventor y un oficial de Aduana o por dos empleados de la Aduana de cualquier categoría que sean y será sometido al Director General de Aduanas, a la mayor brevedad posible: a) Los procesos verbales que se refieran a artículos corruptibles, deben ser enviados con carácter de urgencia al Director General de Aduanas para que éste resuelva a breve plazo; b) En todos los casos de comiso se procederá breve y sumariamente, hasta que se haya terminado el proceso legal correspondiente.

- c. La señora Elena González apoderó a la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional de una demanda en devolución de valores y reparación de daños y perjuicios, la cual fue rechazada por el referido tribunal, alegando que la “Dirección General de Aduanas, ha actuado dentro de las facultades establecidas la Ley No. 3489,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entendiéndose que no cometió ninguna falta en perjuicio de la parte demandante (...).”.

d. El día veinticinco (25) de mayo de dos mil doce (2012), la indicada señora Elena González apoderó de una acción de amparo a la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo con la finalidad de que se le protegiera su derecho fundamental de propiedad sobre el dinero decomisado, la cual fue declarada inadmisibile mediante la Sentencia núm. 092-2012, dictada el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012), alegando que:

Al haber transcurrido el plazo prescrito en el artículo 70, numeral 2 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que es de sesenta días contados a partir de que el agraviado haya tenido conocimiento del acto u omisión que pretendidamente ha vulnerado un derecho fundamental, procede declarar inadmisibile la presente acción de amparo.

e. La señora Elena González, inconforme con la decisión emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, apoderó a este tribunal constitucional de un recurso de revisión constitucional en materia de amparo, con el cual persigue que se revoque la Sentencia núm. 092-2012, alegando que contraviene un precedente constitucional fijado por la Suprema Corte de Justicia, el cual sostiene que:

Este Tribunal es de criterio que cuando se trata de actuaciones que conlleven posibles violaciones o violación de Derechos fundamentales esta actuación se prolonga en el tiempo y la violación se renueva cada día por lo que el plazo otorgado por la ley estará abierto; de donde la presente acción ha sido interpuesta en tiempo hábil (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, al declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por la señora Elena González, incurrió en un error procesal al no observar que la retención de los valores incautados es una violación continua que se renueva hasta que culmine el proceso relacionado con el caso.

g. Al respecto, este tribunal constitucional dictó el trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013) la Sentencia TC/0205/13, en la que estableció:

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

h. Más adelante establece la referida sentencia que ese concepto había sido analizado por la Suprema Corte de Justicia cuando ésta, mediante su Sentencia núm. 28, dictada el veinticinco (25) de marzo de dos mil nueve (2009), indicó que cuando hay negativas constantes por parte de la Administración Pública competente existe continuidad en la lesión; por tanto, *el plazo para interponer dicho recurso, no debía contarse desde la primera trasgresión, como pretenden los recurrentes, sino que tal como lo hizo dicho tribunal, tenían que valorarse las diligencias que la recurrida había realizado a fin de determinar si ésta había actuado con mayor o menor celeridad frente al continuo estado de violación, lo que fue valorado por el Tribunal a-quo según consta en los motivos de su decisión y tras apreciarlo pudo establecer que al momento de la interposición del recurso el plazo no se había agotado, debido a la continuidad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y permanencia de la lesión y a las constantes diligencias encaminadas por la recurrida para ponerle fin a esta actuación arbitraria e ilegal de las autoridades.

i. Este tribunal constitucional ha podido comprobar la actividad constante de la recurrente por obtener la devolución de los valores comisados, tal como lo demuestra la demanda en devolución de valores y reparación de daños y perjuicios interpuesta por la señora Elena González ante la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional. Tal situación evidencia la continuidad de la afectación al derecho fundamental de la recurrente, por lo que el plazo con el cual contaba para interponer la acción de amparo se mantuvo renovándose desde el diecisiete (17) de septiembre de dos mil ocho (2008) hasta la fecha de la interposición de la acción de amparo el veinticinco (25) de mayo de dos mil doce (2012).

j. En virtud de los argumentos vertidos, este tribunal constitucional revoca la Sentencia núm. 092-2012, dictada el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012); en consecuencia, procede analizar los demás requisitos de admisibilidad de la acción de amparo.

k. Con relación a la acción, este tribunal constitucional ha podido comprobar que lo que realmente persigue es la devolución de la suma de tres mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$3,000.00) y de dieciséis mil doscientos sesenta y cinco euros (€16,265.00), los cuales le fueron ocupados cuando trató de entrar al territorio nacional sin haber declarado dichos valores, lo cual constituye una infracción a las leyes penales, tipificada en el artículo 8, literal a), de la Ley núm. 72-02, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas y otras infracciones, el cual establece: *Será sancionada con la pena contemplada en el capítulo de las sanciones (artículos 25, 26 y 27 de la presente ley): a) La persona, nacional o extranjera, que al ingresar o salir del territorio nacional, por vía aérea, marítima o terrestre, portando dinero o título valores al portador o que envíe*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los mismos por correo público, cuyo monto exceda la cantidad de diez mil dólares, moneda de los Estados Unidos de América (US\$10,000.00) u otra moneda extranjera, o su equivalente en moneda nacional no lo declare o declare falsamente su cantidad en los formularios preparados al efecto. Dicho tipo penal se encuentra sancionado en el artículo 25 de la referida ley núm. 72-02, cuando señala que la persona que incurra en la infracción prevista en el artículo 8, letra a) de esta ley será condenada a una pena no menor de seis (6) meses ni mayor de dos (2) años de prisión, y a una multa no menor de diez (10) salarios mínimos ni mayor de veinte (20) salarios mínimos, así como a la confiscación de la suma incautada.

1. Se ha comprobado la existencia de un proceso penal abierto contra la señora Elena González por ésta introducir la suma de los valores indicados. Este hecho constituye una infracción a las leyes penales de República Dominicana, de manera que cualquier solicitud de devolución debe ser resuelta por el juez de la instrucción al tenor de las disposiciones contenidas en el artículo 73 del Código Procesal Penal, el cual establece que *corresponde a los jueces de la instrucción resolver todas las cuestiones en las que la ley requiera la intervención de un juez durante el procedimiento preparatorio, dirigir la audiencia preliminar, dictar las resoluciones pertinentes y dictar sentencia conforme a las reglas del procedimiento abreviado.*

m. De igual manera, el artículo 190 del Código Procesal Penal establece:

Tan pronto como se pueda prescindir de ellos, los objetos secuestrados que no estén sometidos a decomiso deben ser devueltos por el ministerio público a la persona de cuyo poder se obtuvieron. Esta devolución puede ordenarse provisionalmente en calidad de depósito judicial e imponerse al poseedor la obligación de presentarlos cuando se le requiera. Transcurridos seis meses sin reclamo ni identificación del dueño o poseedor, los objetos pueden ser entregados en depósito a un establecimiento asistencial que lo necesite, que sólo pueden utilizarlos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para cumplir el servicio que brinda al público. En caso de controversia acerca de la tenencia, posesión o devolverlo sobre una cosa o documento, las reglas civiles respectiva. La decisión del ministerio público referida a la devolución puede ser objetada ante el juez.

n. Si bien es cierto que las solicitudes de devolución de objetos envueltos en un litigio, conforme lo establecido en el transcrito artículo 190 del Código Procesal Penal, deben ser devueltos por el Ministerio Público, y en su defecto pueden ser objetadas ante el juez, no menos cierto es que el artículo 292 de ese mismo texto contempla que *cuando el Juez debe resolver peticiones, excepciones o incidentes en los que se verifique la necesidad de ofrecer prueba o resolver una controversia, convocará a una audiencia dentro de los cinco días de su presentación. **En los demás casos resuelve directamente dentro de los tres días de la presentación de la solicitud*** (el subrayado es nuestro). De la anterior aseveración se colige que en aquellos casos en los cuales no se ha iniciado proceso penal y en caso de que el Ministerio Público no obtempere a lo solicitado por las partes, la vía oportuna más idónea para dichas pretensiones lo es el juez de la instrucción.

o. El numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 establece que la admisibilidad de la acción de amparo está condicionada a que cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección de un derecho fundamental invocado, como es en el presente caso en que se invoca violación al derecho de propiedad, el juez de amparo podrá dictar sentencia declarando su inadmisibilidad. En ese sentido, conviene indicar que el juez de la instrucción cuenta con los mecanismos y los medios más adecuados para determinar la procedencia o improcedencia de la devolución de los valores decomisados a la señora Elena González.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la señora Elena González contra la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012).

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo interpuesta por la señora Elena González, en razón de que existe otra vía eficaz para solicitar la devolución de los referidos valores; dicha vía es la del juez de la instrucción.

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

QUINTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente, señora Elena González, a la parte recurrida, Dirección General de Aduanas (DGA), y a la Procuraduría



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

General Administrativa.

SEXTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud de lo establecido en el artículo 4 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).

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; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emito el siguiente

VOTO SALVADO:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. En fecha once (11) de octubre del año dos mil trece (2013), la señora Elena González recurrió en revisión de amparo la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cuatro (04) de julio de dos mil doce (2012), cuyo dispositivo es el siguiente:

PRIMERO: DECLARA Inadmisibile la acción de amparo interpuesta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la señora ELENA GONZALEZ, en contra de la Dirección General de Aduanas (DGA), por haberse interpuesto fuera del plazo prescrito en el artículo 70, numeral 2 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEGUNDO: DECLARA el procedimiento libre de costas.

2. La mayoría de los honorables Jueces que componen este tribunal constitucional han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso de revisión interpuesto y en consecuencia revocar la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, y en consecuencia declarar inadmisibles la acción de amparo por existir otra vía más eficaz para la devolución de los valores, en este caso el juez de la instrucción.

3. La decisión de este tribunal se fundamentó, entre otros aspectos, en establecer que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, al dictaminar en el sentido que lo hizo, cometió un error procesal al no observar que la retención de los valores incautados es una violación continua que se renueva hasta la culminación del proceso relacionado con el caso¹.

4. Con el debido respeto a los miembros de este tribunal, me permito exponer las razones por las que a mi juicio, el plazo de los sesenta (60) días a que se refiere el artículo citado precedentemente no se reinicia con cada violación que se cometa, sino más bien, que el plazo permanece vigente por efecto de las características intrínsecas del derecho que se pretende proteger, en este caso, el derecho de propiedad como derecho fundamental imprescriptible.

**II. ALCANCE DEL VOTO: CONSIDERACIONES EN RELACION
CON LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN**

¹ Ver literal “f”, numeral 11, página 19 de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DE AMPARO CUANDO TIENE SU FUNDAMENTO EN LA VIOLACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD

5. Para profundizar sobre este aspecto, es necesario exponer la motivación expuesta por el juez de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, para declarar inadmisibles las acciones interpuestas por la parte recurrente, relativo al plazo para la interposición de la acción de amparo (página 15 de la sentencia):

Que al haber transcurrido el plazo prescrito en el artículo 70, numeral 2 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que es de sesenta días contados a partir de que el agraviado haya tenido conocimiento del acto u omisión que pretendidamente ha vulnerado un derecho fundamental, procede declarar inadmisibles las presentes acciones de amparo.

6. Contrario a lo que estableció el tribunal de amparo respecto al vencimiento del plazo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, para declarar la inadmisibilidad de la acción, este tribunal consideró que se trataba de una violación continua que se renovaba hasta que culminara el proceso relacionado con el caso e indicó además, que mediante la Sentencia. TC/0205/13 del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), este tribunal había determinado que *las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación. En esos casos el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua².*

² Ver literal “g”, numeral 11, páginas 19 y 20 de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pese a la posición fijada por este tribunal respecto a la continuidad de la violación por efecto de renovación, entendemos que el plazo previsto en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11 no prescribe cuando el derecho que se procura salvaguardar con la acción de amparo es el derecho de propiedad. Esto se debe a que la norma fundamental no puede estar supeditada a la norma procesal que le sirve para materializarse, puesto que las normas procesales constitucionales, al no ser únicamente instrumentos que regulan los procedimientos, se conciben como medios para hacer efectivos los derechos constitucionales; razón por la cual se les atribuye el carácter de derecho procesal constitucional concretizado. Esta tesis ha sido planteada por HÄBERLE³, para quien el derecho procesal constitucional es concretización de la Ley Fundamental en dos dimensiones: 1. Porque él mismo es derecho procesal, y 2. Porque la Ley Fundamental se sirve de él para materializar sus fines.

8. En efecto, al armonizarse la norma procesal y la fundamental, y por tratarse de un derecho imprescriptible y oponible frente a terceros, como lo es el derecho de propiedad, el plazo debe considerarse de igual modo imprescriptible; haciéndose necesario que impere la supremacía de este derecho respecto del plazo, para que su ejercicio no quede limitado por una norma que debe procurar salvaguardarlo. En este sentido, deben coexistir de manera armoniosa ambas normas para hacer viable el derecho, por lo que el plazo permanece abierto en tanto subsista la vulneración al derecho de propiedad.

9. La labor de interpretación⁴ de la Constitución en armonía con las leyes procesales supone entender que el Derecho procesal constitucional no

³HÄBERLE, PETER. *Ensayo El derecho procesal constitucional como derecho constitucional concretizado frente a la judicatura del Tribunal Constitucional*. Página 28.

⁴HÄBERLE, PETER. En relación a la interpretación señala el autor que el Tribunal Constitucional suele fomentar una interpretación teleológica, según corresponda al asunto, y esto en el caso de las normas más diversas; el Tribunal argumenta «siguiendo el sentido del asunto»; una continuación de esta línea sería mostrar como contraejemplos una serie de analogías bien meditadas. El Tribunal Constitucional hace que los procedimientos particulares se acerquen los unos a los otros a través de la técnica de analogías. Busca las ideas fundamentales de una norma de Derecho procesal, los principios fundamentales generales del Derecho procesal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento de realización de sus fines fundamentales. Esta relación puede derivar en tensión cuando el instituto procesal conduce a desvalorar o disminuir la dimensión subjetiva y objetiva del derecho fundamental protegido por la Constitución. A tenor de lo expresado, el derecho procesal constitucional reclama su autonomía⁵ frente a las normas procesales ordinarias, contribuyendo de esta manera a la materialización de la Constitución más que a la simple aplicación de una regla procesal que en determinadas circunstancias puede operar aniquilando el derecho que debía tutelar, pues más allá de la extemporaneidad del plazo para su ejercicio el derecho sigue perteneciendo a su titular por su configuración subjetiva en la Carta Fundamental.

10. Finalmente, la vocación de permanencia en el tiempo del derecho de propiedad y la transmisión de la titularidad bajo las normas previstas en la ley, le atribuyen a este derecho el carácter de imprescriptible, como hemos señalado, no puede ser reducido por efecto de la aplicación de una norma procesal que está llamada a servir de instrumento para la protección del derecho. En este orden, consideramos que este enfoque debía ser contemplado en la Sentencia de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y en la de este tribunal para establecer que el plazo no había perimido, conforme al mandato⁶

constitucional e incluso llega a buscar las del Derecho procesal en su totalidad. Estos métodos de interpretación y tópicos redondean el cuadro: el Tribunal Constitucional desarrolla el Derecho procesal constitucional a partir de la Ley Fundamental y de los estatutos del Tribunal Constitucional. Continúa pensando en su desarrollo, rellena los «vacíos» y se mueve en el fructífero campo de tensiones de «el principio y la norma». Los puentes a una interpretación integral son obvios. Página 44.

⁵ En el citado ensayo el autor sostiene que la autonomía del Derecho procesal constitucional, entendida aquí en sentido amplio, tiene consecuencias en la configuración específicamente constitucionalista de los estatutos del Tribunal Constitucional y de su interpretación «desde la perspectiva de la Ley Fundamental». El Derecho procesal constitucional como Derecho constitucional concretizado implica necesariamente tomar una cierta distancia con respecto a las demás normas procesales. No son una «conversión» de la Ley Fundamental al Derecho procesal con la misma intensidad que lo son los estatutos del Tribunal Constitucional, por más que estos también estén al servicio de la Ley Fundamental, de la misma manera que el SGG por ejemplo está al servicio de los principios del Estado social. Página 36.

⁶ Artículo 74.4 de la Constitución de la República Dominicana y el principio 7.5 de la citada ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional de interpretar los derechos fundamentales y sus garantías en el sentido más favorable al titular de los mismos.

III. CONCLUSIÓN

Esta tesis pretende establecer que el plazo para el ejercicio de la acción de amparo no prescribe cuando el derecho fundamental que procura proteger es imprescriptible, como lo es el derecho de propiedad. La misma fue planteada previamente por este despacho en la Sentencia TC/0257/13, la cual reitero mediante este escrito, salvando mi voto respecto de este aspecto y concurriendo de manera favorable con las demás motivaciones de la sentencia y su correspondiente dispositivo.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

1. En la especie se ha interpuesto un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012), la cual declaró inadmisibles –por el vencimiento del plazo establecido en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11– la acción de amparo incoada por Elena González en contra de la Dirección General de Aduanas, mediante la cual buscaba la devolución de sumas de dinero que les fueron incautadas por esta institución del Estado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar la sentencia y declarar inadmisibile la acción de amparo por entender que existe otra vía eficaz para solicitar la devolución de los referidos valores. En efecto, el Tribunal establece que:

El numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 establece que la admisibilidad de la acción de amparo está condicionada a que cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección de un derecho fundamental invocado, como es el presente caso en que se invoca violación al derecho de propiedad, el juez de amparo podrá dictar sentencia declarando su inadmisibilidad. En ese sentido, conviene indicar que el juez de la instrucción cuenta con los mecanismos y los medios más adecuados para determinar la procedencia o improcedencia de la devolución de los valores decomisados a la señora Elena González.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

5. La Constitución de la República, promulgada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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

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

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley núm. 137-11 el quince (15) de junio de dos mil once (2011), la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data⁷.

⁷ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere “una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental”⁸, situación en la que, “en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”⁹, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”¹⁰. Por cierto que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”¹¹ y, en tal sentido, “no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran”¹².

9. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho

⁸ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 175.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

¹² Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya”¹³.

10. Así, según Dueñas Ruiz:

*Quando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación*¹⁴.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, cuando establece:

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

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

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

13. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11,

¹³ Conforme la legislación colombiana.

¹⁴ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

18. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva– de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción–, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

19. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo: ¿cuál es el significado y el sentido del concepto “notoriamente improcedente”?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas. Nos detendremos, primero, en la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva y, luego, en la causal de inadmisión por tratarse de una acción notoriamente improcedente.

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

20. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley núm. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente –ni en la Ley núm. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de mil novecientos noventa y nueve (1999)– y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

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

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

22. Una primera cuestión es la de que no debe tratarse de cualquier otra vía judicial, sino de una que sea efectiva. Al respecto, conviene recordar el criterio desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citado por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0030/12:

En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos”, “no todos son aplicables en todas las circunstancias”. Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.”

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

El legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva¹⁵.

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

Desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas¹⁶.

¹⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

¹⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

26. Según Jorge Prats, *ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo*¹⁷.

27. Ha dicho Sagués, en este sentido, que *[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado*¹⁸. Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que:

*No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartó fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr 'la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate' (...)*¹⁹.

¹⁷ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

¹⁸ En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.

¹⁹ Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada²⁰.

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

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

31. Asimismo, en su Sentencia TC/0182/13 consideró que, en cuanto a “la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”, no se trata de que “cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten

²⁰ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados”.

32. De igual manera, en su Sentencia TC/0197/13, el Tribunal reconoció que la acción de amparo es admisible “siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular”.

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

34. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio Sagués y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que “[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal”²¹, escenario ese en el que “el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”²². Lógicamente, tal escenario –en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas– implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su Sentencia TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

Tal naturaleza hace que la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente

²¹ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

²² *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulnerados en el caso particular. Ello equivale a decir que en el caso de que existiese un proceso o acción de menor o igual efectividad que el amparo, este último debe ser declarado admisible, teniendo el accionante un derecho de opción entre las dos vías.

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

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

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

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

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

36. Procede, pues, que, en los párrafos que siguen precisemos cuáles son los criterios en base a los que este tribunal ha determinado esa mayor efectividad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

36.1.1.1. En su Sentencia TC/0030/12 estableció que:

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

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

36.1.1.2. En su Sentencia TC/0097/13, planteó que:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administración pública y los particulares.

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

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

36.1.1.4. En su Sentencia TC/0225/13 estableció que:

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

36.1.1.5. En su Sentencia TC/0234/13 estableció que:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

36.1.3.1. En su Sentencia TC/0244/13, al establecer:

Que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608²³. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha

²³ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

36.2. Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, especialmente porque su solución implica auscultar el fondo de la cuestión y, por tanto, el amparo, en virtud de su naturaleza, no resulta la vía judicial más efectiva. Así, por ejemplo:

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

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

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

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

36.2.3. En su Sentencia TC/0118/13 consignó que:

Determinar si el referido Contrato de Póliza debe ser o no debe de ser ejecutado es una cuestión de fondo a delimitar por la jurisdicción



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondiente, ya que ello implicaría determinar si existe o no violación contractual para lo cual es necesario interpretar la convención suscrita entre las partes, aspecto este que es competencia de los jueces de fondo.

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

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

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

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

36.3.4. En su Sentencia TC/0245/13, que:

El juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la demanda en producción de elementos de prueba debe ser ventilada ante la jurisdicción apoderada del asunto, según las disposiciones contenidas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en los artículos 55 y 56 de la Ley No. 834, que en este caso lo es la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago de los Caballeros.

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

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

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

38. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley núm. 437-06 del treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), y la resolución de la Suprema Corte de Justicia del veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999), si bien en esta última usaba el concepto “ostensiblemente improcedente”. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

41. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado”²⁴. Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico-procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley núm. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”²⁵.

42. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos– a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley núm. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

43. El artículo 72, constitucional, reza:

²⁴ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

²⁵ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

46. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido, según la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72, constitucional, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo—, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

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

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

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

50. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, “la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes”²⁶.

²⁶ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

Desestimar la acción de amparo por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios. En efecto,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

Tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (...), que condeno al recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.

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

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

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

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

51.6.3. En su Sentencia TC/0276/13 estableció que:

En medio de un proceso penal, en el que un tercero reclama la propiedad de un vehículo que se encuentra a nombre del procesado –y que ha sido objeto de una venta condicional a la luz de la referida ley numero 483-, un juez de amparo, cuya competencia se limita a la comprobación de que en la aplicación del derecho se haya producido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una vulneración a un derecho fundamental, no debe asumir el rol que corresponde a la función jurisdiccional. (...) Ciertamente, la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, pues tales casos escapan al control del juez de amparo, ya que el control de la legalidad de los actos y conductas antijurídicas puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria ha organizado para ello.

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

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

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

52. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, el Tribunal ha establecido criterios relativos a que (i) no se verifique la vulneración de un derecho fundamental, (ii) el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado, (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria, (iv) la acción se refiera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria, (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia.

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

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

54. En este sentido, se puede apreciar que el Tribunal ha usado el mismo criterio para inadmitir acciones de amparo, lo mismo por existir otra vía judicial efectiva que por ser notoriamente improcedente, sin que se aprecien diferencias sustanciales entre unos y otros casos que justifiquen tal proceder contradictorio. Así:

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

54.2. En virtud de un asunto de índole laboral de carácter administrativo, el Tribunal, mediante su Sentencia TC/0156/13, entendió que la prueba del mismo debía “hacerse por ante la vía ordinaria, en particular por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios”; y,

Sentencia TC/0167/14. Expediente núm. TC-05-2012-0113, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por Elena González contra la Sentencia núm. 092-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuentemente, declaró inadmisibles las acciones por existir otra vía judicial efectiva. Y, sin embargo, posteriormente, en su Sentencia TC/0210/13, mediante la cual resolvió unas pretensiones que tenían “como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como la ejecución de pago de salarios”, el Tribunal afirmó que esas eran cuestiones que no configuraban la vulneración de un derecho fundamental y que escapaban “a la naturaleza del amparo”, y decidió, pues, declarar inadmisibles las acciones de amparo por ser notoriamente improcedentes.

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

54.4. Por otra parte, es resaltante que, con frecuencia, en las decisiones de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, el Tribunal parece fundarlas en la existencia de otra vía que es la que tiene atribución para conocer y solventar la cuestión, más que en la constatación de otra vía más efectiva. Es decir, la decisión respecto de la otra vía judicial más efectiva es tomada, mas por un asunto vinculado a la competencia de atribución –incluso de carácter territorial– que por la constatación de una mayor efectividad de esa otra vía; de tal forma que parecen asimilarse la inadmisión con la incompetencia. Esto, por supuesto, desnaturaliza la decisión de la que hablamos, toda vez que derivar un asunto a otra vía judicial, por ser esta la competente, es asunto sustancialmente diferente a derivarlo por tratarse de una vía judicial más efectiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

54.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley núm. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será “el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado”; y, en el párrafo I de dicho artículo, que:

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

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

54.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley núm. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que “la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”. En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

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

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

54.5.6. Así, por ejemplo, la jurisdicción civil es la principal encargada de interpretar y aplicar los artículos 516 y siguientes del Código Civil dominicano, en lo referente a los tipos de bienes (muebles e inmuebles) y al derecho de propiedad sobre los mismos; es ella la que tiene más afinidad con el derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se alega vulnerado y, de hecho, la que tendría la mayor cantidad de herramientas para determinar si existió o no una violación al derecho de propiedad de los accionantes.

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

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

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

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

54.6.1. A la vía contencioso-administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución “faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y los particulares”²⁷; o bien, porque “la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria”²⁸.

54.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original “salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado”²⁹; o bien, porque corresponde “a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinaria”, que es la “competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad”³⁰.

54.6.3. A la vía civil, lo hace porque “es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición”³¹, por lo que “la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”³².

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

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

²⁷ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

²⁸ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

²⁹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

³⁰ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

³¹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

³² *Ibíd.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atribución, el Tribunal ha debido fundar tales decisiones de inadmisión en la notoria improcedencia de la acción.

55. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas- de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

62. Como ha afirmado Jorge Prats:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*un particular*³³.

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

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

64. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley núm. 137-11, que reza:

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

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

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

³³ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 establece lo que denomina como “presupuestos esenciales de procedencia”³⁴, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

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

- a. Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
- b. Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;

³⁴ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c. Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
- d. Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
- e. Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado³⁵.

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

- a. Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo;
- b. Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo; y
- c. Que no se trate de hacer cumplir o ejecutar una sentencia, lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo.

71. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen “un ‘primer filtro’ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo ‘resulta notoriamente improcedente’ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC”; todo, sin perjuicio de que este “primer filtro” incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley núm. 834 –aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de

³⁵ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supletoriedad–, razones de inadmisión como las de “cosa juzgada”, “falta de objeto”, entre otras.

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

73. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los “presupuestos esenciales de procedencia” no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará “automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado”³⁶. Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

74. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, “es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado”³⁷.

75. En tal sentido:

[E]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección

³⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

³⁷ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ‘segundo filtro’ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ‘primer filtro’.*³⁸

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

- a. Que la acción de amparo no esté prescrita (artículo 70.2 Ley núm. 137-11);
- b. Que los referidos “presupuestos esenciales de procedencia” se cumplan (artículos 72, constitucional, y 65 y 70.3 de la Ley núm. 137-11) y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley núm. 834); y
- c. Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11).

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

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

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

³⁸ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley núm. 137-11, a “prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio”.

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “amparo judicial ordinario”³⁹ es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual:

*Ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*⁴⁰

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

El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la

³⁹ Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad...”. Aparte, existe el “amparo constitucional” que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

⁴⁰ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste*⁴¹.

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

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

84. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria”⁴².

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

[L]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y

⁴¹ Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57

⁴² STC 051/2008, 14 de abril de 2008.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes⁴³.

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

Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución⁴⁴.

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

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

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

⁴³ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

⁴⁴ Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.⁴⁵

90. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁴⁶ y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, “[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (...) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional”⁴⁷.

91. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, *en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos*⁴⁸.

⁴⁵ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

⁴⁶ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

⁴⁷ STC Exp. núm. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

⁴⁸ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

92. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la Sentencia TC/0017/13 del veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), “que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal”; criterio que, como vimos en párrafos anteriores, ha sido sostenido reiteradamente en la jurisprudencia comparada.

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

94. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional declaró inadmisibles una acción de amparo que buscaba obtener la devolución de unos bienes incautados en ocasión de un proceso de penal.

95. El Tribunal Constitucional estableció que existía una vía más efectiva para obtener la devolución de los objetos secuestrados, razón por la cual decide inadmitir la acción de amparo. En ese sentido, afirmó que:

*Si bien es cierto que las solicitudes de devolución de objetos envueltos en un litigio, conforme lo establecido en el transcrito artículo 190 del Código Procesal Penal, deben ser devueltos por el Ministerio Público, y en su defecto pueden ser objetadas ante el juez, no menos cierto es que el artículo 292 de ese mismo texto contempla que “cuando el Juez debe resolver peticiones, excepciones o incidentes en los que se verifique la necesidad de ofrecer prueba o resolver una controversia, convocará a una audiencia dentro de los cinco días de su presentación. **En los demás casos resuelve directamente dentro de los tres días de la presentación de la solicitud**”. De la anterior aseveración se colige que en aquellos casos en los cuales o se ha iniciado proceso penal y en caso*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que el Ministerio Público no obtempere a lo solicitado por las partes, la vía oportuna más idónea para dichas pretensiones lo es el juez de la instrucción⁴⁹.

96. Como hemos visto, ya el Tribunal Constitucional se había referido a este tema en varias sentencias. Así como en tales casos, en el presente estamos de acuerdo en que, real y efectivamente, el juez de amparo no puede conocer la acción y que, por ende, esta debe ser declarada inadmisibile. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1, sino por tratarse de una acción notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

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

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

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

⁴⁹ El subrayado y las negritas son nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efecto, el sólo hecho de comparar entre las dos acciones pone en relieve que la acción de amparo es procedente, si bien en algunos casos –como es lógico– la acción de amparo será acogida, y en otros, rechazada.

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

101. En este sentido, tal y como explicamos hace pocos párrafos, la causal de inadmisibilidad del artículo 70.1 constituye una especie de “segundo filtro”, el cual sólo deberá examinarse una vez que la acción de amparo haya pasado el “primer filtro”, esto es, el de los “presupuestos esenciales de procedencia”, de conformidad con los artículos 72, constitucional, y 65 de la Ley núm. 137-11.

102. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere al hecho de que el juez de amparo no puede conocer de la petición de devolución de un bien incautado en ocasión de un proceso penal, ya que esto corresponde al Juez de la Instrucción y al Ministerio Público, todo en virtud del artículo 190 del Código Procesal Penal⁵⁰.

103. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones –en devolución de bienes incautados– es porque el Código Procesal Penal establece que es al juez –ya sea de la instrucción o cualquier otro penal, según el estatus del caso– a quien corresponde conocer este tipo peticiones, en atribuciones penales; en otras

⁵⁰ A propósito de esto, hemos de aclarar que, aunque ciertamente el artículo 190 del Código Procesal Penal establece que la decisión del Ministerio Público sobre la devolución de bien incautado puede ser objetada ante un juez, dicho texto no menciona específicamente qué juez. Lógicamente, se impone reconocer que el juez de la instrucción –como juez de las garantías– es el que, naturalmente, tiene más aptitud para resolver esta cuestión, sin perjuicio de reconocer, igualmente, que, dependiendo de la etapa en que se encuentre el proceso, podría ser, también, el juez de la instrucción o cualquier otro juez –como, por ejemplo, el presidente del Tribunal Colegiado, de conformidad con el artículo 305 del Código Procesal Penal– el que resuelva la cuestión.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

palabras, porque la ley –el referido código– establece un procedimiento especial para que tales peticiones sean conocidas y decididas.

104. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción penal que tiene la responsabilidad de resolver una cuestión que se ha originado en ocasión de un proceso penal, sin importar la etapa en que el mismo se encuentre. Esto se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

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

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

107. Y ocurre, pues, que, en la medida en que dichos asuntos son atribución del juez ordinario, ellos quedan excluidos, entonces, del ámbito de actuación del juez de amparo. El juez de amparo, en efecto, no puede tomarse el papel y las funciones que por ley corresponden a los jueces ordinarios puesto que, de hacerlo así, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol –así como la del juez ordinario, por supuesto– y estaría, consecuentemente y peor aún, afectando la integridad, la funcionalidad, del sistema de justicia.

108. Entonces, la identificación de que un asunto debe ser resuelto por el juez ordinario, que no por el juez de amparo, implica el incumplimiento de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“presupuestos esenciales de procedencia” de la acción de amparo y, por tanto, debe llevarnos a inadmitir la acción, sin necesidad de examinar si existe o no una vía más efectiva.

109. En este sentido, para ilustrar mejor lo anterior, conviene preguntarnos: ¿tendría el juez de amparo la atribución de ordenar la ejecución de un contrato?; ¿o la de ordenar una sanción penal?; ¿o la de otorgar una indemnización? Las respuestas nos parecen, obviamente, negativas.

110. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para resolver las cuestiones relativas a la devolución de un bien incautado en ocasión de un proceso penal? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la vía consagrada en el referido artículo 190 del Código Procesal Penal? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

111. Es que, en efecto, si nos colocáramos en ese último –por demás, hipotético– escenario, “no sólo se estaría impidiendo una protección acorde con la especial significación e importancia del objeto protegido”⁵¹, sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica “entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente desnaturalización del primero de los mencionados”⁵² y, en ese mismo sentido, se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

112. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la

⁵¹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

⁵² *Ibíd.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalidad ordinaria –es decir, su solución es atribución de los jueces penales en atribuciones penales– y de que, por ende, no pasa el “primer filtro” de los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”. En este caso, la acción no ha cumplido los “presupuestos esenciales de procedencia” porque, entre otras razones, se trata de una cuestión atinente a la legalidad ordinaria. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía eficaz y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

113. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibile por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido, es decir, que deja abierta la posibilidad de que, a través de acciones de amparo, se proceda a la devolución de bienes que han sido incautados en el marco de procesos penales. Es nuestro parecer que salvo en casos muy específicos, que por su propia naturaleza son peligrosos y ponen en un riesgo inminente a los titulares de los derechos -nos referimos a los casos de devolución de armas de fuego que han sido incautadas en ocasión de una denuncia por violencia intrafamiliar, en los cuales se ven amenazadas tanto las mujeres como los menores de edad–, la supraindicada situación –es decir, que se proceda, mediante acciones de amparo, a la devolución de bienes incautados en un proceso penal– es inadecuada, incorrecta, y además peligrosa para todo el sistema de justicia, por lo que sólo debe reservarse para situaciones muy específicas y delicadas, conforme hemos explicado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario