República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0430/15

Referencia: Expediente núm. TC-05-2014-0185, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Propano y Derivados, S.A., contra la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de octubre del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; 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, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 214/2010, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010) por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís. Dicho fallo confirmó en todas sus partes la Sentencia núm. 00236-2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el treinta (30) de abril de dos mil diez (2010).

No hay constancia en el expediente de la notificación de la sentencia anteriormente descrita.

2. Presentación del recurso en revisión

En el presente caso, el recurrente, Propano y Derivados, S.A., apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado el veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), ante la Secretaría de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís y remitido a este tribunal constitucional el dieciocho (18) de agosto de dos mil catorce (2014). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso anteriormente descrito fue notificado a requerimiento de la Secretaría de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís mediante el Acto núm. 499/2014, del veinticinco (25) de julio de dos mil catorce (2014).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente:

PRIMERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma el recurso de apelación interpuesto por PROPANO Y DERIVADOS C. POR A. Y ENVASADORA EXPRESO GAS NAGUA, C. POR A

SEGUNDO: Rechaza la excepción de incompetencia planteada por la parte recurrida, por los motivos expuestos.

TERCERO: Rechaza el medio de inadmisión planteado por la parte recurrente, por las razones que constan en la presente decisión.

CUARTO: En cuanto al fondo del recurso, la Corte, actuando por autoridad propia, CONFIRMA en todas sus partes la sentencia recurrida, marcada con el número 00236-2010, de fecha 30 del mes de Abril del año 2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez.

QUINTO: Declara el presente proceso libre de costas.

Los fundamentos dados por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís son los siguientes:

La parte recurrida concluyó de manera principal invocando la excepción de incompetencia, por ser esta corte incompetente en mérito del artículo 29 de la Ley de Amparo y de la más reciente sentencia de la Suprema Corte de Justicia y de manera subsidiaria, solicitando el rechazo del recurso de apelación por improcedente, mal fundado y carente de base legal y que en consecuencia, sea confirmada en todas sus partes la sentencia recurrida.
En tal sentido, procede decidir respecto a la excepción de incompetencia planteada por la parte recurrida, fundado en el artículo 29 de la ley 437-06 sobre amparo y el debido proceso y a lo cual se opone la parte recurrente al solicitar su rechazo.

El artículo 29 de la ley 437-06 sobre recurso de amparo establece "La sentencia emitida por el juez de amparo no será susceptible de ser impugnada mediante ningún recurso ordinario o extraordinario, salvo la tercería o la casación, en cuyo caso habrá de procederse con arreglo a lo que establece el derecho común".

En lo relativo a las atribuciones de las Cortes de Apelación, la Constitución de la República establece que corresponde a estos órganos judiciales: "Conocer de las Apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia".

En este sentido ha sido juzgado por la Primera Cámara de la Suprema Corte de Justicia que "tanto la apelación, reconocida como derecho fundamental de los justiciables, como se ha visto, como la casación tienen en nuestro derecho positivo categoría sustantiva; que como los demás recursos, ordinarios y extraordinarios, de nuestro ordenamiento procesal, deben su existencia a la ley, el legislador ordinario sí puede limitar y reglamentar el ejercicio de esos recursos y, si lo estima convenientes para determinados asuntos, suprimirlos o hacerlos desaparecer, no así respecto de la apelación y la casación, a los que sólo puede reglamentar (Casación Civil 6 de mayo 2009).

Además, el doble grado o derecho a recurrir es parte integral del debido proceso, y como tal está vedado al legislador ordinario restringir o suprimir de forma absoluta el recurso de apelación, sino que esto solo es posible mediante una habilitación explícita o implícita, lo que no ocurre en la especie.

Todo lo anterior permite aseverar que el recurso de apelación es de carácter sustantivo o constitucional y por tanto fundamental, por lo cual el artículo 29 de la ley 437-06 sobre recurso de amparo resulta inaplicable por

inconstitucional, lo que conlleva, en consecuencia el rechazo de la excepción de incompetencia planteada.

En cuanto al fondo del recurso, la parte recurrente solicitó que sea revocada en todas sus partes la sentencia recurrida y que en consecuencia, sea rechazada la acción de amparo preventivo solicitada por los hoy recurridos, toda vez que la embasadora (sic) *de gas todavía no ha sido instalada.*

Del estudio y ponderación de los documentos depositados por las partes, específicamente de la Certificación de fecha 14 del mes de Agosto del año 2009, expedida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua, se advierte que la misma es contentiva de "no objeción a la instalación de una planta embasadora (sic) *de Gas Licuado de Petróleo en el Kilómetro 1 de la carretera que comunica al Municipio de Nagua con San Francisco de Macorís".*

En la inspección de lugares ordenada y practicada, la Corte pudo comprobar que ciertamente, hay y como lo afirma la hoy parte recurrida, en el entorno donde se pretende instalar la planta embasadora (sic) *de Gas Licuado de Petróleo se encuentra: "el hospital, el cuerpo de bomberos, una estación de venta de combustible, las instalaciones de los talleres del sindicato de camineros y el residencial José Lucas Brito".*

Además, el artículo 6 de la Ley No. 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos naturales prescribe que "la libertad de los ciudadanos en el uso de los recursos naturales se basa en el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano"; razón por la cual, procede mantener la nulidad de la certificación de fecha 14 del mes de Agosto del año 2009, expedida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua consignada en el ordinal quinto de la sentencia recurrida.

En la especie, la instalación de una planta embasadora (sic) *de Gas Licuado de Petróleo en el Kilómetro 1 de la carretera que comunica al Municipio de Nagua con San Francisco de Macorís, ubicada dentro de la urbanización Lucas Brito de la ciudad de Nagua, constituye un peligro para la salud, la higiene, la conservación del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente.*

Por lo expuesto, a juicio de la corte, procede rechazar el recurso de apelación y en consecuencia, confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión

El recurrente en revisión, Propano y Derivados, pretende que se anule la sentencia objeto del recurso alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a) *La parte recurrida persigue la nulidad de un acto de la Administración y la prohibición de la instalación de una envasadora de GLP, mediante su acción principal de amparo; la Corte de Apelación se lo concedió. Al obrar así, la Corte incurrió en vicios de cara, de una parte, a la aplicación práctica del derecho (A). Y, de otra parte, a la exposición teórica de sus motivos (B). Todos ellos en su conjunto o por separado justifican su revocación*.

b) *Al momento de la interposición de la demanda la ley aplicable sin duda alguna es la Ley No.437-06, la cual consagra en su artículo 3, que la acción de amparo no será admisible en el caso siguiente: b) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los treinta (30) días que sigan a la fecha en que el agraviado tuvo conocimiento de la conculcación de sus derechos*.

c) *Resulta evidente la violación a la Ley No.437-06 y a la Ley No. 834 que ratifica el plazo de treinta (30) días para interponer un recurso de amparo, al tribunal dictar*

sentencia pese a la indudable prescripción de la acción. Franca violación a las leyes.

d) *No obstante la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Duarte, ratificar sentencia anterior; la referida sentencia impugnada confirmó la nulidad de la resolución del Concejo de Regidores a través de la acción de amparo. A que de cara a las disposiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley número 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la sentencia fue dictada en violación a la ley que faculta la instancia correcta para la nulidad de los actos de carácter administrativos, como es el caso de la especie.*

e) *Se colige entonces que la acción de amparo no procede cuando se trata de la nulidad de un acto administrativo. El conocimiento del juicio de la ilegitimidad de los actos de la administración es a toda luz, competencia de la jurisdicción administrativa; el citado artículo 1 de la Ley No. 1494 no permite otra aplicación ni da espacio a otra interpretación*.

f) *Cualquier persona mínimamente racional entendería que no puede hablarse de amenaza ni ambiental ni de ninguna otra índole si ni siquiera se hacen los estudios y evaluaciones pertinentes a los fines de que arroje la sostenibilidad del proyecto. En tal sentido, no se evaluaron correctamente los aspectos de derechos fundamentales (los cuales aclaramos que en ningún momento fueron invocados por la parte recurrente) y mucho menos la leyes objetivas que rigen la materia para la instalación de envasadoras de gas licuado de petróleo (GLP)*.

g) *La sentencia no pondera ningún estudio de impacto medioambiental o de seguridad industrial que justifique amenaza alguna a la salud de las personas o al medio ambiente. No hay ninguna declaración de un experto acreditado que identifique la peligrosidad de la envasadora. En fin, no hay motivo que justifique la medida ordenada.*

5. Hechos y argumentos de los recurridos

Los recurridos, las organizaciones Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito y los señores Francisco Lantigua Almonte, Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa, Gisela Reynoso Fermín y María Zoraida Núñez, pretenden el rechazo del recurso y la confirmación de la sentencia. Para justificar dichas pretensiones, alegan lo siguiente:

a) *En fecha 25 de Julio del 2014, mediante actos de alguacil marcados con los Nos. 496/2014, 497/2014, 498/2014, 499/2014 y 500/2014, del Ministerial LIC. RAMON ANTONIO CONDE CABRERA, alguacil de estrados de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, les fue notificado a los recurridos el recurso de revisión constitucional interpuesto por la empresa PROPANO Y DERIVADOS, S.A., contra la sentencia de amparo No. 2142010, de fecha 06 de diciembre del 2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial Duarte*.

b) *En razón de que el referido recurso de revisión constitucional fue notificado en la fecha más arriba referida y por depositarse la presente instancia de revisión constitucional dentro del plazo de los 5 días que establece el artículo 98 de la ley 137-11, procede declarar el presente escrito de defensa admisible. Ver Actos de Alguacil Nos. 497/2014, 498/2014, 499/2014 y 500/2014, anteriormente referidos; y la fecha de la presente instancia.*

c) *La prescripción del plazo de los 30 días establecidos en la Ley 437-06 de amparo que regía en ese entonces, fue INTERRUMPIDA con la solicitud hecha por los accionantes en la sesión de la Sala Capitular del Ayuntamiento de Nagua celebrada una semana después del 3 de Marzo*.

d) *La Juez de Primera Instancia anuló una resolución o acto administrativa ilegalmente emitido por los miembros del Concejo de Regidores del Ayuntamiento*

de Nagua al expedirla en violación al orden constitucional y administrativo municipal, en violación a las disposiciones de los artículos 52, 58 y 135 de la ley 176-07. Ver sentencia No. 00236-2010, de fecha 30 de Abril del 2010 de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo de María Trinidad Sánchez. Es en base a esos preceptos legales que la juez de primera instancia como los jueces de apelación fundamentaron sus decisiones para PREVENIR la conculcación de los derechos fundamentales que aún siguen siendo amenazados por la recurrente en su afán de pretender instalar una envasadora de gas en el centro de la ciudad de Nagua.

e) *Sobre el argumento de que la sentencia a revisar, emitida por la Corte Penal de San Francisco de Macorís, no contiene motivos en cuanto al pedimento sobre la prescripción extintiva, solo basta leer los considerandos cuarto y siguientes de las páginas 15 y 16 de la sentencia 214-10, con lo que se demuestra que los jueces dieron motivos suficientes para fundar su sentencia.*

6. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados en el trámite del presente recurso en revisión de sentencia de amparo son los siguientes:

a) Sentencia núm. 00236/2010, dictada el 30 de abril de 2010 por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez.

b) Sentencia núm. 214/10, dictada el 6 de diciembre de 2010 por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís.

c) Instancia depositada el 21 de junio de 2013 en la Secretaría de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, mediante la cual Propano y Derivados, S.A., recurrió en revisión constitucional la sentencia descrita en el párrafo anterior.

d) Acto núm. 496/2014, instrumentado y notificado a requerimiento de la Secretaría de la Cámara de lo Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, instrumentado por el ministerial Ramón Antonio Conde, alguacil de estrados de la Cámara Civil y Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez.

e) Instancia depositada el 1 de agosto de 2014, en la Secretaría de la Cámara de lo Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, contentivo del escrito de defensa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

En la especie, según los documentos depositados en el expediente y los alegatos de las partes, el conflicto se origina con ocasión de la resolución del 14 de agosto de 2009, mediante la cual el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua decidió que no tiene objeción para que el señor Rubén Darío Grullón instale una planta de GLP, en el Km. 1 de la carretera que comunica el municipio Nagua con San Francisco de Macorís.

La referida decisión del Concejo de Regidores fue atacada mediante una acción de amparo, la cual fue acogida y, en consecuencia, anuló el acto administrativo en cuestión, mediante la Sentencia núm. 00236/2010, dictada el 30 de abril de 2010 por la Cámara de lo Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de la provincia María Trinidad Sánchez. En adición, el juez de amparo le prohibió al señor Rubén Darío Grullón instalar la envasadora Expreso Gas Nagua y Propano Derivados, C. por A.

La sentencia descrita en el párrafo anterior fue objeto de un recurso de apelación, el cual fue rechazado mediante la decisión recurrida en revisión constitucional.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión sobre sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

9. Admisibilidad del presente recurso de revisión

Antes de analizar el fondo del presente caso, es de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 de la referida ley núm. 137-11.

a) El indicado artículo establece:

> *Requisitos de admisibilidad. La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales*.

b) La especial trascendencia o relevancia constitucional es, sin duda, una noción abierta e indeterminada. Por esta razón, este tribunal la definió en la Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en el sentido de que la misma se configuraba en aquellos casos que, entre otros:

> *1) (…) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan*

su esclarecimiento; 2) propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

c) Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en la especie existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que el recurso es admisible y el Tribunal Constitucional debe conocer su fondo.

d) La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que se abordarán los efectos del control difuso de constitucionalidad, de cara a los efectos del control concentrado de constitucionalidad. Asimismo, se aprecia un conflicto que involucra el derecho al medioambiente y a la salud en relación con los permisos medioambientales emitidos por la Administración Pública.

10. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional

a) En la especie, la recurrente sometió ante la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, un recurso de apelación el dieciocho (18) de junio del año dos mil diez (2010) contra la Sentencia civil núm. 00236/2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y del Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el 30 de abril de 2010.

a) Ahora bien, antes de abordar el fondo del presente recurso de revisión constitucional, conviene establecer cuál era la normativa aplicable para la fecha en que se interpuso el referido recurso de apelación. En tal sentido, del estudio de las piezas que componen el expediente, podemos advertir que en ese momento aún

estaba vigente la Ley núm. 437-06, la cual establecía y regulaba lo relativo al amparo.

b) En este orden el artículo 29 de la Ley núm. 437-06 disponía lo siguiente:

> *La sentencia emitida por el juez de amparo no será susceptible de ser impugnada mediante ningún recurso ordinario o extraordinario, salvo la tercería o la casación, en cuyo caso habrá de procederse con arreglo a lo que establece el derecho común. Párrafo Único.- Cuando un recurso de amparo ha sido desestimado por el juez apoderado, no podrá llevarse de nuevo ante otra jurisdicción.*

c) De la lectura del texto transcrito en el párrafo anterior se advierte que contra la sentencia de amparo solo podían interponerse los recursos de casación y de tercería; no así el recurso de apelación. De manera que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís debió declarar inadmisible dicho recurso de apelación, en aplicación del artículo 29 de la referida ley.

d) Sin embargo, mediante la Sentencia núm. 214/2010, la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís rechazó la excepción de incompetencia planteada por la parte recurrida y declaró regular y válido el recurso de apelación interpuesto, invocando una sentencia dictada por la Primera Cámara de la Suprema Corte de Justicia, que al ejercer control difuso de constitucionalidad determinó la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley núm. 437/06, sobre Amparo. La referida Corte de Apelación expresa en la sentencia que revisa este tribunal constitucional lo siguiente:

> *(…) en este sentido ha sido juzgado por la Primera Cámara de la Suprema Corte de Justicia que "tanto la apelación, reconocida como derecho fundamental de los justiciables, como se ha visto, como la casación tienen en nuestro derecho positivo categoría sustantiva; que como los demás recursos, ordinarios y extraordinarios, de nuestro ordenamiento procesal,*

deben su existencia a la ley, el legislador ordinario sí puede limitar y reglamentar el ejercicio de esos recursos y, si lo estima conveniente para determinados asuntos, suprimirlos o hacerlos desaparecer, no así respecto de la apelación y la casación, a los que sólo puede reglamentar (Casación Civil 6 de mayo 2009)".

e) Sin embargo, es propicio que este tribunal se refiera a los efectos de las sentencias dictadas en el ejercicio del control de constitucionalidad, sea concentrado o difuso, de tal suerte que se pueda determinar si la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís obró correctamente al conocer el referido recurso de apelación en contra de una sentencia de amparo durante la vigencia de la Ley núm. 437/06.

f) De conformidad con los artículos 188 de la Constitución y 51 de la Ley núm. 137-11, se trata de una excepción en el marco de una contestación judicial principal. Es decir, de un juicio de constitucionalidad a la luz del caso concreto, a diferencia del control concentrado en el cual, este tribunal, de manera exclusiva y excluyente, lleva a cabo un juicio abstracto de contrastación de normas generales.

g) Así las cosas, el control de constitucionalidad difuso tiene efectos *inter partes*, por cuanto se trata de la interpretación que hacen los jueces respecto de una disposición normativa al juzgarla en un determinado caso, razón por la cual no surte efectos generales, contrario a lo que ocurre con el control concentrado de constitucionalidad, cuyos efectos son *erga omnes*.

h) Hecha la distinción que antecede, este tribunal constitucional ha constatado que la referida corte de apelación obró incorrectamente, por cuanto al aplicar al caso que juzgaba una sentencia de la Suprema Corte de Justicia dada en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, traspasó los efectos que estas producen, los cuales son inter partes; es decir, no era posible, en modo alguno, extender los efectos de lo decidido en la Sentencia del 6 de mayo del 2009, al caso decidido en apelación.

i) Sobre el particular, este tribunal constitucional estableció lo siguiente en Sentencia TC/0223/14:

> *La declaratoria de inconstitucionalidad mediante la Sentencia núm. 309, de fecha seis (6) de mayo de dos mil nueve (2009), a la que hace referencia la Suprema Corte de Justicia para inadmitir este recurso, fue resultado del control difuso de constitucionalidad ejercido en el marco de un recurso de casación que fue interpuesto ante dicho tribunal. Todos los tribunales de la República tienen competencia y la obligación de ejercer el control difuso de constitucionalidad; sin embargo, dicha declaratoria de inconstitucionalidad tiene efecto únicamente inter partes, no erga omnes. Es decir, solamente se le impone a las partes envueltas en el conflicto, no así a terceros que no han sido parte en el mismo, como es el caso de la hoy recurrente.*

j) En tal sentido, el referido tribunal al verificar su propia competencia para conocer de los asuntos que se le plantean, en virtud del principio de "competence de la competence", el cual ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debió declarar su incompetencia, al tiempo de indicar el tribunal competente, de modo que el recurrente pudiera incoar el recurso correspondiente. Por tanto, este tribunal constitucional entiende que procede anular la referida sentencia y conocer la revisión de la sentencia que resuelve la acción de amparo, pues lo contrario sería penalizar a la parte recurrente por una falta cometida por el órgano judicial.

k) Así lo ha establecido este tribunal constitucional en su Sentencia núm. 79/14, al establecer:

> *En cualquier esfera jurisdiccional constituye un imperativo para todo juez o tribunal examinar y establecer su propia competencia antes de abocarse a conocer el fondo de un determinado asunto. En ese esfuerzo tiene que ser objeto de especial ponderación la competencia de atribución, toda vez que este tipo competencial atiende a una naturaleza de orden público e incide*

> *de manera importante en la seguridad jurídica; por tanto, esta es improrrogable, no puede ser objeto de modificación y, además, es inderogable.*

l) En efecto, en aplicación del principio *pro actione* o *favor actionis*, el cual impide interpretaciones en sentido desfavorable al recurrente ante una omisión o falta que no le es atribuible, y con el objeto de conservar el proceso judicial, este tribunal constitucional conocerá de la revisión constitucional de la Sentencia civil núm. 00236/2010.

m) En la especie, la decisión objeto de revisión se sustenta, para acoger la acción de amparo, en el razonamiento de que el referido acto administrativo "viola el orden constitucional relativo al debido proceso y al principio de legalidad, pues se contravienen las disposiciones de los artículos 52, 58 y 135 de la ley 176-07".

n) Sin embargo, este tribunal entiende que la presente acción de amparo debe ser inadmitida por el hecho de que en la especie las pretensiones de la parte accionante giran en torno a la oposición a que sea instalada la referida estación de combustible, lo que implica cuestionar los actos administrativos dictados por las autoridades correspondientes y mediante los cuales se autorizó dicha instalación.

o) En efecto, en su escrito recursivo, los recurrentes sostuvieron que con la instalación y operación de la referida estación gasolinera se están violando las leyes, reglamentos y normas aplicables a esos casos, señalando lo siguiente:

> *(…) No obstante todo lo anteriormente expuesto, y al tratarse de una amenaza que pretende conculcar los derechos de los ciudadanos del municipio de Nagua, al pretenderse instalarse una envasadora en el centro de la ciudad, al margen y <u>en violación a las disposiciones legales y reglamentarias que regular este tipo de servicio o negocio, en especial las disipaciones contenidas en el Reglamento Ambiental para Plantas de Almacenamiento, Envasado y Expendio de Gas Licuado de Petróleo del mes</u>*

> *de Marzo del 2006. Ley # 602 de fecha 20 de Mayo del ario 1977; Ley # 520 de fecha 25 de Mayo del año 1973; Reglamento de la Ley # 520 de fecha 15 de agosto del año 1989; Reglamento de la Ley # 2119 de fecha 29 de Marzo del año 1989; Decreto # 1880 de fecha 29 de Marzo del ario 1984; Resolución No. 139/99 de fecha 12 de abril del 1999; Resolución No.140/2007 de fecha 9 de octubre del 2007; ley 64-00 sobre medio ambiente, es que de manera garantista el Tribunal Constitucional debe emitir una decisión que proteja los derechos de los ciudadanos del municipio de Nagua*[1].

p) En tal sentido, se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo al cumplimiento de los actos administrativos que autorizaron la ejecución del proyecto del expendio de combustibles en el municipio Nagua, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias.

q) Este tribunal considera que independientemente de que la parte accionante alegue una posible amenaza contra sus derechos fundamentales, la decisión adoptada por el tribunal que dictó la sentencia recurrida no ha sido rendida conforme a las normas constitucionales, en razón de que los conflictos que se susciten en torno a los actos administrativos, como el caso que nos ocupa, deben ser dirimidos siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa.

r) En efecto, así ha sido decidido por este tribunal constitucional en su Sentencia núm. 045/15 cuando establece:

> *Las alegadas irregularidades imputadas a la autorización de la construcción de la referida estación gasolinera no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un*

[1] Subrayado es nuestro.

proceso breve, en el cual el debate sobre los medios de prueba no tienen el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios, además de que se invocan cuestiones de legalidad ordinaria que escapan al ámbito del amparo.

s) En tal virtud , este tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en la legalidad de los actos administrativos que han dado origen a la instalación y operación de la estación gasolinera, el mismo debe ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual establece:

> *(…) Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: (…) d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.*

t) De manera que, de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, es la jurisdicción administrativa la que tiene la facultad de realizar los juicios para determinar si los actos administrativos emitidos por las instituciones que han autorizado la instalación y operación de la referida estación gasolinera constituyen un ejercicio excesivo de las facultades que le han sido conferidas por las leyes que regulan la materia.

u) Al respecto cabe destacar que la eficacia de los referidos recursos fue explicada y desarrollada en la Sentencia TC/0030/12, dictada por este tribunal el 3 de agosto de 2012, en la cual incluso se pueden adoptar medidas cautelares.

v) Finalmente nos permitimos indicar que al tener el juez de amparo la facultad de restituir derechos y no de realizar evaluaciones de legalidad que tengan por objeto la determinación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por un órgano de la Administración, consideramos que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisible por existir otra vía judicial más efectiva para dirimir de tales asuntos.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Ana Isabel Bonilla Hernández. Consta en acta el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, así como el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de sentencia de amparo incoado por Propano y Derivados, S.A., contra la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **ANULAR** la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

TERCERO: REVOCAR la Sentencia civil núm. 00236/2010, dictada por la Cámara Civil, Comercial y del Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el 30 de abril de 2010.

CUARTO: DECLARAR inadmisible la acción de amparo interpuesta por los ciudadanos Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa y compartes contra el Ayuntamiento del municipio Nagua, representado por el síndico Inocencio Mercedes Eduardo, Dr. Carlos Evangelista Suárez Mata, presidente del Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Nagua; Rubén Darío Grullón, Envasadora Expreso Nagua y Ministerio de Estado de Industria y Comercio, por los motivos antes expuestos.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al recurrente, Propano y Derivados, S.A., y la parte recurrida, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito y los señores Francisco Lantigua Almonte, Lic. Pedro Baldera Germán, Prof. Amado Mercedes, Natanael Alcántara, Elianny Marielys de la Rosa, Gisela Reynoso Fermín y María Zoraida Núñez.

SEXTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la referida ley núm. 137-11.

SÉPTIMO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; 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; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ

En el ejercicio de las prerrogativas que me confiere el artículo 30 de la Ley Núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), tengo a bien emitir el siguiente

VOTO SALVADO:

1. En fecha veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), la compañía "Propanos y Derivados, S.A." interpuso un recurso de revisión constitucional contra de la Sentencia núm. 214/2010, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelacion del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010), la cual rechazó el recurso de apelación interpuesto por Propano y Derivados S.A., y confirmó en todas sus partes la Sentencia núm. 00236-2010, emitida por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, en fecha treinta (30) de abril de dos mil diez (2010), la cual había acogido la acción de amparo interpuesta por las siguientes organizaciones: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Junta de Vecinos de la Urbanización José Brito, así como por los señores Francisco Lantigua Almonte y Compartes, y en consecuencia, anuló una certificación del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua, dictada en fecha catorce de (14) de agosto de dos mil nueve (2009), y prohibió al

señor Rubén Darío Gullón instalar la envasadora Expreso Gas Nagua y Propano Derivados, S. A.

2. El Tribunal Constitucional consideró en su decisión, que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, no tenía competencia para conocer del recurso de apelación incoado en contra de la Sentencia núm. 00236-2010, emitida por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, en virtud de que "*contra la sentencia de amparo solo podían interponerse los recursos de casación y de tercería; no así el recurso de apelación. De manera que la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís debió declarar inadmisible dicho recurso de apelación, en aplicación del artículo 29 de la Ley 437-06",*[2] agregando que *"la referida corte de apelación obró incorrectamente, por cuanto al aplicar al caso que juzgaba una sentencia de la Suprema Corte de Justicia dada en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, traspasó los efectos que estas producen, los cuales son inter partes (...)",*[3] por lo que el Tribunal Constitucional procedió a anular la Sentencia núm. 214/2010, de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación de San Francisco de Macorís, y procedió a conocer la revisión de la Sentencia núm. 00236/2010, que resolvió la acción de amparo original, decisiones asumidas por el Tribunal Constitucional con las cuales estamos de acuerdo.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL VOTO SALVADO:

La suscribiente del presente voto salvado, a los fines de edificar y aclarar algunos aspectos de la sentencia rendida en virtud del recurso de revisión constitucional de amparo incoado, procede a exponer lo siguiente:

a) Nuestro voto es salvado, en razón de que, no obstante compartir la decisión de la mayoría en el sentido de que la acción de amparo interpuesta fuera declarada

[2] Párrafo d), pagina 14, de la presente sentencia
[3] Párrafo i), páginas 15 y 16, de la presente sentencia

inadmisible, estimamos que ello es así, pero no por las razones dadas en la argumentación de la decisión en el sentido de que dicha inadmisibilidad procede "*por el hecho de que en la especie las pretensiones de la parte accionante giran en torno a la oposición a que sea instalada la referida estación de combustible, lo que implica cuestionar los actos administrativos dictados por las autoridades correspondientes y mediantes los cuales se autorizó dicha instalación",*[4] y porque la jurisdicción administrativa es "*la que tiene facultad de realizar los juicios para determinar si los actos administrativos emitidos por las instituciones que han autorizado la instalación y operación de la referida estación gasolineras constituyen un ejercicio excesivo de las facultades que le han sido conferidas por las leyes que regulan la materia".*[5]

b) Contrario a dicha tesis, es nuestro criterio que los accionantes no cuestionaron los permisos o autorizaciones dictadas por las autoridades administrativas, es decir, no incoaron su recurso de amparo en contra de las entidades que otorgaron dichos permisos, sino en contra de un particular, en la especie la Empresa Propano y derivados S.A., por lo que el núcleo de la controversia en la acción de amparo interpuesta se suscita entre la empresa accionada de una parte, y los representantes de la comunidad de la otra parte, que han argumentado violación al derecho a un medio ambiente sano, por lo que estos últimos incoaron una acción de amparo e impugnaron la certificación del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Nagua, de fecha catorce (14) de agosto de dos mil nueve (2009), que declaraba la no objeción para que fuera instalada la referida envasadora de Gas.

c) En virtud de lo anterior, salvamos nuestro voto, por estar en desacuerdo con el razonamiento argüido por la mayoría en el sentido de que "*en el presente caso existe un asunto de carácter administrativo contencioso en lo relativo al cumplimiento de los actos administrativos que autorizaron la ejecución del proyecto del expendio de combustible en el municipio Nagua, de cara al cumplimiento de las normas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio deb e ser sometido a la*

[4] Párrafo m), páginas 17 y 18, de la presente sentencia
[5] Párrafo u), página 20, de la presente sentencia.

ponderación de la jurisdicción contencioso administrativa en atribuciones ordinarias,[6] y "*(...) siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa"*[7], pues consideramos que si bien la presente acción debe ser declarada inadmisible, debe serlo en virtud de que el acto que declaró que no existía impedimento alguno para que la empresa instalara la distribuidora de gas, fue dictado por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Nagua, y por tanto, el Tribunal competente para conocer de la impugnación a dicho acto, lo es la Cámara Civil y Comercial del Tribunal de Primera Instancia de la Provincia María Trinidad Sánchez, en atribuciones administrativas, esto en razón de lo que establece el artículo 3 de Ley núm. 13-07, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007):

"Artículo 3.- Contencioso Administrativo Municipal. El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios[8]*, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estos casos los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil*[9]*.* De esta norma legal se infiere que el Tribunal de Primera Instancia de la Provincia María Trinidad Sánchez es quien debe conocer de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, aplicando los principios y normas del Derecho Administrativo, según dispone el citado artículo.

---

[6] Párrafo q), páginas 18 y 19, de la presente sentencia.
[7] Párrafo r), página 19, de la presente sentencia.
[8] Subrayado nuestro.
[9] Subrayado nuestro

d) Si bien el Tribunal Constitucional, actuando como juez de amparo, ha ejercido la facultad establecida en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en el sentido de que una vez apoderado de una acción de amparo, luego de instruido el proceso "podrá" dictar sentencia declarando la acción inadmisible por una de las causales de este artículo, entre ellas, la del numeral 1) que establece: *"cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado",* en principio, somos del criterio que el Tribunal Constitucional, como sede de garantía de los derechos fundamentales del ciudadano, debe emplear como una excepción la inadmisibilidad con remisión a la otra vía y adoptar los principios de celeridad, oficiosidad, y favorabilidad para avocarse a conocer del fondo de los conflictos que les son sometidos a su consideración, a los fines de evitar dilaciones innecesarias e impedir que el ciudadano que ha invocado vulneración a sus derechos no encuentre solución al conflicto planteado, porque cuando acceda a esa otra vía a la cual lo ha remitido el Tribunal Constitucional, su recurso resulte inadmisible por extemporáneo, lo cual contradice el objetivo de eficacia de la justicia constitucional.

e) En casos similares al de la especie, este Tribunal se ha avocado a conocer del fondo de la acción de amparo, para lo cual ha ordenado medidas de instrucción como el descenso al lugar del conflicto a los fines de edificarse y producir un fallo que resuelva la controversia, tal y como ocurrió en los casos conocidos por las Sentencias TC/0100/14, del diez (10) de junio de dos mil catorce (2014), y TC/0223/14, de fecha veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014).

En conclusión, de manera excepcional en razón de cuestiones de carácter procesal hemos concurrido con el dispositivo de esta decisión, y por no estar de acuerdo con parte de las motivaciones que la fundamentan, hemos salvado nuestro voto, no obstante mantener el criterio que en principio hemos sostenido de que el Tribunal Constitucional, debe adoptar su misión de garantizar los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna, para lo cual debe procurar decidir los casos de los cuales es apoderado, salvo que por la naturaleza de los mismos, se justifique como

excepción la declaratoria de inadmisibilidad con remisión a otra vía, siempre que garantice que la misma sea eficaz, de conformidad con el espíritu del artículo 70.1, de su Ley Orgánica.

Con todo el respeto y consideración al criterio mayoritario externado por nuestros honorables colegas.

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario