República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0477/15

Referencia: Expediente núm. TC-05-2015-0064, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el señor Aquiles Machuca contra la Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de noviembre del año dos mil quince (2015).

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de sentencia recurrida

1.1 La Sentencia núm. 00379-2014, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), la cual declaró inadmisible la acción de amparo interpuesta por el señor Aquiles Machuca González.

1.2 La sentencia previamente descrita fue notificada al señor Aquiles Machuca, a requerimiento de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, mediante certificación del doce (12) de enero de dos mil quince (2015) expedida por Evelin Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo; asimismo, fue notificada al señor Rafael Morillo, en representación del registrador de títulos del Distrito Nacional, el doce (12) de enero de dos mil quince (2015). De igual forma, la sentencia descrita anteriormente le fue notificada al procurador general administrativo el doce (12) de febrero de dos mil quince (2015).

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

2.1 El recurrente, señor Aquiles Machuca, apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia de amparo anteriormente descrita, por entender que le fueron violados sus derechos fundamentales. El indicado recurso fue recibido en este tribunal el primero (1º) de mayo de dos mil quince (2015).

2.2 La notificación de dicho recurso de revisión constitucional fue realizada mediante el Acto núm. 034/2015, del veintisiete (27) de enero de dos mil

quince (2015), instrumentado por el ministerial Paulino Encarnación Montero, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

3. Fundamento de la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

3.1 El dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisible la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Aquiles Machuca González, esencialmente, por los motivos siguientes:

> *Que en cuanto a la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva de cara a la impugnación de actos administrativos, nuestro Tribunal Constitucional mediante su sentencia TC/0041/13, de fecha 15 de marzo de 2013, estableció, entre otras cosas que: "…Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violentan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley 137-11) o por la jurisdicción contenciosa administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo;*
>
> *Que en ese orden, luego de verificar que lo perseguido por el accionante en la especie es la tutela de los derechos fundamentales que supuestamente le han sido vulnerados por un Acto Administrativo dimanado de la Administración Pública, la cual se encuentra encarnada en la especie por la Dirección Nacional de Registro de Títulos y el Registro de Títulos del Distrito Nacional, consideramos que es competencia de esta jurisdicción conocer del amparo que nos ocupa, y no del Tribunal Constitucional, pues tales atribuciones le*

están vedadas a dicha Alta Corte, ya que en la especie se procura el resguardo de derechos fundamentales que supuestamente resultaron afectados con la actuación del Estado, y por tanto no se persigue ejercer un control constitucional directo del acto impugnado, razón por la que se impone rechazar la excepción de incompetencia de que se trata, ya que el tribunal idóneo para ello es el Tribunal de Amparo destinado a resolver las violaciones a derechos fundamentales ocasionadas por la Administración, por lo que se declara nuestra competencia para estatuir respecto del presente caso, lo que se dispone, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia;

Que como se ha establecido en considerandos anteriores, las pretensiones del accionante apuntan a que se declare la nulidad del artículo 3 de la Resolución No. 21-0313, del Director Nacional de Registro de Títulos, a fin de que como consecuencia de ello se pueda producir la inscripción de un acto procesal contentivo de mandamiento de pago tendente a embargo inmobiliario tramitado a sus expensas en contra del interviniente voluntario, la entidad de intermediación financiera Banco Popular Dominicano, S.A., Banco Múltiple, y su propiedad inmobiliaria, ya que la imposibilidad de hacer dicho trámite vulnera sus derechos fundamentales, especialmente el correspondiente a un debido proceso de ley;

Que el tribunal no ha podido advertir del examen de los elementos probatorios que reposan en el expediente que la negativa del Registro de Títulos del Distrito Nacional, en aplicación del artículo 3 de la Resolución No. 21-0313, para inscribir el mandamiento de pago contenido en el acto No. 748-2014, sobre un inmueble propiedad del Banco Popular Dominicano, S.A., Banco Múltiple, se traduzca en una actuación violatoria de derecho fundamental alguno y que por tanto amerite la introducción de una acción de amparo tendente a la tutela

de los mismos, toda vez que ello más bien responde a una cuestión de índole administrativo que en caso de afectar los intereses del accionante bien podrían resguardarse y dirimirse tal situación es sede administrativa mediante los recursos que el legislador ha establecido en las leyes a tales efectos, o ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no así por la Constitucional de Amparo, pues en la especie en virtud de lo argumentado y aportado por el accionante no se percibe conculcación alguna de derechos fundamentales;

Que en tales atenciones, ante la inexistencia de violaciones a derechos fundamentales por parte de la Administración Pública en aplicación de la Resolución No. 21-0313, dada por el Director Nacional de Registro de Títulos, entendemos que la presente Acción de Amparo es a todas luces improcedente, razón por la que se impone declarar su inadmisibilidad a la luz de lo dispuesto en el artículo 70, numeral 3) de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.

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

4.1 La parte recurrente pretende que se dicte una decisión a su favor. Para justificar dichas pretensiones alega, entre otras, las razones siguientes:

a. *POR CUANTO: A que el Registrador de Títulos con el motivo de que se debe registrar previamente el Mandamiento de Pago en el Registro Civil ha creado una exigencia no contemplada por la ley en violación al debido proceso de ley y al propio Reglamento General de Registro de la Suprema Corte y por demás el mismo ha violado su competencia de atribución (y por tanto el debido proceso de ley artículo 69 (10) de la Constitución) pues es un*

Funcionario incompetente para realizar ningún tipo de exigencia para oponerse a la inscripción del Mandamiento de Pago conforme al párrafo I del artículo 3 de la ley 108-05;

b. *Pero, aún más contundente que lo anterior es el hecho de que la citada Resolución del Director Nacional de Registro la No. 21-0313 que en su artículo 3, ordena, o crea como requisito para la inscripción del mandamiento de pago o del embargo, la presentación de un certificado de acreedor, esta disposición constituye una ley al establecer un requisito o exigencia de fondo para realizar la inscripción, violando así el Director Nacional el artículo 93 de la Constitución y en consecuencia de lo anterior, las exigencias del artículo 3 de la Resolución 21-0313, se constituye en una violación al debido proceso de ley al que tiene derecho Aquiles Machuca conforme al artículo 69 (10) de la Constitución y deviene en ser nula conforme a los artículos 73 y 6 de la Constitución por falta del poder del Director Nacional de Registro para dictar ese requerimiento o exigencia. Ya hemos probado que esta ley 108-05 no deroga las disposiciones del Código Civil aplicables a los embargos inmobiliarios y que tampoco establece esta ley requerimiento alguno para que se proceda a la inscripción del Mandamiento de Pago, actuación que consiste en una simple anotación y no en un registro constitutivo de derecho.*

c. *POR CUANTO: a que no obstante a la incompetencia absoluta del Registrador para juzgar o evaluar de per se, nada concerniente a dicho mandamiento de pago, conforme al antes citado texto de la ley, este funcionario, en respuesta a la solicitud de inscripción del mandamiento de pago, inscripción que la ley, en el artículo 676 del Código de Procedimiento Civil, ordena al Registro de Títulos proceder a realizar o ejecutar la inscripción, pues el Registrador quien inscribe y no Aquiles Machuca, ante el depósito o presentación del Mandamiento de Pago tendente a embargo inmobiliario para que procediera a inscribirlo, expidió en fecha 04 de*

septiembre año 2014 un oficio de rechazo a la solicitud de inscripción, oficio relativo al expediente No. 0321430894, de la jurisdicción inmobiliaria, el que fue presentado al Tribunal de Amparo y que reposa en el expediente que debe ser remitido al Tribunal Constitucional.

d. *POR CUANTO: a que esa decisión u oficio de rechazo devino ser una violación constitucional al párrafo II del artículo 149 de la Constitución y en consecuencia una violación al derecho fundamental de Aquiles Machuca de que todo aquel funcionario que en justicia y en relación a su caso tome una decisión debe ser un funcionario competente o con poder para tomar dicha decisión. Y la violación constitucional aquí reclamada se establece por el hecho de que dicho funcionario es miembro de la jurisdicción inmobiliaria del que es un subalterno del Tribunal Superior de Tierras y como vía de consecuencia arrastra como parte de la jurisdicción inmobiliaria y se le aplique el citado artículo 149 párrafo II de la Constitución. Los Tribunales no ejercerán más funciones que las que les atribuyan la Constitución y las leyes.*

e. *POR CUANTO: a que llegué a la conclusión de que dicha actuación u oficio de rechazo por la que se me imponía una Resolución dictada por un funcionario totalmente incompetente dos obligaciones no establecidas por la ley forzándome en consecuencia a hacer lo que la ley no manda o no ordena, era impugnable mediante la acción de amparo conforme al citado artículo 65 pues con dicha acción se violaban mis derechos fundamentales a poder ejecutar mi crédito y mi derecho a que se inscriba el mandamiento de pago conforme al debido proceso de ley y en contra de mi deudor Banco Popular Dominicano y también mi derecho fundamental de que todo aquel funcionario que incida o teme decisión en mi caso en justicia y que afecte mis derechos, sea un funcionario con competencia y poder legal para tomar dicha decisión, todo ha ocurrido en violación a los artículos Constitucionales 149 párrafo II, 40 (15), 68 y 69 (10), 93, 74 (2).*

f. *POR CUANTO: a que conforme al artículo 72 de la Ley 137-11: Competencia. Será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado. Apoderé a la Cuarta Sala Civil del juzgado primera instancia del Distrito Nacional y la acción, después de ser instruida la juez se declaró incompetente y la envió al Tribunal Superior Administrativo, este Tribunal Superior solo tiene competencia excepcional que surge, cuando el derecho fundamental vulnerado, guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional especifico que corresponda a ese tribunal especializado, y como se aprecia se trata de un reclamo contra una acción que impide la inscripción de un mandamiento de pago tendente embargo inmobiliario y que viola el derecho de ejecución de un crédito contra los deudores lo cual es de la absoluta competencia de la jurisdicción civil ordinaria.*

g. *POR CUANTO: si bien el Tribunal Superior Administrativo conforme a la Ley 137-11 estaba obligado ante la remisión o envío a fallar el Amparo, jamás debió declarar en su sentencia, tal y como se aprecia de que es competente en función de la naturaleza del acto atacado pues el asunto es tratar conforme a los dictados de la ley 137-11 en su artículo 74 son claramente demostrativos de que no es de su competencia.*

h. *POR CUANTO: a que todo lo expuesto se traduce en hechos probatorios de que el Director Nacional de Registro e Títulos ha incurrido con su Resolución No. 21-0313 de fecha 21 de marzo de 2013 en un ejercicio abusivo de la jurisdicción, ha violado su competencia de atribución interna y la externa, ha legislado tal si fuera el Congreso de la República en violación a la Constitución, todo en detrimento de los derechos fundamentales de Aquiles Machuca a que su caso en justicia sea garantizado con el debido proceso de ley, la Resolución en aplicación, también perjudica a todos los acreedores quirografarios a quienes obliga con su Resolución, a hacer lo que la ley no manda en violación del artículo 40 (15) de la Constitución.*

i. *POR CUANTO: a que se aprecia por la lectura de la ley 108-05 que sus artículos 123 y 124, no DEROGAN ni MODIFICAN ninguno de los artículos del 673 al 779 del Código de Procedimiento Civil, ni derogan la ley 6186 de Fomento Agrícola y no solo eso, sino que no derogan ni modifican ningún otro artículo o texto de ley contenido en el Código de Procedimiento Civil.*

j. *POR CUANTO: a que la simple inscripción del Mandamiento de Pago o del Embargo no es constitutiva ni de derecho de propiedad ni de hipoteca sobre el inmueble o en contra del propietario, por demás el embargo no es un acto consensual de los cuales si es competente para su registro el Registrador de Títulos. Pero, la solicitud de inscripción de Mandamiento de Pago no se trata del registro de un derecho, para lo que sí es competente la participación del Registrador, sino que se trata de la simple inscripción o anotación que haga constar la existencia de una acción, las cuales, el registro y la inscripción, son conceptos jurídicos que tienen un objetivo y causa totalmente diferente, INSCRIPCIÓN que por demás la ordena la ley para proteger a los Terceros, y a quien la ley le ordena realizar la inscripción es al Registrador de Títulos, esa ilegal exigencia creada por la Resolución No. 21-0313 del Director Nacional de Registro es totalmente violatoria a la Constitución de la República y de los derechos fundamentales de Aquiles Machuca.*

5. Hechos y argumentos jurídicos del procurador general administrativo

5.1 El procurador general administrativo pretende, de manera principal, que se declare la inadmisibilidad del presente recurso de revisión constitucional, en virtud de que no tiene relevancia constitucional y, de manera subsidiaria, que se rechace en todas sus partes el presente recurso de revisión constitucional contra la Sentencia núm. 379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos

mil catorce (2014), por improcedente, mal fundado y carente de base legal; en consecuencia, se confirme en todas sus partes la referida sentencia, alegando, entre otros motivos, los siguientes:

> *ATENDIDO: El recurso de revisión interpuesto por el señor AQUILES DE JESÚS MACHUCA GONZALEZ, carece de especial trascendencia o relevancia constitucional, es decir, no satisface los requerimientos previstos en el artículo 100 de la Ley 137-11, ya que ha sido criterio constante del Tribunal Constitucional Dominicano, expresado en la sentencia TC/0007/12, que la especial trascendencia o relevancia constitucional se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*
>
> *ATENDIDO: A que en la cuestión planteada en el recurso no se encuentra configurada, en los supuestos establecidos en dicha sentencia: 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, cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*
>
> *ATENDIDO: A que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo realizó una correcta aplicación de la norma al apreciar y valorar de manera armónica los documentos.*

6. Pruebas documentales depositadas

6.1 Las pruebas documentales más relevantes que obran en el expediente del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo son, entre otras, las siguientes:

a) Instancia de recurso de revisión constitucional, con sus anexos, depositado el diecinueve (19) de enero de dos mil quince (2015), suscrito por el Dr. César Liriano Lora, actuando en nombre y representación de Aquiles Machuca, contra la Sentencia núm. 379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014).

b) Instancia de escrito de defensa, con sus anexos, depositado el dieciocho (18) de febrero de dos mil quince (2015), suscrito por el Dr. César A. Jazmín Rosario, en representación de la Procuraduría General Administrativa, contra la Sentencia núm. 379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014).

c) Auto núm. 323-2015, del veintitrés (23) de enero de dos mil quince (2015), dictado por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, notificando a las partes el recurso de revisión constitucional.

d) Instancia de acción de amparo, suscrita por el Dr. César Liriano Lora, actuando en nombre y representación de Aquiles Machuca, contra la Sentencia núm. 379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014).

e) Copias de las certificaciones de notificación expedidas por la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo de la Sentencia núm. 00379-2014 a las partes.

f) Sentencia certificada núm. 00379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

7.1 Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el recurrente, señor Aquiles Machuca, interpuso una acción de amparo contra el director nacional de Registro de Títulos y el registrador de títulos del Distrito Nacional ante la Secretaría General de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, bajo el alegato de la existencia de una conculcación a la garantía fundamental del debido proceso, en razón de que mediante el punto 3 del apartado octavo de la Resolución núm. 21-0313, del veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013), esos órganos administrativos jurisdiccionales instituyeron unos requisitos para el registro de los embargos abreviados sin tener la capacidad legal para ello, en aplicación de los cuales le fue negada su solicitud de inscripción de un embargo de esa naturaleza sobre el inmueble con designación catastral núm. 400411581642.

7.2 Para el conocimiento de la referida acción fue apoderada la Quinta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, la cual mediante la Sentencia núm. 038-2014-01065, del dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014), se declaró incompetente en razón de su

atribución, declinando el conocimiento de la misma al Tribunal Superior Administrativo.

7.3 En ocasión del conocimiento de la acción de amparo, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo emitió la Sentencia núm. 00379-2014 el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), en la cual declaró la inadmisibilidad por notoria improcedencia de la acción de amparo que fuere interpuesta por el recurrente, en razón de que en las actuaciones realizadas por el registrador de títulos del Distrito Nacional no se materializó la existencia de una actuación violatoria de derechos fundamentales.

7.4 El recurrente, no conforme con la decisión del tribunal *a-quo*, introdujo ante el Tribunal Superior Administrativo un recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la referida sentencia, el cual fue remitido a este tribunal constitucional el primero (1º) de mayo de dos mil quince (2015).

8. Competencia

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

9. De la admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

9.1 El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional resulta admisible, en atención a las siguientes razones jurídicas:

a. De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser interpuesto en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la fecha de su notificación.

b. La sentencia recurrida fue notificada al recurrente el doce (12) de enero de dos mil quince (2015), según consta en la certificación emitida en esa misma fecha por la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo. En este sentido, se puede comprobar que transcurrieron exactamente cuatro (4) días desde la notificación de la sentencia hasta la interposición del presente recurso, por lo cual el mismo fue interpuesto dentro del plazo legal dispuesto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

c. Resuelto lo anterior, debemos determinar si el presente caso cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 100 de la referida ley núm. 137-11, es decir, la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, apreciada por este tribunal atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para la determinación del contenido, del alcance y de la concreta protección de los derechos fundamentales.

d. Luego de haber estudiado y ponderado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que el presente caso entraña especial trascendencia o relevancia constitucional, toda vez que permitirá a este tribunal constitucional referirse a la competencia que tienen los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria en lo atinente al control de legalidad sobre los actos administrativos expedidos por sus órganos y la capacidad que tiene la Dirección Nacional de Registro de Títulos para reglamentar todo lo relativo a los procesos de inscripción de aquellas documentaciones y actos que tengan por objeto la imposición de cargas, gravámenes y medidas provisionales sobre bienes inmuebles registrados.

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

10.1 El Tribunal Constitucional tiene a bien exponer los siguientes razonamientos:

a. La parte recurrente, señor Aquiles Machuca, persigue la revocación de la Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), fundamentado en el hecho de que esa jurisdicción inobservó la situación de que la Ley núm. 108-05 no le confiere a la Dirección Nacional de Registro de Títulos la facultad de dictar resoluciones para establecer los requisitos que deben aplicar los registradores de títulos para la inscripción de un embargo abreviado sobre un bien inmueble registrado.

b. En ese orden, arguye que al exigirle ese organismo, mediante el punto 3 del apartado octavo de la Resolución núm. 21-0313, el depósito del mandamiento de pago previamente registrado en el Registro Civil y la presentación de un certificado de acreedor, ha creado unas exigencias fuera del ámbito de sus atribuciones, con la cual se le vulneró su garantía al debido proceso de ley dispuesto en el artículo 69.10 de la Constitución, en razón de haber sido rechazada, en aplicación de los requisitos del referido punto, su solicitud de inscripción de embargo abreviado.

c. Por otra parte, el recurrente sostiene que la jurisdicción administrativa era incompetente para conocer de la acción de amparo, en razón de que al tratarse de un asunto relacionado con la ejecución de un crédito contra un deudor, la jurisdicción competente lo era la civil.

d. En lo relativo al planteamiento de incompetencia realizado por el recurrente, se precisa determinar si el juez que conoció de la acción era el

competente. En ese sentido, si bien es cierto que por su naturaleza las resoluciones y oficios dictados por la Dirección Nacional de Registro de Títulos y los registradores de títulos son de carácter administrativo, no menos cierto es que los mismos son actos que dimanan de un órgano administrativo al cual el legislador, en virtud de la especialización de la materia, le ha configurado un régimen de control diferenciado que se realiza por la vía judicial de los tribunales inmobiliarios, en virtud de lo dispuesto en los artículos 74 al 78 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.

e. Bajo esa premisa, al imputársele un acto lesivo a un órgano administrativo de la jurisdicción inmobiliaria, este órgano de justicia constitucional especializada sostiene que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley núm. 137-11, el órgano competente para conocer de la acción de amparo incoada por el señor Aquiles Machuca lo era un tribunal de jurisdicción original de tierras, por guardar afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico que corresponde al referido tribunal. Afirmación esta que no implica que este tribunal constitucional esté realizando un juicio adelantado sobre la admisibilidad de la acción de amparo, circunstancia ésta que más adelante habrá de determinarse.

f. En vista de lo expuesto precedentemente, se procederá a la anulación de la sentencia emitida por el tribunal *a-quo*, por haber inobservado la regla procesal que está dispuesta en el artículo 74 de la Ley núm. 137-11.

g. En ese sentido, procede que, en aplicación del principio de economía procesal, y siguiendo el criterio establecido en el precedente fijado en las sentencias TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013); TC/0185/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0012/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), así como la TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), este tribunal constitucional se aboque a conocer de la presente acción de amparo.

h. En lo relativo al fondo de la acción de amparo, cabe precisar que los alegatos que promueve el accionante para demostrar la existencia de una vulneración al debido proceso están basados en la alegada falta de calidad que tiene la Dirección Nacional de Registro de Títulos para ordenar a los registradores de títulos, mediante resolución, que al momento de procederse a la inscripción de los procesos de embargos abreviados exijan como requisito el depósito del mandamiento de pago con la constancia de haber sido inscrito en el Registro Civil, y solicitar, por demás, la entrega de un certificado de acreedor.

i. En línea con lo anterior, cabe precisar que en virtud de lo dispuesto en el párrafo II del artículo 89[1] de la Ley núm. 108-05, los registradores de títulos tienen la potestad de recibir, para fines de registros, todas las documentaciones y actos que estén destinados a la imposición de cargas, gravámenes y medidas provisionales que se realicen sobre bienes inmuebles registrados, quedando incluidos en esa normativa legal todos los actos que se deriven de los embargos inmobiliarios que se ejecuten sobre los mismos.

j. Por otra parte, la facultad reglamentaria que posee la Dirección Nacional de Registro de Títulos para regular todo lo concerniente a las inscripciones que estén destinadas a la acreditación de la existencia de un derecho real sobre un bien inmueble registrado le ha sido conferida en la disposición contenida en el artículo 13[2] de la Ley núm. 108-05, el cual le otorga la prerrogativa para reglamentar todos los aspectos relacionados con la forma en que se realizarán dichas inscripciones.

[1] **ARTÍCULO 89.- Documentos registrables.** Los documentos que se registran en los Registros de Títulos son 1os siguientes: (…) **PARRAFO II.-** Los que impongan cargas, gravámenes y medidas provisionales sobre los mismos.
[2] **ARTÍCULO 13.- Definición y Funciones.** La Dirección Nacional de Registro de Títulos es el órgano de carácter nacional dentro de la Jurisdicción Inmobiliaria encargado de coordinar, dirigir y regular el desenvolvimiento de las oficinas de Registro de Títulos, velar por el cumplimiento de esta ley en el ámbito de su competencia y por el cumplimiento del Reglamento General de Registros de Títulos.

k. En vista de las consideraciones anteriores, es necesario establecer que la facultad reglamentaria que posee la Dirección Nacional de Registro de Títulos, en lo relativo a establecer las exigencias para el registro de las documentaciones bajo las cuales se pretende hacer oponibles a terceros la existencia de un derecho real o un embargo inmobiliario, tiene un fundamento legal; de ahí que tal atribución deba ser considerada como legítima.

l. En virtud del ejercicio de tal atribución, la Dirección Nacional de Registro de Títulos puede imponer a los ciudadanos la obligación de que al momento de realizar el depósito de cualquier tipo de acto bajo el cual se pretenda el registro de un derecho real o de un embargo inmobiliario sobre un bien inmueble registrado, estos deban entregar las documentaciones necesarias que permitan determinar su calidad de acreedor, tal y como se concibe en el acápite 3 del apartado octavo de la Resolución núm. 21-0313, en el cual al embargante abreviado se le exige la entrega de un certificado de su condición de acreedor.

m. En lo relativo a la alegada falta de calidad de la Dirección Nacional de Registro de Títulos para imponer la exigencia de que el mandamiento de pago sea depositado en los registros de títulos luego de haber sido inscrito en el Registro Civil, este tribunal constitucional sostiene que el cumplimiento de tal obligación se desprende de lo establecido en los artículos 5[3] y 13[4] de la Ley núm. 2334, de Registro de los actos civiles, judiciales y extrajudiciales, el cual impone el registro ante esa dependencia de todos los actos civiles, judicial y

[3] Art. 5º En cada oficina de registro se llevaran tres libros: uno para el asiento de los actos civiles que comprenden lo que la ley denomina bajo firma privada, los pasados por ante notarios, venduteros, intérpretes y demás oficiales públicos sin carácter judicial; otro para asentar los actos judiciales, ya emanen de los tribunales, jueces, fiscales, alcaldes; ya de los secretarios de los mismos, ya de los alguaciles; y el tercero, para asentar los actos a debe, que comprende todos aquellos que en materia de simple policía, correccional, criminal o de oficio pronuncien los tribunales cuando los sentenciados sean insolventes.

[4] Art. 13. El derecho proporcional se aplicará a todo acto civil, judicial o extrajudicial que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, liquidación de sumas o valores, trasmisión de propiedad, usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios. (Este artículo estará vigente hasta el primero (1º) de enero de dos mil diecisiete (2017), en virtud de que fue declarado inconstitucional mediante la Sentencia TC/0339/14).

extrajudicial que expresen el cumplimiento de una obligación o fijen una condenación.

n. Cónsono con lo antes expresado, la acción de amparo es notoriamente improcedente, en razón de que las exigencias establecidas por la Dirección Nacional de Registro de Títulos, a través del acápite 3 del apartado octavo de la Resolución núm. 21-0313, son legítimas, por estar fundamentadas en las atribuciones y requisitos que han sido establecidos, respectivamente, en la Ley núm. 108-05 y la Ley núm. 2334; de ahí que en el presente caso deba decretarse la no existencia de violación a derechos fundamentales.

o. En ese sentido, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, procede declarar la presente acción de amparo inadmisible, por ser notoriamente improcedente.

p. Al respecto de la declaratoria de inadmisibilidad aplicando la regla procesal dispuesta en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, para aquellos casos que no exista violación a los derechos fundamentales, este tribunal constitucional ha establecido como precedente que *(...) conforme a las disposiciones del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo es inadmisible cuando la petición de que se trata resulta notoriamente improcedente, como sucede en la especie, en el conflicto del cual se trata no configura conculcación alguna a derechos fundamentales*[5], el cual complementa los criterios de aplicación del referido artículo que ha venido sentando este tribunal en las sentencias TC/0147/13, del veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013); TC/0187/13, del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0241/13, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0254/13, del doce (12) de diciembre de dos mil trece

[5] Sentencia TC/0035/14, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el veinticuatro (24) de febrero de dos mil catorce (2014), p.p. 20-21

(2013); TC/0276/13, del treinta (30) de diciembre de dos mil trece (2013), y TC/0074/14, del veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014).

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Jottin Cury David e Idelfonso Reyes, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto salvado de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, el cual se incorporará 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 constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor Aquiles Machuca contra la Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso interpuesto por el señor Aquiles Machuca y, en consecuencia, **ANULAR** la referida sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014).

TERCERO: DECLARAR inadmisible la acción de amparo interpuesta por el señor Aquiles Machuca, contra el director nacional de Registro de Títulos y el registrador de títulos del Distrito Nacional, de conformidad con el artículo 70 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).

CUARTO: 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 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, vía Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, señor Aquiles Machuca, así como al director nacional de Registro de Títulos, al registrador de títulos del Distrito Nacional y al procurador general administrativo.

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

Firmada: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta en funciones de Presidenta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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 y, 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. 00379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), la cual declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo incoada por el señor Aquiles Machuca, al considerar que *"ante la inexistencia de violaciones a derechos fundamentales por parte de la Administración Pública en aplicación de la Resolución No. 21-0313, dada por el Director Nacional de Registro de Títulos, entendemos que la presente Acción de Amparo es a todas luces improcedente, razón por la que se impone declarar su inadmisibilidad a la luz de lo dispuesto en el artículo 70, numeral 3) de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia."*

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, anular la sentencia y declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

3. Amén de lo anterior, salvamos nuestro voto respecto de los argumentos utilizados para inadmitir la acción de amparo y el tratamiento dado a la causal de inadmisión establecida en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11 por la mayoría, así como por el juez de amparo y, en tal sentido, entendemos que

luego de admitido el recurso, la sentencia de amparo debió ser anulada, y la acción de amparo declarada inadmisible en razón de que la misma es notoriamente improcedente, pero por los motivos que serán expuestos más adelante. Para explicar nuestra posición, abordaremos lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo, así como sobre el rol del juez de amparo, para luego exponer nuestra posición en el caso particular.

I. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

4. 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 si 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*.

5. 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, 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 data*. [6]

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"*[7], 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)"*[8], el amparo devendrá, consecuentemente, en *"la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho"*[9].

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, *"[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional"*[10] 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"* [11] .

---

[6] Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.
[7] 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.
[8] Ibíd.
[9] Ibíd.
[10] Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.
[11] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

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 fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya"*[12].

10. Así, según Dueñas Ruiz:

> *Cuando 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*[13].

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.

---

[12] Conforme la legislación colombiana.
[13] Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

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

13. 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.

14. 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.

15. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho, 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".*

16. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el *"amparo judicial ordinario"*[14] 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*

[14] 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.

> *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.*[15]

17. 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 preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*[16]

18. 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.

19. 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.

---

[15] 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.
[16] Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57

20. 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"*[17].

21. 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 que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*[18].

22. 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 Constitución.*[19]

[17] STC 051/2008, 14 de abril de 2008.
[18] Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.
[19] Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.

23. 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.

24. 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.

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

> *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.[20]

26. Se trata, en efecto, de *"no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección"*[21] 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"*[22].

27. 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"*[23].

28. 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.

[20] Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.
[21] Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.
[22] STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.
[23] Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.

III. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

29. 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, 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.

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

31. A continuación, nos detendremos en el análisis de la causal establecida en el artículo 70.3 previamente transcrito, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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].

35. 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:

36. 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.

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si 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. (…).

37. 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 lo9s derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.

38. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define 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.

39. 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 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.

40. 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.

41. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad ésta 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.

42. 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.

43. 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.

44. Sobre el particular, este tribunal ha dicho previamente en su Sentencia TC/0031/14 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."*

45. 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, 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.*

46. 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 un particular.*[27]

47. 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 si 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.*

48. 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.*

[27] Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.

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

IV. Sobre el caso particular.

50. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional anuló una sentencia que había declarado la inadmisibilidad de una acción de amparo por ser notoriamente improcedente, debido a que conforme a la especialización de la materia –contestación a un acto administrativo emitido por un órgano de la Jurisdicción Inmobiliaria– la jurisdicción competente para conocer de la acción era el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original territorialmente apto y no el Tribunal Superior Administrativo; aspecto con el que estamos de acuerdo.

51. Amén de lo anterior, el Tribunal Constitucional, una vez admitió el recurso y anuló la sentencia de amparo, procedió a declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente. De manera expresa indicó:

> *(...) la acción de amparo es notoriamente improcedente, en razón de que las exigencias establecidas por la Dirección Nacional de Registro de Títulos, a través del acápite 3 del apartado octavo de la Resolución núm. 21-0313, son legítimas, por estar fundamentadas en las atribuciones y requisitos que han sido establecidos, respectivamente, en la Ley núm. 108-05 y la Ley núm. 2334; de ahí que en el presente caso deba decretarse la no existencia de violación a derechos fundamentales.*

52. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos los silogismos a los que ha arribado la mayoría para declarar la inadmisibilidad por notoria improcedencia de la acción de amparo interpuesta, ni el

tratamiento que se le ha dado a dicha causal de inadmisión en el presente caso; y es que entendemos que el juez de amparo frente a una acción notoriamente improcedente no debe interpretar si hubo o no derechos fundamentales conculcados, ni que la actuación contestada es legítima.

53. Pues 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.

54. En el presente caso, el relato fáctico refiere una supuesta violación al debido proceso por parte de la Dirección General de Registro de Títulos mediante su Resolución núm. 21-0313, en virtud a que tal órgano no tiene calidad para ordenar a los registradores de títulos que al momento de obtemperar a la inscripción de un procedimiento de embargo inmobiliario abreviado, exijan como requisitos previos, el depósito del mandamiento de pago con la constancia de haber sido inscrito en el Registro Civil, y la entrega de un certificado de acreedor.

55. En tal virtud, las contestaciones al contenido de las actuaciones de los órganos administrativos y técnicos de la Jurisdicción Inmobiliaria, como son las resoluciones dictadas por la Dirección General de Registro de Títulos, habrán de hacerse mediante los recursos tasados en la Ley núm. 108-05, sobre Registro Inmobiliario y sus reglamentos de aplicación.

56. En ese sentido, el artículo 74 de la referida ley núm. 108-05 establece:

> *Definición. Es la acción contra un acto administrativo, dictado por los órganos administrativos y técnicos de la Jurisdicción Inmobiliaria, así como de los que se ejerzan contra las resoluciones administrativas de los Tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria.*

57. La contestación a la referida resolución núm. 21-0313 podía ser discutida, en un primer término, mediante una solicitud de reconsideración, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley núm. 108-05, que establece que ella *"[s]e presenta ante el mismo órgano que dictó el acto o la resolución"*, que en la especie sería la Dirección General de Registro de Títulos.

58. Además, el referido cuerpo normativo en su artículo 77 posibilita que, ante la denegación de la reconsideración o un silencio administrativo fruto del vencimiento del plazo para responder a ella, queda abierta la posibilidad de ejercer el recurso jerárquico ante el órgano jerárquicamente superior al que dictó el acto o la resolución recurrida, que para fines de la materia que nos ocupa sería el Tribunal de Tierras de la Jurisdicción Original territorialmente competente.

59. Por último, y luego de agotadas las acciones en sede administrativa descritas *ut supra*, el estudio de la resolución contestada y reclamo de sus derechos se puede realizar mediante un recurso jurisdiccional ante el Tribunal Superior de Tierras territorialmente competente; siendo estas las vías normales y legalmente válidas para reclamar la protección demandada.

60. Y eso, que corresponde hacer a la Jurisdicción Inmobiliaria, en ocasiones, en sede administrativa y, en otras, en sede jurisdiccional, 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.

61. Más aún: eso que corresponde hacer a la Jurisdicción Inmobiliaria frente a las actuaciones administrativas de sus órganos nos remite al ámbito de la

legalidad ordinaria –que mencionábamos 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.

62. 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.

63. 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"*[28], 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"*[29] 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.

64. 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 legalidad ordinaria –es decir, su solución es atribución de los jueces de la Jurisdicción Inmobiliaria, tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional, cuando fuere necesario. En ocasiones como esta, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es

[28] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.
[29] Ibíd.

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, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

65. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que tal y como sucedió, la acción de amparo debió ser declarada inadmisible por ser notoriamente improcedente, pero no haciéndose una valoración respecto a si en la especie concurrieron violaciones o no a derechos fundamentales, ni tampoco refrendando que la Resolución núm. 21-0313, es legítima; sino más bien, 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

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 00379-2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), sea anulada y que la acción de amparo incoada por el señor Aquiles Machuca sea declarada inadmisible. Sin embargo, procede a

salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al descontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

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

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de cinco (5) días, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisible, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario