



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0603/15

Referencia: Expediente núm. TC-05-2013-0164, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ayuntamiento Municipal de Dajabón contra la Sentencia núm. 00069/2012, dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón el veintidós (22) de mayo de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecisiete (17) días del mes de diciembre 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, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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 dominicana, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 00069/2012 objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón, en atribuciones de amparo, el veintidós (22) de mayo de dos mil doce (2012). Dicho fallo acogió la acción de amparo que, el veintisiete (27) de abril de dos mil doce (2012), contra el Ayuntamiento del municipio Dajabón, sometió la Asociación de Vendedores de Pollos Congelados y sus derivados del Mercado Binacional de Dajabón, representado por las siguientes personas: señores Feliciano Martínez Rosa, Marlen Isaac Fermín Peña, Freddy Morillo Rosario, Erix José Alba, Pedro Nolasco Reyes, Darío Hernández Rosario, Pedro Martín Núñez Patiño, Eduardo Rafael Santana Monegro, Juan Antonio Franco García, Nolasco Antonio Hernández Ventura, Luis Alberto Jiménez Cabrera, Carlos Manuel Guzmán Disla, Agustín Núñez Martínez, Alberto Andrés Fermín Tejada y Elvio Radhamés Tatis¹.

En el expediente no consta ninguna notificación de la sentencia previamente descrita.

2. Fundamentos de la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón, en atribuciones de amparo, acogió la acción que promovieron los señores Feliciano Martínez Rosa y compartes, fundamentándose, esencialmente, en lo siguiente:

CONSIDERANDO: Que el artículo 50 de la Constitución de la República, establece la libertad de empresa y este tribunal entiende que el artículo único de la Resolución No. 11-2010, de fecha 20 de octubre del año 2010, y la disposición de fecha 20 de abril del año 2012, enviada a los Miembros

¹ En lo adelante, «Feliciano Martínez Rosa y compartes» o por los nombres completos de cada uno de dichos señores.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las Asoc. de Vendedores de Pollos Congelados, ambas emitidas por el Ayuntamiento Municipal de Dajabón, restringe y amenaza la libertad de empresa reconocida por la Constitución de la República y en consecuencia dicha resolución y disposición por ser contraria a las disposiciones constitucional devienen en nulos.

CONSIDERANDO: Que como hemos establecido anteriormente constituye uno de los fines esenciales de toda sociedad organizada la protección efectiva de los derechos fundamentales de la persona, consagrado por la Constitución de la República.

CONSIDERANDO: Que por todo lo anterior el tribunal dá por establecido que ciertamente el Ayuntamiento Municipal de Dajabón, y su sala capitular con la Resolución No. 11-201, de fecha 20 de octubre del año 2010, y la disposición de la misma fecha 20 de abril del año 2012, dirigida a los Miembros de las Asoc. de Vendedores de Pollos Congelados, en la cual la primera decide alternar la venta de pollos congelados y la segunda delimita por semanas las ventas de pollos congelados en proporción, en un 50% para cada una de ellas, las mismas restringe y amenaza el derecho que tienen los reclamantes en amparo, Asociación de Vendedores de Pollos Congelados y sus derivados del Mercado de Dajabón, a la libre empresa lo que constituye un acto emanado de autoridad pública, Alcalde Municipal y Presidente del Ayuntamiento, arbitrario e ilegal, toda vez que el mismo violenta la Constitución de la República en su artículo 50, razones por la cual procede rechazar las conclusiones de fondo de los abogados que representan a la parte presuntamente agravante y conceder el amparo solicitado por la parte reclamante y en consecuencia dejar sin efecto y revocar la Resolución No. 11-2010, de fecha 20 de octubre del año 2010, y la disposición enviada a los Miembros de las Asociaciones de Vendedores de Pollos Congelados, de fecha 20 de abril del año 2012,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dictadas por el Ayuntamiento Municipal de Dajabón, a la firma de c. Angelina Peña, Presidenta Sala Capitular; Miguel Humberto Tatis, Alcalde Municipal y Awilda K. Fernández Secretaria Sala Capitular, en virtud de las disposiciones del artículo 65 de la Ley 137-11, procede declarar esta acción en amparo libre de costas.

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

El recurso de revisión constitucional contra la referida sentencia de amparo núm. 00069/2012 fue interpuesto por el Ayuntamiento del municipio Dajabón, según instancia depositada por el accionante en la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón el veintidós (22) de mayo de dos mil doce (2012). En el citado recurso de revisión constitucional, el indicado recurrente arguye que la referida sentencia núm. 00069/2012 viola el artículo 88 de la Ley núm. 137-11, sobre motivación de la sentencia².

El recurso previamente descrito fue notificado al abogado de los recurridos, señores Feliciano Martínez Rosa y compartes, mediante el Acto núm. 947/2012, instrumentado por el ministerial Rafael Angélico Araujo Peralta³ el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012).

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

El recurrente en revisión constitucional pretende que se revoque la indicada sentencia núm. 00069/2012, objeto del recurso, por violar el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Para justificar dichas pretensiones, alega, en síntesis:

² «Artículo 88.- Motivación de la sentencia. La sentencia emitida por el juez podrá acoger la reclamación de amparo o desestimarla, según resulte pertinente, a partir de una adecuada instrucción del proceso y una valoración racional y lógica de los elementos de prueba sometidos al debate. Párrafo.- En el texto de la decisión, el juez de amparo deberá explicar las razones por las cuales ha atribuido un determinado valor probatorio a los medios sometidos a su escrutinio, haciendo una apreciación objetiva y ponderada de los méritos del a solicitud de protección que le ha sido implorada».

³ Alguacil de estrados del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. Que el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del municipio Dajabón, después de reunirse con los distintos grupos de ciudadanos que convergen en el Mercado Municipal, [...] *se vio en la imperiosa necesidad de buscar fórmulas a fin de poder regular a los vendedores y es por ello que en fecha 20 de octubre del año 2010 dicta la Resolución No. 11-2010, mediante la cual se establece que todas las asociaciones que interactúan en el mercado binacional en los distintos renglones, ya sean de Dajabón u otras ciudades participen en igualdad de condiciones de un 50% para cada una de ellas; es decir, que hay dos grupos que venden Pollos congelados y hasta hace poco cada uno cumplía con la resolución en cuestión.*
- b. Que los ayuntamientos son los encargados de [...] *regular los mercados y crear cuantas resoluciones sean necesarias para el buen funcionamiento de los mismos [...] y todo cuanto se ha hecho está fundamentado en las Leyes 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios y 216-11 que regula el establecimiento de mercado en la frontera Dominico-Haitiana [...].*
- c. Que el tribunal *a-quo* no solo estaba [...] *en el deber de tutelar un derecho fundamental, sino que la misma Ley lo manda a determinar si hay otra vía en la cual al accionante se le proteja su derecho y en el caso de la especie existe otra vía [...].*
- d. Que la sentencia impugnada es violatoria al artículo 88 de la Ley núm. 137-11.
- e. Que los recurridos [...] *pretenden monopolizar la comercialización de pollos congelados, sin que las demás personas que se dedican a la misma actividad tengan oportunidades de competir con ellos en razón de que en el grupo de estos hay vendedores, mayoristas y productores, lo que significa que no estarían en igualdad de condiciones para llevar el producto al mercado.*
- f. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley núm. 176-07, todas las actuaciones que ha ejercido el alcalde como representante del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ayuntamiento, y en procura de dar cumplimiento a la Resolución núm. 11-2011, han sido correctas.

g. Que contrario a lo establecido por el juez de amparo, las actuaciones del recurrente no conculcan la libertad de empresa, porque las leyes núm. 176-07 y núm. 216-11 “[...] facultan a los ayuntamientos a administrar y regular los mercados en sus demarcaciones, e inclusive esta última establece los productos que se pueden comercializar en dichos mercados”.

h. Que a través de la decisión impugnada “[...] la magistrada juez ha hecho una interpretación grosera de la Ley 173-11, la Constitución y los tratados internacionales”.

i. Que con la acción de amparo “[...] se pretende vulnerar los derechos que poseen los demás ciudadanos y ciudadanas, a que puedan ganarse el sustento de cada día, y que solo se pueden enriquecer unos pocos”.

j. Que dentro del catálogo de documentos notificados “[...] existen unos estatutos sociales de la Asociación de Pollos Congelados y sus derivados del mercado binacional, con lo cual pretenden aparentar de que se trata de una Institución legalmente constituida, pero ni siquiera aparece un listado de los supuestos miembros [...]”.

k. Que no se desprende la existencia de la libertad de empresa en la Ley núm. 216, en la medida en que “[...] establece en cuales circunstancias se le podrá revocar la licencia a los vendedores o beneficiarios, y esta Ley limita a que tenga que ajustarse en todo momento a la actividad económica reconocida y declarada en función de la concesión o licencia otorgada [...]”.

l. Que, en la especie, el recurso de amparo es inadmisibile por notoria improcedencia, ya que existen otras vías judiciales que permitan de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Hechos y argumentos jurídicos de los recurridos en revisión constitucional en materia de amparo

Los señores Feliciano Martínez Rosa y compartes depositaron su escrito de defensa en la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón el cinco (5) de julio de dos mil doce (2012). Mediante dicho escrito solicitan la declaratoria de inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional interpuesto por el recurrente, Ayuntamiento del municipio Dajabón, contra la indicada sentencia núm. 00069/2012 y, de manera subsidiaria, el rechazo de dicho recurso, por encontrarse la decisión impugnada conforme con el derecho. En este sentido, alegan, en síntesis, lo siguiente:

- a. Que el recurrente realiza una interpretación errada y confunde “[...] la regularización de los Mercados, con la prohibición [...]”.
- b. Que los ayuntamientos sólo pueden emitir ordenanzas, resoluciones, reglamentos y otras decisiones de conformidad con la Constitución y las leyes.
- c. Que la Resolución núm. 11-2010 [...] *no fue Notificada en el Tiempo como manda la ley a los recurridos para que ellos pudieran defenderse de la Sufra Indicada Resolución y ahora la quieren hacer valer después de pasado Un Año (1) y Seis Meses (6), en Buen derecho esta resolución no existe [...]*.
- d. Que cualquier tipo de decisión que comprometa la responsabilidad de una persona o institución debe ser notificada, a fin de permitir su defensa, pero [...] *el ayuntamiento de Dajabón, Incumplió en el Tiempo al no Notificarle la Resolución a los Vendedores de Pollos Congelados y sus Derivados, como se puede ver y observar en la Comunicación de fecha 20/04/2012, razón por la cual no existe otra vía que no sea la Acción de Amparo [...]*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e. Que las decisiones del Concejo de Regidores del Ayuntamiento “[...] no pueden chocar con la Constitución, porque si chocan son Nulas de Pleno Derecho como es el caso de la especie [...]”.
- f. Que el juez de amparo, en su obligación de proteger los derechos de los hoy recurridos, hizo una buena apreciación de los hechos y una correcta aplicación del derecho, [...] *toda Vez que al darse Cuenta de que el Ayuntamiento Municipal de Dajabón, no comunicó en tiempo hábil la Resolución No. 11-2010, sino que lo hizo en fecha 20/10/2010, estaba Violando los Derechos y garantías de los Recurridos en Revisión, ya que no le permitieron interponer la vía de recursos como manda la ley de los Municipios.*
- g. Que la sentencia hoy impugnada restableció el derecho a la libertad de empresa de los actuales recurridos, por lo que el Ayuntamiento debe actuar en el marco de la Constitución y las leyes, y no por capricho político.
- h. Que la aludida resolución “[...] se Emitió para favorecer un grupo de Compañeros de la tendencia del Alcalde Municipal, sin tomar en Cuenta la Violación Constitucional que podía acarrear [...]”.
- i. Que la acción de amparo “[...] es el medio procesal para la protección de todos los derechos fundamentales, a excepción del hábeas corpus, sin importar si la vulneración proviene de la autoridad pública o de los particulares [...]”.
- j. Que dicha acción también procede “[...] en ausencia de lesión, en aquellos casos en que es previsible, a la luz del caso concreto, que pudiera producirse la lesión de manera inminente [...]” o cuando “[...] la vulneración o amenaza del derecho encuentre su fuente en una ilegalidad o arbitrariedad de la autoridad o de un particular [...]”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Pruebas documentales

En el expediente relativo al presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo obran, entre otros, los documentos siguientes:

1. Sentencia núm. 00069/2012, dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón el veintidós (22) de mayo de dos mil doce (2012).
2. Acto núm. 947/2012, instrumentado por el ministerial Rafael Angélico Araujo Peralta⁴ el veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012), que contiene notificación del recurso de revisión constitucional.
3. Comunicación emitida por Demetrio Senfleur, presidente del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Dajabón el veinte (20) de abril de dos mil doce (2012), dirigida a los miembros de la Asociación de Vendedores de Pollos Congelados.
4. Resolución núm. 11-2010, expedida por el Ayuntamiento Municipal de Dajabón el veinte (20) de octubre de dos mil diez (2010).
- 5.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Síntesis del conflicto

Los señores Feliciano Martínez Rosa y compartes se ampararon contra el Ayuntamiento Municipal de Dajabón ante el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón el veintisiete (27) de abril de dos mil doce (2012). Con su acción los amparistas perseguían que se dejara sin efecto la Resolución núm. 11-

⁴ Alguacil de estrados del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2010⁵, emitida en su perjuicio por la indicada entidad edilicia, por alegadamente vulnerar las libertades de libre empresa, de asociación, económica y de tránsito. El tribunal apoderado del amparo admitió dicha acción, aduciendo que, en efecto, la referida resolución vulneraba las disposiciones del artículo 50 de la Constitución⁶, mediante la Sentencia núm. 00069/2012, que es objeto del recurso de revisión constitucional que nos ocupa.

7. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo dispuesto por los artículos 185.4 de la Constitución dominicana, 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).

8. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo resulta admisible, en atención a los siguientes razonamientos:

a. En la especie, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional señalado en el artículo 100 de la referida ley núm.137-11⁷,

⁵Expedida por el Ayuntamiento Municipal de Dajabón el veinte (20) de octubre de dos mil diez (2010).

⁶«Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. [...]»

⁷ Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: «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».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuyo concepto fue precisado por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)⁸.

b. En ese sentido, luego de haber ponderado los documentos, hechos y argumentos del expediente que nos ocupa, este tribunal opina que existe especial trascendencia o relevancia constitucional en la especie, en vista de su importancia para seguir fijando criterios en relación a las posibles causas de inadmisión de la acción de amparo.

9. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

En relación con el fondo del recurso de revisión constitucional que nos ocupa, el Tribunal Constitucional tiene a bien exponer los siguientes argumentos:

a. En la especie, los actuales recurridos en revisión constitucional, Feliciano Martínez Rosa y compartes, acudieron ante el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón para que este conociera y fallara, en atribuciones de amparo, una acción incoada por ellos respecto a las alegadas consecuencias que en perjuicio resultan de la aplicación del artículo único de la mencionada resolución núm. 11-2010, que expidió el Ayuntamiento Municipal de Dajabón el veinte (20) de octubre de dos mil diez (2010), cuyo texto es el siguiente:

ARTICULO UNICO: ESTABLECER, como al efecto se ESTABLECE, que todas las Asociaciones que interactúan en el Mercado bi-nacional en los distintos renglones, ya sean de Dajabón u otras ciudades, participen en

⁸En esa decisión, el Tribunal expresó que «[...] tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

igualdad de condiciones de un 50% para cada una de ellas, respetando los acuerdos que se puedan tomar entre ellos.

Párrafo único: El Ayuntamiento será la entidad que regirá todo lo concerniente a la comercialización en el Mercado Bi-nacional de Dajabón de acuerdo al interés común, no pudiendo ninguna asociación constituirse en Juez y Parte.

b. Al respecto, el tribunal apoderado, mediante la Sentencia núm. 0069/2012, del veintidós (22) de mayo de dos mil doce (2012), acogió dicha acción de amparo, considerando que la referida resolución núm. 11-2010 violaba la libertad de empresa consagrada en el artículo 50 de la Constitución⁹ en detrimento de los señores Feliciano Martínez Rosa y compartes. En consecuencia, el Ayuntamiento del municipio de Dajabón interpuso el recurso de revisión constitucional que actualmente nos ocupa, aduciendo, de una parte, que el tribunal *a-quo* interpretó erróneamente las disposiciones de los artículos 70 de la Ley núm. 137-11 y 103¹⁰ de la Ley núm. 176-07¹¹, al no reconocer que existían otras vías judiciales disponibles para la protección de los supuestos derechos conculcados; de otra parte, que la decisión impugnada no cumplía con el requisito de motivación consagrado en el artículo 88 de la Ley núm. 137-11¹².

⁹ «Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. [...]»

¹⁰ «Artículo 103.- Solicitud de Impugnación. La solicitud de impugnación deberá dirigirse ante el tribunal de primera instancia competente actuando de conformidad con el procedimiento establecido en la legislación y reglamento sobre contencioso administrativo, precisando la violación y lesión que la motiva, el interés y las normas legales vulneradas.»

¹¹ Del Distrito Nacional y los municipios, de fecha veintidós (22) de junio de dos mil siete (2007).

¹² «Artículo 88.- Motivación de la sentencia. La sentencia emitida por el juez podrá acoger la reclamación de amparo o desestimarla, según resulte pertinente, a partir de una adecuada instrucción del proceso y una valoración racional y lógica de los elementos de prueba sometidos al debate. Párrafo.- En el texto de la decisión, el juez de amparo deberá explicar las razones por las cuales ha atribuido un determinado valor probatorio a los medios sometidos a su escrutinio, haciendo una apreciación objetiva y ponderada de los méritos del a solicitud de protección que le ha sido implorada.»



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Además, el recurrente también arguye que el juez de amparo interpretó incorrectamente las normativas prescritas en los literales 1, 5, 23, 25 y 28 del artículo 60¹³ de la referida ley núm. 176-07, así como las que disponen los artículos 8¹⁴, 9¹⁵ y 10¹⁶ de la Ley núm. 216-11¹⁷, que establecen y regulan la administración municipal y el establecimiento de mercados en la frontera dominica-haitiana.

c. Fundándose en los elementos que configuran el presente caso, el Tribunal Constitucional considera que la especie atañe a un asunto cuya competencia incumbe a la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, ya que las resoluciones dictadas por los ayuntamientos *municipales* que infrinjan el ordenamiento jurídico (como la impugnada resolución núm. 11-2010) deberán ser impugnadas de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley núm. 176-07¹⁸, el artículo 117 (disposiciones transitorias primera y

¹³ «Artículo 60.- Desempeño y Atribuciones. La sindicatura es el órgano ejecutivo del gobierno municipal cuyo desempeño es realizado por el síndico/a, a quien corresponden las siguientes atribuciones: 1. Representar al ayuntamiento y presidir todos los actos públicos organizados por éste. [...] 5. Ejecutar las ordenanzas y reglamentos municipales. [...] 23. Ejercer acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al concejo municipal en la primera sesión que celebre. [...] 25. Publicar las ordenanzas, reglamentos, resoluciones y acuerdos en general aprobados por el concejo municipal. [...] 28. Velar por la exactitud de las pesas y medidas que se utilicen dentro del territorio municipal.»

¹⁴ «Artículo 8. Órgano regulador de mercados. Cada concejo municipal de los municipios fronterizos donde se instalen mercados municipales, constituye el órgano regulador encargado de establecer las medidas tendentes a asegurar su buen funcionamiento.»

¹⁵ «Artículo 9. Atribuciones. Para los fines de esta ley, el concejo municipal de los municipios fronterizos, tienen las siguientes atribuciones: 1) Determinar las áreas donde se instalen los mercados. 2) Otorgar o revocar las licencias de operación, conforme a los requisitos o causas establecidos en esta ley y el Reglamento de Operatividad del Mercado Fronterizo. 3) Fijar y modificar los días de concurrencia al área destinada para el funcionamiento del mercado, estableciendo el horario del mismo, previa resolución del concejo municipal. 4) Determinar los precios de arrendamiento por metro cuadrado de los espacios a utilizar por cada vendedor o vendedora. 5) Elaborar y aprobar el Reglamento Operativo del Mercado Fronterizo. [...]»

¹⁶ «Artículo 10. Órgano executor. El alcalde de los ayuntamientos fronterizos donde se instalen los mercados, es el encargado de ejecutar las medidas establecidas por el concejo municipal, en el ámbito de sus respectivos municipios [...]»

¹⁷ Que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominica-haitiana del treinta y uno (31) de agosto de dos mil once (2011) (G.O. núm. 10636 del catorce (14) de septiembre de dos mil once (2011)).

¹⁸ «Artículo 102.- Régimen General. Las ordenanzas, reglamentos, resoluciones y acuerdos de los ayuntamientos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico podrán ser impugnados por: a) El Poder Ejecutivo. b) Las y los miembros de los ayuntamientos que hubieran votado en contra de tales actos y normativas. c) Las organizaciones sin fines de lucro, los municipios o cualquier ciudadano que se consideren directamente afectados por los mismos.»

«Artículo 103.- Solicitud de Impugnación. La solicitud de impugnación deberá dirigirse ante el tribunal de primera instancia competente actuando **de conformidad con el procedimiento establecido en la legislación y reglamento sobre contencioso administrativo**, precisando la violación y lesión que la motiva, el interés y las normas legales vulneradas.» (subrayado del TC).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segunda)¹⁹ de la Ley núm. 137-11, así como en el artículo 3 y de la Ley núm. 13-07²⁰, concebido en los términos siguientes:

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, 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 adecuadas de la legislación civil.

d. Además, en vista de que la solución de la controversia que nos atañe requiere de un debate mayor y más profundo, así como del agotamiento de una fase probatoria que resulta ajena a la fisonomía sumaria del amparo, es necesario apoderar a la jurisdicción contenciosa administrativa municipal, en atribuciones ordinarias, de acuerdo con la normativa más arriba indicada. Dentro del contexto citado, este colegiado estima que la aludida jurisdicción contenciosa administrativa *municipal*

¹⁹ «Artículo 117.- Disposiciones transitorias. Se disponen las siguientes disposiciones transitorias en materia de amparo: DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA: Hasta tanto se establezca la jurisdicción contenciosa administrativa de primer grado, cuando el acto u omisión emane de una autoridad municipal distinta a la del Distrito Nacional y los municipios y distritos municipales de la provincia Santo Domingo, **será competente para conocer de la acción de amparo el juzgado de primera instancia que corresponda a ese Municipio**. DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA: Asimismo, será competente para conocer de las acciones de amparo interpuestas contra los actos u omisiones de una autoridad administrativa contra los actos u omisiones de una autoridad nacional que tenga su sede en un municipio, **el Juzgado de Primera Instancia que corresponda a dicho Municipio**» (subrayado del TC).

²⁰ Que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinaria cuenta con herramientas procesales más apropiadas que las que ofrece el amparo para el debate y la instrucción de las medidas probatorias que requiere esa tarea. Por consiguiente, dicha jurisdicción constituye, a nuestro juicio, la vía judicial más afín para obtener de manera efectiva la protección de los derechos fundamentales cuya vulneración se invoca, por lo que su competencia natural no debe ser descartada, al tenor de los precedentes de este tribunal que se enuncian a continuación:

Sentencia TC/0119/14: Sin embargo, no es procesalmente válido sostener la posición del tribunal de amparo cuando señala “que el accionante no disponía de ninguna otra vía efectiva tendente a salvaguardar su derecho”, ya que tal afirmación conllevaría negar la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa, que es la vía ordinaria para tutelar las controversias surgidas entre la Administración Pública y los particulares, pues la facultad de establecer que en el caso concreto el amparo era la vía más eficaz –como en efecto lo hizo– no puede conducir a desconocer la competencia natural de dicha jurisdicción²¹.

Sentencia TC/0128/14: e. La acción de amparo ha sido prevista para sancionar las arbitrariedades evidentes o notorias cometidas por la autoridad pública o por un particular. Cuando se trate, como ocurre en la especie, de cuestionar una resolución emitida por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, lo que procede es incoar el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo en los departamentos judiciales del Distrito Nacional y de la provincia Santo Domingo y en los demás departamentos en los tribunales de primera instancia, según lo establece el artículo 3 de la Ley núm. 13-07²².

²¹ Sentencia TC/0119/14, del trece (13) de junio, pp. 21-22.

²² Sentencia TC/0128/14, del uno (1) de julio, pp. 11-12.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. De lo anterior resulta que, en nuestro criterio, la acción de amparo objeto de revisión constitucional en la especie debe ser declarada inadmisibles por existir otra vía judicial que permite obtener una protección más efectiva de los derechos alegadamente conculcados²³, en atención a las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11²⁴, así como en virtud de los precedentes jurisprudenciales de este tribunal que reseñamos a renglón seguido:

*Sentencia TC/0021/12: [...] el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador [...]*²⁵.

*Sentencia TC/0182/13: [s]i bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda [...]*²⁶

Sentencia TC/0374/14: c. Desde el inicio de sus laborales jurisdiccionales, el Tribunal ha sentado criterios sobre la aplicación concreta de las causales

²³Siendo necesario precisar, sin embargo, que si bien en esta ocasión la acción de amparo no es la vía eficaz para proteger la alegada violación del derecho a la igualdad, lo anterior no significa que en otra ocasión pueda serlo. TC/0297/14, del diecinueve (19) de diciembre, pp. 29-30.

²⁴ «Artículo 70.- Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibles 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; [...]

²⁵Sentencia TC/0021/12, del veintiuno (21) de junio, p. 10.

²⁶ Sentencia TC/0182/13, del once (11) de octubre, p. 14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inadmisibilidad establecidas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en este caso, las previstas en los numerales uno y tres de dicho texto, precisando, en el primer caso, que para prescindir del amparo la vía ordinaria ha de ser efectiva y capaz de restituir el derecho lesionado o impedir que una amenaza de lesión pueda ser consumada; de manera que la acción de amparo produzca el resultado para el que ha sido instituida en la Constitución como mecanismo de protección de los derechos fundamentales. d. La existencia de otra vía judicial reviste capital importancia no solo desde la óptica del derecho procesal, sino también para la aplicación de la justicia constitucional, en la medida que permite fijar la dimensión constitucional que ella comporta y precisar los elementos que le caracterizan como la institución llamada a intervenir en situaciones que demandan respuestas de los órganos públicos y que reafirman su condición de mecanismo de protección de los derechos fundamentales.²⁷

Sentencia TC/0160/15: e. El juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa. Una vez instruido el proceso, el juez de amparo puede declarar la inadmisibilidad de la acción y remitir la causa a otra vía judicial que permita, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado (Art. 70.1 de la Ley núm. 137-11), por lo que la decisión adoptada por el juez de amparo de remitir a la vía del recurso administrativo no constituye una violación al derecho a accionar mediante el amparo reclamado por la

²⁷ Sentencia TC/0374/14, del veintiséis (26) de diciembre, pp. 30-32.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*recurrente y consagrado en el artículo 72 de la Constitución de la República, pues el juez decidió de conformidad con la facultad que le confiere la ley.*²⁸

f. Por tanto, en lo que respecta a la motivación del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón al admitir la acción de amparo interpuesta por Feliciano Martínez Rosa y compartes (mediante la referida sentencia núm. 00069/2012), el Tribunal Constitucional opina que el tribunal *a-quo* interpretó erróneamente el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, desestimando los precedentes jurisprudenciales de este colegiado relativos a la inadmisibilidad de una acción de amparo por la existencia de otra vía más efectiva, que en este caso es la contencioso-administrativa ordinaria.

g. En virtud de lo expuesto anteriormente, estimamos que procede, por tanto, acoger el presente recurso de revisión constitucional, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles las acciones de amparo.

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, y Ana Isabel Bonilla Hernández, 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 del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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

²⁸ Sentencia TC/0160/15, del seis (6) de julio, p. 20. En este mismo sentido, *vid.*, además: TC/0017/13, TC/0160/13, TC/0187/13, TC/0210/13, TC/0276/13, TC/0022/14, TC/0029/14, TC/0034/14, TC/0035/14, TC/0038/14, TC/027/14, TC/0119/14, TC/0303/14, TC/0338/14, TC/0361/14, TC/0364/14, TC/0394/14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ayuntamiento Municipal de Dajabón contra la Sentencia núm. 00069/2012, dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón el veintidós (22) de mayo de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la indicada sentencia núm. 00069/2012.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por Feliciano Martínez Rosa y compartes contra el Ayuntamiento Municipal de Dajabón.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al recurrente, Ayuntamiento Municipal de Dajabón, y a los recurridos, Feliciano Martínez Rosa y compartes.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 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).

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, el Ayuntamiento Municipal de Dajabón, interpuso un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia No. 00069/2012, dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón, en fecha veintidós (22) de mayo de dos mil doce (2012), la cual acogió la acción de amparo interpuesta por dicho órgano del indicado municipio.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar sentencia recurrida y declarar inadmisibile la acción de amparo inicialmente intentada, en el entendido de que existía otra vía más efectiva –la contenciosa administrativa ordinaria– para reclamar los derechos en cuestión. En efecto, el Tribunal establece que:

“Por tanto, en lo que respecta a la motivación del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón al admitir la acción de amparo interpuesta por Feliciano Martínez Rosa y compartes (mediante la referida Sentencia núm. 00069/2012), el Tribunal Constitucional opina que el tribunal a-quo interpretó erróneamente el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, desestimando los precedentes jurisprudenciales de este colegiado relativos a la inadmisibilidad de una acción de amparo por la existencia de otra vía más efectiva, que en este caso es la contencioso-administrativa ordinaria.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

5. La Constitución de la República, promulgada el 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11 el 15 de junio de 2011, la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

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

29

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*”³⁰, 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)*”³¹, el amparo devendrá, consecuentemente, en “*la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho*”³². Por cierto que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”³³ y, en tal sentido, “no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una

²⁹ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

³⁰ 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.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

³³ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran”³⁴.

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 definitiva; 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*”³⁵.

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*³⁶.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 137-11, cuando establece:

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

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

³⁴ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

³⁵ Conforme la legislación colombiana.

³⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

13. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley No. 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.

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

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

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

15. A continuación, nos detendremos en el análisis de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha 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.

16. En cuanto a la causal número 2), esta, como es obvio, se resuelve con un cómputo matemático. Respecto de ella no hay discusión, salvo aquella suscitada en torno a la eventual naturaleza continua de la violación reclamada, asunto que impacta directamente en el cómputo del plazo. En efecto, animado del mejor espíritu garantista, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0205/13, se ha referido a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las violaciones continuas y al cómputo del plazo de la acción en los casos en que se está en presencia de tales violaciones. Ha dicho, en este sentido:

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

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

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

19. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

¿cuál es el significado y el sentido del concepto “notoriamente improcedente”?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas. Nos detendremos, primero, en la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva y, luego, en la causal de inadmisión por tratarse de una acción notoriamente improcedente.

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

20. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley No. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley No. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 1999- y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

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

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

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

En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

el legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.³⁷

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

desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.³⁸

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

26. Según Jorge Prats, “*ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo*

³⁷ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

³⁸ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo.”³⁹

27. Ha dicho Sagués, en este sentido, que “[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.”⁴⁰ Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

*No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartamente fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).*⁴¹

28. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibles, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, ‘los medios

³⁹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

⁴⁰ En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.

⁴¹ Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada'.⁴²

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

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

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

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

33. Como se aprecia, el criterio, por demás fundamental, de que, en todo caso, la causal de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva se ha de fundar en que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, surgió

⁴² Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

temprano en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano y se ha mantenido, acaso con mayor fuerza cada vez.

34. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio Sagues y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que “[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal”⁴³, escenario ese en el que “el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.”⁴⁴. Lógicamente, tal escenario -en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas- implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su sentencia número TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

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

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

el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere

⁴³ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

⁴⁴ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

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

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

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

36. Procede, pues, que, en los párrafos que siguen precisemos cuáles son los criterios en base a los que este Tribunal ha determinado esa mayor efectividad y, consecuentemente, la derivación a la otra vía identificada en cada caso. En este sentido, el Tribunal ha establecido:

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

36.1.1. A la vía contencioso-administrativa y así:

36.1.1.1. En su sentencia TC/0030/12 estableció que

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

36.1.1.2. En su sentencia TC/0097/13, planteó que

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

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

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

36.1.1.4. En su sentencia TC/0225/13 estableció que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

36.1.1.5. En su sentencia TC/0234/13 estableció que

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

señalados bajo este criterio-, sino, más específicamente, elementos de naturaleza competencial de carácter territorial.

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

36.1.3.1. En su sentencia TC/0244/13, al establecer

que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608⁴⁵. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.

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

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

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

es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición. Es por ello que (...) si bien la acción de amparo es inadmisibile, no es por ser notoriamente improcedente, sino por la aplicación del artículo 70.1 de la mencionada ley, que lo es por existir otra vía efectiva para la solución del caso, al tratarse de una reclamación para conocer de las excepciones de nulidad de los actos

⁴⁵ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

surgidos en una controversia, como en la especie. Concluimos, pues, que la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria.

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

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

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

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

36.1.5. Como se aprecia, en los casos señalados en esta parte, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad –cuando no a la imposibilidad- del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elementos estos últimos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que exponremos a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

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

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

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

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

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

36.2.3. En su sentencia TC/0118/13 consignó que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinar si el referido Contrato de Póliza debe ser o no debe de ser ejecutado es una cuestión de fondo a delimitar por la jurisdicción correspondiente, ya que ello implicaría determinar si existe o no violación contractual para lo cual es necesario interpretar la convención suscrita entre las partes, aspecto este que es competencia de los jueces de fondo.

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

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

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

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

36.3.4. En su sentencia TC/0245/13, que

el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la demanda en producción de elementos de prueba debe ser ventilada ante la jurisdicción



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

38. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley No. 437-06, del 30 de noviembre de 2006, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto *“ostensiblemente improcedente”*. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

41. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad *“de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.”*⁴⁶ Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 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”*⁴⁷.

42. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos- a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

43. El artículo 72, constitucional, reza:

⁴⁶ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

⁴⁷ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la acción de amparo-, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

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

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

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

50. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *“la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.”*⁴⁸

⁴⁸ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional limita el ámbito de su actuación a la comprobación de si en la aplicación del derecho se ha producido una vulneración a un derecho constitucional. Este Tribunal es de criterio que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal.

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

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

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

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

tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (...), que condeno al recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

51.6.3. En su sentencia TC/0276/13 estableció que

En medio de un proceso penal, en el que un tercero reclama la propiedad de un vehículo que se encuentra a nombre del procesado –y que ha sido objeto de una venta condicional a la luz de la referida ley numero 483-, un juez de amparo, cuya competencia se limita a la comprobación de que en la aplicación del derecho se haya producido una vulneración a un derecho fundamental, no debe asumir el rol que corresponde a la función jurisdiccional. (...) Ciertamente, la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, pues tales casos escapan al control del juez de amparo, ya que el control de la legalidad de los actos y conductas antijurídicas puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria ha organizado para ello.

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

que no es procedente la acción de amparo que procura la ejecución de una decisión judicial, en virtud de que la figura de amparo está reservada única



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y exclusivamente para tutelar derechos fundamentales, independientemente de que el legislador haya contemplado la figura de “amparo de cumplimiento”, la cual se encuentra consagrada en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, cuya finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, por lo que el juez de amparo, al estar apoderado de una acción cuya finalidad era la ejecución de una decisión judicial, no podía ordenar su cumplimiento.

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

52. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, el Tribunal ha establecido criterios relativos a que (i) no se verifique la vulneración de un derecho fundamental, (ii) el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado, (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria, (iv) la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria, (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

54.2. En virtud de un asunto de índole laboral de carácter administrativo, el Tribunal, mediante su sentencia TC/0156/13, entendió que la prueba del mismo debía *“hacerse por ante la vía ordinaria, en particular por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios”*; y, consecuentemente, declaró inadmisibles las acciones por existir otra vía judicial efectiva. Y, sin embargo, posteriormente, en su sentencia TC/0210/13, mediante la cual resolvió unas pretensiones que tenían *“como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como la ejecución de pago de salarios”*, el Tribunal afirmó que esas eran cuestiones que no configuraban la vulneración de un derecho fundamental y que escapaban *“a la naturaleza del amparo”*, y decidió, pues, declarar inadmisibles las acciones de amparo por ser notoriamente improcedentes.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios” (TC/0017/13)-, ha decidido inadmitir la acción por ser notoriamente improcedente.

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

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

54.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley No. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será “*el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado*”; y, en el párrafo I de dicho artículo, que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

54.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley No. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que “*la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”*. En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

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

en lo que se refiere a la acción de amparo, la referida Ley número 137-11, en sus artículos 72 y 74, establece que quien conoce de dicha acción es el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado, y en aquellos lugares en que el dicho tribunal se encuentra dividido en cámaras o salas, o en que hayan jurisdicciones especializadas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Si se trata de una acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

54.5.6. Así, por ejemplo, la jurisdicción civil es la principal encargada de interpretar y aplicar los artículos 516 y siguientes del Código Civil dominicano, en lo referente a los tipos de bienes (muebles e inmuebles) y al derecho de propiedad sobre los mismos; es ella la que tiene más afinidad con el derecho que se alega vulnerado y, de hecho, la que tendría la mayor cantidad de herramientas para determinar si existió o no una violación al derecho de propiedad de los accionantes.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

54.6.1. A la vía contencioso- administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución *“faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares”*⁴⁹; o bien, porque *“la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria”*⁵⁰.

54.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original *“salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado”*⁵¹; o bien, porque corresponde “a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinaria”, que es la *“competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad”*⁵².

54.6.3. A la vía civil, lo hace porque *“es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición”*⁵³, por lo que *“la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”*⁵⁴.

⁴⁹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

⁵⁰ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

⁵¹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

⁵² Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

⁵³ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

⁵⁴ *Ibíd.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

55. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley No. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas- de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley No. 137-11.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

62. Como ha afirmado Jorge Prats,

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.*⁵⁵

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

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

64. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley No. 137-11, que reza:

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

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

66. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales -derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria-, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo, (iii) de proteger derechos

⁵⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 establece lo que denomina como “*presupuestos esenciales de procedencia*”⁵⁶, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

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

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

⁵⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
- d) Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
- e) Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.⁵⁷

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

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

71. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen “*un ‘primer filtro’ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo resulta notoriamente improcedente conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC*”; todo, sin perjuicio de que este “primer filtro” incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley No. 834 –aplicada por este

⁵⁷ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de “cosa juzgada”, “falta de objeto”, entre otras.

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

73. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los “*presupuestos esenciales de procedencia*” no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará “*automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado*”.⁵⁸ Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

74. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, “*es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado*”⁵⁹.

75. En tal sentido,

⁵⁸ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

⁵⁹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ‘segundo filtro’ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ‘primer filtro’.⁶⁰

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

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

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

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

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

⁶⁰ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley No. 137-11, a “*prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio*”.

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”⁶¹ es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

*ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*⁶²

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

*El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*⁶³

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

84. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “*la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria*”.⁶⁴

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

*[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*⁶⁵.

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

⁶⁴ STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

⁶⁵ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁶⁶

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

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

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

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

⁶⁶ Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*⁶⁷

90. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁶⁸ 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”⁶⁹.

91. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”⁷⁰.

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

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

⁶⁷ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

⁶⁸ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

⁶⁹ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

⁷⁰ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

94. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había amparado a los accionantes y recurridos en revisión, señor Feliciano Martínez Rosa y Compartes, por haber reconocido la violación a su derecho fundamental a la libertad empresarial consagrado en el artículo 50 de la Constitución mediante la Resolución No. 11-2010, emitida en fecha 20 de octubre de 2010, por el Ayuntamiento Municipal de Dajabón; todo esto, en razón de que no advirtió que existían otras vías judiciales disponibles para la protección del supuesto derecho fundamental conculcado.

95. El Tribunal Constitucional estableció que para una administración de justicia eficaz *“la solución de la controversia que nos atañe requiere de un debate mayor y más profundo, así como del agotamiento de una fase probatoria que resulta ajena a la fisonomía sumaria del amparo”*, lo cual es viable ante la jurisdicción contencioso-administrativa municipal ordinaria

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

99. De modo tal, que podemos concluir en que, cuando se llega al punto de examinar si existe otra vía eficaz, es porque ya el juez de amparo puede conocer la acción en cuestión; es decir, porque la acción de amparo es procedente. En efecto, el sólo hecho de comparar entre las dos acciones pone en relieve que la acción de amparo es procedente, si bien en algunos casos –como es lógico– la acción de amparo será acogida, y en otros, rechazada.

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

101. En este sentido, tal y como explicamos hace pocos párrafos, la causal de inadmisibilidad del artículo 70.1 constituye una especie de “*segundo filtro*”, el cual sólo deberá examinarse una vez que la acción de amparo haya pasado el “*primer filtro*”, esto es, el de los “*presupuestos esenciales de procedencia*”, de conformidad con los artículos 72, constitucional, y 65 de la Ley No. 137-11.

102. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere a que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa municipal, en materia ordinaria, conocer estas pretensiones, todo en virtud del artículo 3 de la Ley No. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, promulgada el 5 de febrero de 2007, en consonancia con los artículos 102 y 103 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

103. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones –en auscultación de la legalidad de un acto administrativo dimanado por la administración municipal– es porque ésta podrá determinar la vulneración del derecho alegado.

104. Sin embargo, en este caso, esas conculcaciones que supuestamente brotan de la indicada Resolución No. 11-2010, para ser comprobadas y reconocidas, ameritan de un ejercicio que no es posible formalizar para un juez de amparo. Así pues, hablamos de evaluar la legalidad o no de un acto emitido por la administración municipal, para entonces, de ser procedente, proceder a la protección de los derechos fundamentales alegados. Esto es algo que corresponde de manera exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso administrativo municipal, de conformidad con lo que establece el artículo 3 de la Ley No. 13-07 cuando dice:

***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, 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 adecuadas de la legislación civil.*

105. A lo anterior se une lo presupuestado en los artículos 102 y 103 de la Ley No. 176-07, respecto a la legitimidad para accionar en contra de un acto administrativo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emitido por la autoridad municipal y la ratificación de la competencia para tales asuntos, de la manera siguiente:

Artículo 102.- Régimen General. *Las ordenanzas, reglamentos, resoluciones y acuerdos de los ayuntamientos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico podrán ser impugnados por: a) El Poder Ejecutivo. b) Las y los miembros de los ayuntamientos que hubieran votado en contra de tales actos y normativas. c) Las organizaciones sin fines de lucro, los munícipes o cualquier ciudadano que se consideren directamente afectados por los mismos.*

Artículo 103.- Solicitud de Impugnación. *La solicitud de impugnación deberá dirigirse ante el tribunal de primera instancia competente actuando de conformidad con el procedimiento establecido en la legislación y reglamento sobre contencioso administrativo, precisando la violación y lesión que la motiva, el interés y las normas legales vulneradas.*

106. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo municipal que tiene la responsabilidad de determinar si un acto administrativo de efectos particulares como el indicado precedentemente, es cónsono con los principios de legalidad y razonabilidad. Esto se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

107. Y eso, que corresponde hacer al juez de lo contencioso administrativo municipal, 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

108. Más aún: eso que corresponde hacer a la jurisdicción de lo contencioso administrativo municipal 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.

109. 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.

110. Entonces, la identificación de que un asunto debe ser resuelto por el juez ordinario, que no por el juez de amparo, implica el incumplimiento de los “*presupuestos esenciales de procedencia*” de la acción de amparo y, por tanto, debe llevarnos a inadmitir la acción, sin necesidad de examinar si existe o no una vía más efectiva.

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

112. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para determinar si la emisión de determinado acto administrativo se hizo bajo los rigores de los principios de legalidad y razonabilidad que deben preceder estas actuaciones? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la vía consagrada en el referido artículo 3 de la Ley No. 13-07 y los artículos 102 y 103 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley No. 176-07? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

113. 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*”⁷¹, 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*”⁷² 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.

114. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado, cuestión que debe ser determinada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo municipal. En este caso, la acción no ha cumplido los “*presupuestos esenciales de procedencia*” porque, entre otras razones, no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía eficaz y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

115. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibles por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues,

⁷¹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

⁷² *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abierta la posibilidad de que en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido.

116. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, porque es necesario primero determinar la legalidad y razonabilidad del acto administrativo al cual se le imputa la amenaza o violación del derecho que se busca proteger, lo cual 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 No. 00069/2012 dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Dajabón, en fecha veintidós (22) de mayo del dos mil doce (2012) sea revocada, y de que la acción de amparo sea declarada inadmisibles. 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 conceso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la sentencia TC/0071/2013 del 7 de mayo del 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio 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 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 inadmisibile, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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