



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0173/15

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de julio del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185.4 de la Constitución dominicana, así como 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 0141-2012, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012). Dicho fallo acogió la acción de amparo interpuesta por las empresas Los Corales, C. por A. y Paraíso Caribeño, S.A. contra el Ayuntamiento de Santo Domingo Este¹ el once (11) de abril de dos mil doce (2012). Mediante dicha petición de amparo las indicadas accionantes requirieron que se ordenara al accionado Ayuntamiento de Santo Domingo Este la entrega de los planos generales y demás anexos del Proyecto de Urbanización Los Corales, que se encuentra ubicado dentro del ámbito de la Parcela núm. 2 del distrito catastral núm. 6 (antiguo d.c. núm. 30), lugar San Bartolo y la Viva.

La sentencia previamente descrita fue notificada al Ayuntamiento de Santo Domingo Este mediante el Oficio núm. 141-2012, expedido por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), que fue recibido el veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012).

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

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la Sentencia núm. 141-2012, que acogió la acción de amparo interpuesta por Los Corales, C. por A., fundada, entre otros, en los siguientes motivos:

¹ En lo adelante denominado «Ayuntamiento de Santo Domingo Este».

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este Tribunal luego de analizar y ponderar lo solicitado por cada una de las partes, ha podido constatar, que en lo que se refiere a la inadmisibilidad del artículo 70.3 de la Ley 137-11, basada en que la parte accionante ha ejercido por la vía principal un recurso contencioso administrativo, emanando una sentencia de la Segunda Sala de este Tribunal, no es un argumento capaz de llevar a esta jurisdicción a declinar esa inadmisibilidad y como la misma es apreciación del juez procede rechazarla.

Que lo que trata la presente acción de amparo es determinar si la no entrega de los planos de la urbanización, debidamente aprobados por la institución, lesionan derechos fundamentales de los accionantes;

El artículo 106 de la Ley 108/05 del 23 de marzo de 2005 establece: Inmuebles del Dominio Público. Son todos aquellos inmuebles destinados al uso público y consagrado como “dominio público” por el Código Civil, las leyes y disposiciones administrativas. En las urbanizaciones y lotificaciones, las calles, zonas verdes y demás espacios destinados al uso público quedan consagrados al dominio público en el registro de los planos. Párrafo I. No es necesario emitir Certificados de Título sobre los inmuebles destinados al dominio público. Párrafo II. El dominio público es imprescriptible, inalienable, inembargable y no procede el saneamiento sobre el mismo a favor de ninguna persona física o moral. Párrafo III. Corresponde al Estado la tutela, administración, conservación y protección del dominio público.

Que la parte accionada explica que para la entrega de los planos es necesario que la accionante le dé el acto de donación del área verde de la Urbanización;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que del artículo transcrito se ha verificado que las zonas verdes y demás espacios destinados al uso público quedan consagrados al dominio público con el registro de los planos. Que esto significa que inmediatamente se registran y aprueban los planos, ya el área verde y demás espacios destinados al uso público, pasan a manos del Ayuntamiento, por lo que no es necesario que le den actos de donación contemplando esas áreas;

Que en tal sentido y luego de las consideraciones precedentes, procede acoger la acción de amparo y ordenarle al Ayuntamiento de Santo Domingo Este, la entrega de los planos para que pueda tener dicha entidad su área verde.

Declara el proceso libre de costas por tratarse de una acción de amparo, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución y 66 de la Ley Núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

El presente recurso de revisión constitucional fue interpuesto por el Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este contra la aludida sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), conforme a instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el veinticinco (25) de septiembre de dos mil doce (2012). Mediante dicho recurso el Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este alega en su perjuicio violación a los artículos 65 y 66 de la Constitución de parte de la empresa Los Corales, C. por A.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La notificación del recurso de revisión constitucional aludido fue realizada mediante el Auto núm. 2449-2012, expedido por la jueza presidenta del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de septiembre de dos mil doce (2012).

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

El recurrente, Ayuntamiento de Santo Domingo Este, procura mediante su recurso que se anule la mencionada sentencia núm. 0141-2012 y que se suspenda “la ejecución del mandato judicial contenidos en [su] ordinal tercero”, justificando sus pretensiones en los argumentos que, en síntesis, se exponen a continuación.

a. Que el tribunal *a-quo* «[...] *no aplico, de manera incorrecta la estipulaciones establecidas por el Legislador en el artículo 106 de la Ley 108-05, de 23 de marzo del año 2005, toda vez que si bien es cierto, que el inmueble de dominio público son todo aquellos inmuebles destinado a uso público y consagrado como dominio público, por el código civil, las Leyes y disposiciones administrativas; no menos cierto es que el impetrado al ser beneficiario de la probación del proyecto los Corales mediante resolución 74-04, se lo ordeno para ser entregados los planos el cumplimiento de varios requisitos como lo es el pago de los arbitrio y la entrega de a la impetrante del acto de donación de la aéreas verdes establecidas por la Ley debidamente desocupada, requisitos que no han sido llenado por el impetrado, para que la parte impetrante pueda darle fiel cumplimiento a la resolución 74-04, aprobada por el concejo de regidores del Ayuntamiento Santo Domingo Este [...]» (sic).*

b. Que «[...] *conforme certificación expedida por la secretaría General de la Suprema Corte de justicia el 4 de mayo del año 2012, mediante la cual se*

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hace constar, que la entidad social LOS CORALES C POR A, no ha incoado ningún recurso de casación en contra la sentencia de marras, lo que demuestra que la misma ha adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada».

c. Que «[...] el Tribunal a-quo soslayo su propia sentencia, la cual fue emitida bajo el núm. 071-2009, el 31 de agosto del año 2009, por la vía principal, cuyo dispositivo ha sido copiado con anterioridad y en su ordinal segundo establece el rechazo del recurso, por la parte impetrada no haber hecho entrega del acto de donación de las aéreas de dominios públicos al ayuntamiento Santo Domingo Este, como dispone la decisión administrativa que sirvió de fundamento para la aprobación del proyecto los corales.»

d. Que «[...] en el caso que nos ocupa el gobierno municipal, estaría impedido de hacer uso de las aéreas que debe donar, la parte impetrada, en razón de que la mismas se encuentra ocupadas, y en tal sentido, el impetrado ha violentado el espíritu de la Ley lo que ha generado el conflicto entre la autoridad municipal y el propietario de los terrenos, lo que impide que el impetrante pueda darle cumplimiento en el artículo 106 de la Ley 108-05 y el artículo 6 de la ley 675, lo que traduce en una vulneración de derechos fundamentales que le corresponden a los munícipes del Ayuntamiento Santo Domingo Este de tener un libre esparcimiento que deben ser donada por la parte impetrada a la impetrante, lo que además, se traduciría en una contaminación ambiental y visual para los residentes del proyecto los Corales [...]».

e. Que «[...] como hemos expresado con anterioridad los corales s a, no ha cumplido con su obligación de dar acto de donación de las aéreas verdes conforme lo establece la ordenanza 74-04, que ordena la aprobación del proyecto los corales previo cumplimiento exigido en dicha resolución, pues dicho incumplimiento impide a la autoridad municipal darle fiel cumplimiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la decisión judicial más arriba indicada, por lo que es la base fundamental para solicitar la suspensión de dicho mandato judicial hasta tanto el impetrado le dé fiel cumplimiento a la sentencia número 071-2009, la cual adquirió la autoridad de cosa juzgada, dictada por la segunda sala del tribunal superior administrativo así como también le dé cumplimiento al mandato administrativo establecido en la resolución núm. 74-04, en su ordinar segundo: que dispone lo siguiente: ordena como al efecto ordenamos que los promotores con la presentación del Proyecto definitivo presente el acto de donación del aérea verde establecida en la ley [...]» (sic).

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

Abordaremos sucesivamente la argumentación expuesta por Los Corales, C. por A. (A) y por la Procuraduría General Administrativa (B).

A. Escrito de defensa de Los Corales, C. por A.

La recurrida en revisión, sociedad comercial Los Corales, C. por A., pretende la inadmisibilidad o el rechazo del recurso de revisión constitucional presentado por el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Este, mediante la revocación de la sentencia recurrida y el rechazo de la acción de amparo. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

a. Que «[...] el impetrante, Ayuntamiento de Santo Domingo Este insiste vanamente en que la entidad **LOS CORALES, C. POR A.**, esta “obligada” a presentarle el acto de Donación para fines de transferencia a su favor del área verde de la Urbanización aprobada,; basándose en una supuesta ley que solo existe en sus divagaciones, ignorando adrede que las áreas verdes son **INMUEBLES DE DOMINIO PUBLICO** y que son imprescriptibles, inalienables e inembargables, y que no procede el saneamiento de las mismas

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a favor de ninguna persona física o moral incluyendo el Ayuntamiento de Santo Domingo Este ; todo lo cual implica que LOS CORALES no puede otorgar Actos De Donación a favor del ASDE y si lo hiciera se haría cómplice de una ilegalidad; aunque “donara” de ningún modo el ASDE obtendría la transferencia de las áreas verdes ya que sabiamente tanto las leyes Nos. 675 del 14-8-1944 Sobre Urbanización, Ornato Publico y Construcciones y 108-05 de Registro Inmobiliario lo prohíben taxativamente [...]».

b. *Que el recurrente «[...] sostiene que no puede hacer uso de las áreas verdes que él entiende le deben ser “donadas” porque las mismas no las ha podido transferir a su nombre aun a sabiendas de que resulta imposible la transferencia; y que además las áreas verdes se encuentran supuestamente ocupadas: todo lo cual resulta insostenible absolutamente incierto y si así fuere nadie más que el ASDE sabe a quién recurrir para obtener la Fuerza Pública para desalojar los supuestos intrusos requiriendo por ante el Abogado del Estado de la Jurisdicción Inmobiliaria, el auxilio de la Fuerza Pública para practicar el desalojo [...]».*

c. *Que la decisión impugnada «[...] estableció con verdadero acierto que procedía acoger la Acción de Amparo y ordenarle al Ayuntamiento de Santo Domingo Este la entrega de los Planos aprobados a las entidades LOS CORALES, C. POR A. y PARAÍSO CARIBEÑO, S.A., para que el ASDE pueda disponer de su área verde [...]».*

d. *Que «[...] el presente Recurso de Revisión resulta a todas luces INADMISIBLE y el Tribunal Constitucional bajo el amparo de la ley que lo rige está en plena facultad de establecer ante toda cuestión si el mismo goza de las condiciones previas para su admisibilidad. »*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Escrito de defensa de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa pretende que se acoja el recurso de revisión constitucional presentado por el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Este y, en consecuencia, se revoque la sentencia recurrida, al tiempo de que se rechace la acción de amparo. Para justificar dichas pretensiones, dicho órgano alega lo siguiente:

a. Que «[...] *al revisar el contenido de la instancia que introduce el presente recurso de revisión, hemos podido determinar que el Ayuntamiento de Santo Domingo Este ha indicado de manera clara que le han sido vulnerado, restringidos y limitados derechos constitucionales, y ha establecido los agravios que le ha ocasionado la sentencia hoy recurrida [...]».*

b. Que «[...] *en sentido amplio el presente Recurso de Revisión invoca los medios de defensa propuestos al tribunal a quo en el proceso de acción de amparo, y hace constar de forma clara y precisa los agravios causados con la decisión impugnada, tal y como lo requiere el citado artículo 96 de la Ley Núm. 137-11 por lo que le indicado recurso debe ser acogido en todas sus partes [...]».*

c. Que «[...] *al momento del Tribunal a-quo emitir la sentencia hoy recurrida realizo una incorrecta aplicación de la Constitución de la República, de la Ley Núm. 108-05 sobre Registro Inmobiliario y de la Ley Núm. 137-2011, por lo que ha lugar a que ese honorable Tribunal proceda a revisar la Sentencia indicada y acoja el presente recurso de revisión por haber sido hecho conforme a la ley y al derecho [...]».*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas documentales depositadas

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

1. Auto núm. 2449-2012, dictado por la jueza presidenta del Tribunal Superior Administrativo el veintisiete (27) de septiembre de dos mil doce (2012), que comunica la instancia introductiva del recurso de revisión constitucional a los Corales C. por A. y al procurador general administrativo.
2. Sentencia certificada núm. 141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).
3. Sentencia núm. 071-2009, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil nueve (2009).

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8. Síntesis del conflicto

La sociedad comercial Los Corales, C. por A. (hoy recurrida) solicitó al Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este (hoy recurrente) la entrega inmediata de los planos generales y demás anexos del Proyecto de Urbanización Los Corales², que fueron aprobados mediante la Resolución núm. 74-04 del once (11) de noviembre de dos mil cuatro (2004). Ante la denegación de entrega de los documentos de parte del recurrente, la recurrida

² Ubicados dentro del ámbito de la Parcela núm. 2 del Distrito Catastral núm. 6 (antiguo D.C. núm. 30), lugar San Bartolo y la Viva.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sometió contra este una petición de amparo ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que acogió la acción mediante Sentencia núm. 141-2012, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), y ordenó al recurrente la entrega de los planos solicitados por la recurrida. Posteriormente, el recurrente interpuso el recurso de revisión constitucional que nos ocupa contra el aludido dictamen, aduciendo violación a los artículos 65 y 66 de la Constitución.

9. Competencia

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

10. Solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia de amparo

Previo a conocer el fondo del presente recurso, conviene referirnos a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia formulada por el recurrente Ayuntamiento de Santo Domingo Este (ASDE):

a. Mediante la instancia de interposición del recurso de revisión de marras, recibida por el Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de septiembre de dos mil doce (2012), el recurrente solicitó tanto la anulación de la Sentencia núm. 141-2012 como la suspensión de la ejecutoriedad del mandato judicial contenido en el tercer ordinal del dispositivo de la referida decisión, en los términos siguientes:

SEGUNDO: suspender la ejecución del mandato judicial contenidos en ordinal tercero de la sentencia No. 141-2012, de fecha 13 de

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

septiembre del año 2012, dictada por la primera sala del tribunal Superior Administrativo, hasta tanto este honorable tribunal pueda revisar los vicios enunciados por la parte impetrante en el presente recurso de revisión de procedimientos constitucional, conforme el procedimiento establecido en el artículo 54 numeral 8, de la Ley 137-11³.

b. Cuando en materia de amparo el Tribunal Constitucional se encuentra apoderado de un recurso de revisión constitucional en materia de amparo, la solicitud de suspensión de ejecutoriedad deberá concederse muy excepcionalmente, es decir, solo cuando estime que los daños que procura evitar la parte que demanda la suspensión podrían resultar de menor gravedad que los que eventualmente se generaría con la ejecución de determinada decisión, conforme a lo decidido por este tribunal en supuestos análogos:

La inexistencia de un texto que de manera expresa faculte al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia en la materia que nos ocupa; así como la ejecutoriedad de pleno derecho de la sentencia que resuelve acciones de amparo e igualmente la posibilidad de que el juez pueda ordenar la ejecución sobre minuta constituyen elementos que permiten a este Tribunal establecer que en esta materia, como regla general, dicha demanda es procedente solo en casos muy excepcionales.⁴

c. Precisado lo anterior, y del estudio del caso el Tribunal Constitucional ha podido comprobar, que el Ayuntamiento de Santo Domingo Este (ASDE) se limita a solicitar la suspensión de sentencia que nos ocupa, sin aducir que la

³ P. 9 del recurso de revisión interpuesto el veinticinco (25) de septiembre de dos mil doce (2012).

⁴ *Vid.* TC/0013/13, del 11 de febrero; TC/0166/13, del 17 de septiembre, p. 9; TC/0231/13, del 29 de noviembre, p. 8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

misma le causaría un perjuicio irreparable. En consecuencia, al no especificar en qué consiste el daño que le ocasionaría la ejecución de la referida sentencia núm. 141-2012, y al limitarse a referirse sobre cuestiones que pertenecen más bien al fondo del asunto que nos ocupa, la demanda en suspensión interpuesta por el recurrente debe ser rechazada, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de este colegiado⁵.

11. 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 las siguientes razones jurídicas:

a. Para los casos de revisiones constitucionales en materia de amparo se hace imperativo analizar la exigencia contenida en la parte *in fine* del artículo 95 de la reseñada ley núm. 137-11, cuyo texto dispone que: «El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación». Sobre el particular, este tribunal estableció, de una parte, que dicho plazo es hábil y franco, o sea, que para su cómputo no se toman en cuenta los días no laborables ni los días de la notificación ni del vencimiento⁶ y, de otra parte, que su inobservancia se encuentra sancionada con la inadmisibilidad del recurso.

b. En la especie se comprueba que la sentencia impugnada fue notificada al hoy recurrente Ayuntamiento de Santo Domingo Este el trece (13) de

⁵ Vid. TC/0097/12 del 21 de diciembre, p. 8; TC/0040/12, del 13 de septiembre, p. 5; TC/0058/12, del 2 de noviembre, p. 9; TC/0046/2013, del 3 abril, p. 12; TC/0063/131 del 17 de abril, p. 9; TC/0238/13, del 29 de noviembre, pp. 8-9; y TC/0260/13, del 17 de diciembre, p. 11.

⁶ En ese sentido, véanse las sentencias TC/0080/2012, TC/0061/2013 y TC/0071/2013.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

septiembre de dos mil doce (2012) mediante el indicado oficio núm. 141-2012, y que fue recibido el veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012). Asimismo, se evidencia que el recurrente introdujo el recurso de revisión constitucional que nos ocupa el veinticinco (25) de septiembre de dos mil doce (2012), por lo que podemos afirmar que ocurrió dentro del plazo previsto por la ley.

c. Precisado lo anterior, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional contenido en el artículo 100 de la referida ley núm. 137-11⁷, 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. 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 al alcance de la acción de amparo como mecanismo para tutelar alegadas violaciones a derechos fundamentales, así como la existencia de otra vía judicial efectiva como causal para su inadmisión.

⁷Dicho 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».

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

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

Respecto al fondo del recurso, el Tribunal Constitucional formula los siguientes razonamientos:

a. En la especie, la recurrida, sociedad comercial Los Corales, C. por A., solicitó al recurrente Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este la entrega de los planos generales, documentos y demás anexos del proyecto de urbanización Los Corales, que fueron aprobados mediante la Resolución núm. 74-04, del once (11) de noviembre de dos mil cuatro (2004). Sin embargo, el recurrente denegó la petición requerida, aduciendo que solo podía ser acatada si recibía de la recurrida un acto de donación de las áreas verdes del proyecto en cuestión, en virtud de las disposiciones del artículo 6 de la Ley núm. 675, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones del veintinueve (29) de junio de mil novecientos cuarenta y cuatro (1944)⁹.

Frente a esta negativa, la sociedad comercial Los Corales, C. por A. accionó en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo alegando que el artículo 106 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario del veintitrés (23) de febrero de dos mil cinco (2005), le prohíbe realizar actos de donación de áreas verdes¹⁰. Esta línea de argumentación fue acogida por el tribunal *a-quo* al

⁹ «Art. 6.- Cuando una persona o entidad someta al Consejo Administrativo del Distrito de Santo Domingo o a la autoridad municipal un proyecto de ensanche o urbanización, se entenderá de pleno derecho que lo hace renunciando en favor del dominio público, en el caso de que el proyecto sea aprobado, de todos los terrenos que figuren en el proyecto destinado para parques, avenidas, calles y otras dependencias públicas. Aprobado el proyecto, las autoridades podrán utilizar inmediatamente dichos terrenos para tales finalidades, sin ningún requisito.»

¹⁰ «ARTICULO 106.- Definición. Son todos aquellos inmuebles destinados al uso público y consagrado como “dominio público” por el Código Civil, las leyes y disposiciones administrativas. En las urbanizaciones y lotificaciones, las calles, zonas verdes y demás espacios destinados al uso público quedan consagrados al dominio público con el registro de los planos. PÁRRAFO I.- No es necesario emitir Certificados de Título

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

momento de emitir la decisión hoy impugnada al observar que del mencionado artículo 106:

«[...] se ha verificado que las zonas verdes y demás espacios destinados al uso público quedan consagrados al dominio público con el registro de los planos. Que esto significa que inmediatamente se registran y aprueban los planos, ya el área verde y demás espacios destinados al uso público, pasan a manos del Ayuntamiento, por lo que no es necesario que le den actos de donación contemplando esas áreas¹¹».

b. Precisado lo anterior, cabe señalar que la especie requiere determinar si la supuesta obligación de expedir un acto de donación de dichos bienes resulta tácita o implícitamente de los artículos 6 de la Ley núm. 675 y 106 de la Ley núm. 108-05 como condición de entrega de los planos de urbanización requerido por el Ayuntamiento de Santo Domingo Este a Los Corales, C. por A.; o si tal obligación corresponde a una práctica administrativa que no se desprende de los textos legales en consideración cuya existencia debería ser demostrada mediante investigaciones y procedimientos de prueba ajenos a la competencia del Tribunal Constitucional.

c. Tratándose en la especie de un conflicto sobre un proyecto de urbanización sometido a la Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento de Santo Domingo Este, este colegiado tiene el criterio de que su conocimiento corresponde al Juzgado de Paz de Asuntos Municipales de

sobre los inmuebles destinados al dominio público. PÁRRAFO II.- El dominio público es imprescriptible, inalienable, inembargable y no procede el saneamiento sobre el mismo a favor de ninguna persona física o moral. PÁRRAFO III.- Corresponde al Estado la tutela, administración, conservación y protección del dominio público.»

¹¹ P. 14 (numeral 12.IV) de la Sentencia núm. 141-2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Santo Domingo Este¹², cuya competencia natural no podría desconocerse en virtud de las disposiciones del párrafo del artículo 120 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios del veinte (20) de julio de dos mil siete (2007). Esta disposición dispone, en efecto, que este género de infracciones corresponde al juzgado de paz municipal, y en caso de inexistencia de dicha jurisdicción, al juzgado de paz ordinario¹³.

d. En este contexto, el Tribunal Constitucional estima que la determinación de los requisitos que deben cumplirse previo a la entrega de planos y demás documentos relativos a un proyecto de lotificación, ensanche o urbanización, luego de aprobación por la autoridad municipal correspondiente, constituye una cuestión cuya competencia corresponde a la jurisdicción *municipal especial* del indicado juzgado de paz. Por consiguiente, el tribunal *a-quo*, en atribución de amparo, no estaba en condiciones de determinar la procedencia de las pretensiones de las partes porque la jurisdicción municipal especial cuenta con las herramientas procesales adecuadas para dirimir las litis ventiladas ante ella sobre la indicada ley núm. 675.

e. De esta argumentación resulta que, en atención a las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11¹⁴, la acción de amparo objeto de revisión es inadmisibles porque la petición de que se trata atañe a un conflicto cuya competencia incumbe al Juzgado de Paz y de Asuntos Municipales de Santo Domingo Este. En virtud de que el conocimiento y eventual resolución del caso es materia propia de esta jurisdicción y no del juez de amparo, procede,

¹² Creado en virtud del artículo 13 de la Ley núm. 141-02, del cuatro (4) de septiembre de dos mil dos (2002).

¹³ Párrafo del artículo 120: «El tribunal competente para conocer de dichas infracciones es el juzgado de paz municipal y en los casos donde no exista será el juzgado de paz ordinario [...]».

¹⁴ «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; [...]».

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por tanto, acoger el presente recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibile la acción de amparo.

f. En vista de la decisión que será adoptada en relación con el recurso de revisión constitucional de la especie, cuya solución determinará el resultado de la solicitud de suspensión de ejecutoriedad, el Tribunal Constitucional estima innecesario ponderar el fondo de esta última y la rechaza sin necesidad de indicarlo en el dispositivo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Rafael Díaz Filpo y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo por el Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo el recurso anteriormente descrito y, en consecuencia, y **REVOCAR** la indicada sentencia de amparo núm. 0141-2012.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR inadmisibile la acción de amparo interpuesta por Los Corales, C. por A. el once (11) de abril de dos mil doce (2012).

CUARTO: DISPONER la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al recurrente Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este, y a la recurrida sociedad Los Corales, C. por A.

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

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

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentamos nuestro voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, el Ayuntamiento de Santo Domingo Este interpuso un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 0141-2012 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), la cual acogió la acción de amparo interpuesta por las empresas Los Corales, C. por A. y Paraíso Caribeño, S.A. contra el Ayuntamiento de Santo Domingo Este. Mediante dicha petición de amparo las indicadas accionantes requirieron que se ordenara al accionado la entrega de los planos generales y demás anexos del Proyecto de Urbanización Los Corales.

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

“De esta argumentación resulta que, en atención a las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo objeto de revisión es inadmisibile porque la petición de que se trata atañe a un conflicto cuya competencia incumbe al Juzgado de Paz y de Asuntos Municipales de Santo Domingo Este. En virtud de que el conocimiento y eventual resolución del caso es materia propia de esta jurisdicción y no del juez de amparo, procede, por tanto, acoger el presente recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibile la acción de amparo.”

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,

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revocada la sentencia recurrida e inadmitida la acción de amparo-, si bien disintimos respecto a la causal de inadmisibilidad utilizada por la mayoría con respecto a 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 veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

*La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*¹⁵

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”¹⁶, 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)”¹⁷, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”¹⁸. 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.

¹⁵ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

¹⁶ 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.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”¹⁹ y, en tal sentido, “no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran”²⁰.

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”²¹.

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*²².

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

¹⁹ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

²⁰ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

²¹ Conforme la legislación colombiana.

²² Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.

3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amplia diversidad de situaciones, lo que hace más complejo asir sus contenidos, sus objetos, sus alcances.

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

19. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo: ¿cuál es el significado y el sentido del concepto “notoriamente improcedente”?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas. Nos detendremos, primero, en la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva y, luego, en la causal de inadmisión por tratarse de una acción notoriamente improcedente.

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

20. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley núm. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley núm. 437-06 ni en

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la resolución de la Suprema Corte de Justicia de mil novecientos noventa y nueve (1999)- y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

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

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

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

En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos”, “no todos son aplicables en todas las circunstancias”. Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.²³

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.²⁴

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*

²³ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

²⁴ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo.*²⁵

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.”*²⁶ Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

*No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartó fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).*²⁷

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

²⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

²⁶ En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.

²⁷ 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.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada.²⁸

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 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*

²⁸ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular.”

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

34. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio 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”²⁹, escenario ese en el que “el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.”³⁰. Lógicamente, tal escenario -en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas- implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su Sentencia TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

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

²⁹ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

³⁰ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

El juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es 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:

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

608³¹. 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 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.

³¹ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la imposibilidad- del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos, elementos estos últimos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.”³² Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley núm. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”³³.

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

43. El artículo 72, constitucional, reza:

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

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,

³² *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

³³ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad esta 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.*”³⁴

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,

³⁴ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

escapan al control del juez de amparo, ya que el control de la legalidad de los actos y conductas antijurídicas puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria ha organizado para ello.

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia.

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

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

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

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

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinarios”; y, consecuentemente, declaró inadmisibile la acción 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 inadmisibile la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

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

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley núm. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que “*la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa*”. En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*³⁵; 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”*³⁶.

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”³⁷; 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”³⁸.

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”*³⁹, por lo que *“la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”*⁴⁰.

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

³⁵ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

³⁶ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

³⁷ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

³⁸ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

³⁹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

⁴⁰ *Ibíd.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 núm. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad – a la que nos hemos referido en estas páginas- de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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,

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.⁴¹

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.

⁴¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 inadmisibile por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

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

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 establece lo que denomina



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como “*presupuestos esenciales de procedencia*”⁴², 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;
- 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.⁴³

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:

⁴² 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.

⁴³ *Ibíd.*

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*.⁴⁴ 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”*⁴⁵.

75. En tal sentido,

[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección 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’.⁴⁶

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

a) Que la acción de amparo no esté prescrita (artículo 70.2 Ley núm. 137-11);

⁴⁴ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

⁴⁵ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

⁴⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”⁴⁷ 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.*⁴⁸

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.*⁴⁹

82. Como se aprecia, en la puntualización, por demás fundamental, de lo anterior toma relevancia la precisión de los roles que corresponden al juez

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*”.⁵⁰

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*⁵¹.

⁵⁰ STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

⁵¹ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.⁵²

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

⁵² Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.*⁵³

90. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁵⁴ 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”⁵⁵.

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”⁵⁶.

⁵³ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

⁵⁴ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

⁵⁵ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

⁵⁶ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

92. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la sentencia TC-0017/13 del 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

94. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó la sentencia que acogió la acción de amparo que ordenaba al Ayuntamiento de Santo Domingo Este la entrega de los documentos solicitados por los entonces accionantes.

95. En este sentido, el Tribunal Constitucional consideró que existía una vía más efectiva para hacer cesar cualquier turbación que pueda entenderse sobre el derecho de propiedad por la no entrega de los documentos solicitados – razón por la cual decide inadmitir la acción de amparo–, esto es,

En este contexto, el Tribunal Constitucional estima que la determinación de los requisitos que deben cumplirse previo a la entrega de planos y demás documentos relativos a un proyecto de lotificación, ensanche o urbanización, luego de aprobación por la autoridad municipal correspondiente, constituye una cuestión cuya competencia corresponde a la jurisdicción municipal especial del indicado Juzgado de Paz. Por consiguiente, el tribunal a-quo, en atribución de amparo, no estaba en condiciones de determinar la procedencia de las pretensiones de las partes porque la jurisdicción municipal especial cuenta con las herramientas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesales adecuadas para dirimir las litis ventiladas ante ella sobre la indicada Ley núm. 675.

De esta argumentación resulta que, en atención a las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11⁵⁷, la acción de amparo objeto de revisión es inadmisibles porque la petición de que se trata atañe a un conflicto cuya competencia incumbe al Juzgado de Paz y de Asuntos Municipales de Santo Domingo Este. En virtud de que el conocimiento y eventual resolución del caso es materia propia de esta jurisdicción y no del juez de amparo, procede, por tanto, acoger el presente recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo.

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 inadmisibles. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisibles 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 inadmisibles 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

⁵⁷ «Artículo 70.- Causas de Inadmisibles. 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; [...]».

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este Tribunal en su jurisprudencia— de especificar cuál sería la vía más efectiva y, además, de justificar la razón de esa mayor efectividad.

98. Pero, ya hemos visto también que, para llegar a esta etapa de esfuerzo comparativo en el proceso de examen de la 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. De hecho, 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 núm. 137-11.

102. En la especie, el Tribunal se refiere al hecho de que solicitudes relativas a la entrega de documentos constituyen cuestiones exclusivas de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción municipal especial, en este caso el juzgado de paz en atribuciones municipales y por tanto excluidas de la competencia del juez de amparo.

103. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente notar que la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones es porque este tipo de situaciones litigiosas están reservadas a la jurisdicción encargada de asuntos municipales, conforme establece la Ley núm. 675, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones.

104. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es el juzgado de paz está en condiciones de verificar las actuaciones realizadas por las autoridades municipales, así como realizar la comprobación fáctica de dichas actuaciones, y determinar si las mismas se encuentran dentro del marco legal. Esto se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

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

106. Más aún: eso que corresponde hacer al juzgado de paz 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

110. 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*”⁵⁸, 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*”⁵⁹ 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.

⁵⁸ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

⁵⁹ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

111. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado, cuestión que debe ser determinado por el juzgado de paz. 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.

112. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibile por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido.

113. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, porque es necesario primero determinar quién es el titular del derecho que se buscar proteger, lo cual no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

Sumario

SECCIÓN I

La errónea *aplicación* del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11
(Inadmisión del amparo por existencia de otras vías efectivas)

§1.La errónea interpretación del amparo como vía subsidiaria en la República Dominicana

- A) Principalía del amparo *ex art.* 72 de la Constitución
- B) Principalía del amparo *ex art.*70 de la Ley núm. 137-11

§2.El carácter principal de la acción de amparo en América Latina

- A) La principalía del amparo en Chile
- B) La principalía del amparo en Costa Rica
- C) La principalía del amparo en Ecuador
- D) La principalía del amparo en México

SECCIÓN II

La errónea *inaplicación* del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11
(Inadmisión del amparo por notoria improcedencia)

§1.La determinación general de los presupuestos procesales para la declaratoria de procedencia de la acción de amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- A) El amparo debe concernir a un derecho fundamental
 - a) Los derechos fundamentales de la Constitución
 - b) Los derechos fundamentales del Bloque de Constitucionalidad

- B) La comisión de un acto o de una omisión que lesione o amenace un derecho fundamental
 - a) Los conceptos de acto y de omisión lesivos
 - b) Los caracteres del acto y de la omisión lesivos

- C) La legitimación para actuar en el proceso de amparo
 - a) La legitimación activa
 - b) La legitimación pasiva

§2. La determinación particular de la notoria improcedencia por mera legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- A) La mera legalidad en los casos en que el derecho invocado no tiene carácter fundamental
- B) La mera legalidad de casos que exigen instrucción o debate más profundo según los procesos ordinarios

1.- En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales⁶⁰, con el mayor respeto disentimos de la motivación que sustenta la decisión precedente, en vista de que el Pleno justificó su fallo de inadmisión del recurso de revisión basado en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11⁶¹, en vez

⁶⁰ Específicamente, las previstas en los artículos 186 *in fine* de la Constitución, y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11 (en lo adelante, “Ley núm. 137-11”).

⁶¹ «Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de haberlo hecho basándose en el artículo 70.3⁶² de dicho estatuto, como a nuestro juicio correspondía. En consecuencia, estimamos que al proceder de esta manera el consenso mayoritario incurrió en un doble error, puesto que la indebida aplicación de la primera disposición (**Sección I**) entrañó la inaplicación de la última (**Sección II**).

SECCIÓN I

La errónea *aplicación* del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11
(Inadmisión del amparo por existencia de otras vías efectivas)

2. En la especie, el Tribunal Constitucional⁶³ revocó la decisión del juez de amparo por considerar que este debió declarar inadmisibles la acción por la existencia de otra vía con base en el siguiente razonamiento:

- b) Precisado lo anterior, cabe señalar que la especie requiere determinar si la supuesta obligación de expedir un acto de donación de dichos bienes resulta tácita o implícitamente de los artículos 6 de la Ley núm. 675 y 106 de la Ley núm. 108-05 como condición de entrega de los planos de urbanización requerido por el Ayuntamiento de Santo Domingo Este a Los Corales, C. por A.; o si tal obligación corresponde a una práctica administrativa que no se desprende de los textos legales en consideración cuya existencia debería ser demostrada mediante investigaciones y procedimientos de prueba ajenos a la competencia del Tribunal Constitucional.

⁶² «Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente».

⁶³ En lo adelante denominado «TC» o por su nombre completo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Tratándose en la especie de un conflicto sobre un proyecto de urbanización sometido a la Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento de Santo Domingo Este, este colegiado tiene el criterio de que su conocimiento corresponde al Juzgado de Paz de Asuntos Municipales de Santo Domingo Este⁶⁴, cuya competencia natural no podría desconocerse en virtud de las disposiciones del párrafo del artículo 120 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios del veinte (20) de julio de dos mil siete (2007). Esta disposición dispone, en efecto, que este género de infracciones corresponde al juzgado de paz municipal, y en caso de inexistencia de dicha jurisdicción, al juzgado de paz ordinario⁶⁵.
- d) En este contexto, el Tribunal Constitucional estima que la determinación de los requisitos que deben cumplirse previo a la entrega de planos y demás documentos relativos a un proyecto de lotificación, ensanche o urbanización, luego de aprobación por la autoridad municipal correspondiente, constituye una cuestión cuya competencia corresponde a la jurisdicción *municipal especial* del indicado juzgado de paz. Por consiguiente, el tribunal *a-quo*, en atribución de amparo, no estaba en condiciones de determinar la procedencia de las pretensiones de las partes porque la jurisdicción municipal especial cuenta con las herramientas procesales adecuadas para dirimir las litis ventiladas ante ella sobre la indicada ley núm. 675.

⁶⁴ Creado en virtud del artículo 13 de la Ley núm. 141-02, del cuatro (4) de septiembre de dos mil dos (2002).

⁶⁵ Párrafo del artículo 120: «El tribunal competente para conocer de dichas infracciones es el juzgado de paz municipal y en los casos donde no exista será el juzgado de paz ordinario [...]».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e) De esta argumentación resulta que, en atención a las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11⁶⁶, la acción de amparo objeto de revisión es inadmisibles porque la petición de que se trata atañe a un conflicto cuya competencia incumbe al Juzgado de Paz y de Asuntos Municipales de Santo Domingo Este. En virtud de que el conocimiento y eventual resolución del caso es materia propia de esta jurisdicción y no del juez de amparo, procede, por tanto, acoger el presente recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo.

3.- Este dictamen fue pronunciado estimando que, tratándose de un caso en el que era necesario determinar los requisitos que deben cumplirse previo a la entrega de planos y demás documentos relativos a un proyecto urbanístico, se trata de una cuestión cuya competencia corresponde al juzgado de paz y no al juez de amparo. Se adoptó esta decisión considerando que la otra vía judicial efectiva «cuenta con las herramientas procesales adecuadas para dirimir las litis ventiladas ante ella sobre la indicada ley núm. 675⁶⁷».

4.- Entendemos, sin embargo, que al tomar esta decisión el Pleno interpretó erróneamente la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, pues esta no tiene por finalidad jugar el rol de una excepción de incompetencia en cuya virtud este Tribunal pueda declarar inadmisibles la acción de amparo porque la ley ordinaria ya haya previsto un procedimiento para conocer del asunto. Sostenemos este criterio, en vista de

⁶⁶ «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; [...]».

⁶⁷Véase §12.d) en la sentencia objeto de este voto.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que si el constituyente hubiere querido subordinar el ejercicio del amparo a la inexistencia de un proceso ordinario por medio del cual el amparista pueda ver cumplida su pretensión, habría dispuesto expresamente que el amparo fuera viable, siempre que no existiera un proceso ordinario para ver cumplida la pretensión, como ocurre en el derecho colombiano⁶⁸; o el legislador hubiere previsto expresamente como una causal de inadmisibilidad del amparo el no agotamiento previo de las vías ordinarias, como ocurre en el derecho peruano⁶⁹. Y, obviamente, estas condicionantes no figuran en nuestro ordenamiento constitucional ni legal.

5.- Del dictamen emitido por la mayoría del Pleno se derivan además las siguientes tres consecuencias:

- Que al acoger el recurso de revisión interpuesto por Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este—y revocar la Sentencia núm. 0141-2012 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo⁷⁰ el

⁶⁸Véase artículo 86 de la Constitución colombiana, que dispone: «Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. **Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión». (Subrayado nuestro)

⁶⁹Véase artículo 5, acápite 2, del Código Procesal Constitucional peruano, que prescribe lo que sigue: «Causales de improcedencia. No proceden los procesos constitucionales⁶⁹ cuando: [...] **2. Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus.**». (Subrayado nuestro).

⁷⁰En lo adelante «TSA» o por su nombre completo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012)⁷¹–, el Pleno también desnaturalizó el rol que corresponde desempeñar al juez de amparo, puesto que este tiene como mandato primordial conocer del fondo de la acción de amparo, según se desprende del mandato que figura en el párrafo capital del artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

- Que al proceder así **adjudicó naturaleza subsidiaria al amparo**, invalidando el carácter principal que le atribuye nuestro ordenamiento a este instituto para resolver el fondo de la acción; y
- Que obvió de esta manera la vocación cardinal de este mecanismo constitucional de garantía para solucionar los conflictos que generan las amenazas o lesiones a derechos fundamentales.

6.- Por estas razones conviene que en la primera parte de este voto evidenciamos el *carácter principal* de la acción de amparo en la República Dominicana (§1), esclareciendo y resaltando, asimismo, que este mismo rasgo distintivo se le atribuye y reconoce igualmente en otros países latinoamericanos (§2).

**§1.- EL CARÁCTER PRINCIPAL DEL AMPARO EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA**

7.- La principalía de la acción de amparo en nuestro país constituye una peculiaridad de esta figura jurídica, que se deriva tanto del artículo 72 de nuestra Carta Magna (**A**), como del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 (**B**).

⁷¹En su decisión conoció de la acción de amparo, que acogió, por entender que con la negativa de la entrega de los planos generales y demás anexos del Proyecto de Urbanización Los Corales a la amparista violaba los derechos fundamentales de la esta.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) La principalía del amparo *ex* artículo 72 de la Constitución

8.- La definición y naturaleza de la acción de amparo se encuentra contenida en el artículo 72 de nuestra Ley Fundamental, que al respecto consagra lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas 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**⁷².

La lectura de la parte *in fine* de esta disposición revela que, al singularizar como *preferente* el procedimiento de amparo, el constituyente procuró otorgarle preponderancia y evitar su relegación en favor de otros mecanismos procesales que ofrezcan una tutela similar al derecho fundamental cuya protección se persiga. Nótese en este sentido, de una parte, que la *preferencia* encabeza el orden de los seis rasgos que caracterizan al procedimiento de amparo según el indicado artículo 72⁷³; y, de otra parte, que la primera acepción de este vocablo significa « [p]rimacía, ventaja o mayoría que alguien o algo tiene sobre otra persona o cosa, ya en el valor, ya en el merecimiento»⁷⁴.

⁷² El subrayado es nuestro.

⁷³ Preferente, sumario, oral, público, gratuito e informal.

⁷⁴ *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomo II, 2001, Madrid, voz “preferencia”, p. 1821.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.- Extrapolando este preponderante matiz semántico al ámbito procesal constitucional y al problema que nos ocupa, se infiere que la *preferencia* del artículo 72 equivale a las ventajas que para la víctima de la conculcación de un derecho fundamental puede presentar una vía judicial con relación a otras. Cabe deducir, en consecuencia, que tanto el constituyente como el legislador ordinario procuraron otorgar primacía al amparo dentro de la gama de acciones que el ordenamiento procesal pone a disposición del justiciable; intención que se revela, además, por el vasto espacio de incidencia que se asignó a este instrumento constitucional con el propósito deliberado de garantizar el máximo respeto a los derechos fundamentales. Con relación a este último aspecto se puede observar que el ámbito de aplicación del aludido artículo 72 de la Constitución atribuye incidencia al amparo sobre cualquier vulneración o amenaza de derechos fundamentales que cometa en perjuicio de toda persona cualquier autoridad pública o persona privada, física o jurídica⁷⁵. Y el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 sigue fielmente esta misma orientación:

Actos impugnables. La acción de amparo será admisible contra **todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular**, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o

⁷⁵ En República Dominicana, solo el derecho a la libertad individual y el derecho a la información personal, que se encuentran especialmente protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data, respectivamente (artículos 72 y 71 de la Constitución), quedan excluidos del manto protector del amparo. En la actualidad, la mayor parte de los países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras) admiten el amparo contra actuaciones ilegítimas de particulares, así como de autoridades y funcionarios públicos. Sin embargo, en otros, el amparo no procede contra las acciones de los particulares y, además, presenta restricciones respecto a las actuaciones del Estado y de las autoridades públicas (Brasil, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá). Sobre este tema, consúltese: BREWER-CARÍAS (Allan R.) y NAVEJAS MACÍAS (José de Jesús), «La situación general de la acción de amparo contra particulares en el derecho latinoamericano», en Revista Trilogía, No. 4, disponible en línea: http://www.revistatrilogia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1217:la-situacion-general-de-la-accion-de-amparo-contra-particulares-en-el-derecho-latinoamericano&catid=103:cat-propuesta&Itemid=67 (última consulta: marzo 8, 2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ilegalidad manifiesta **lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución**, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data⁷⁶.

10.- De manera que este carácter principal y preeminente del amparo como dispositivo de protección ha sido expresamente previsto tanto en la Constitución como en la ley. Se pretendió así, según nuestro criterio, para que este instrumento de garantía solo pudiera ser descartado cuando en el ordenamiento existan otras vías alternativas susceptibles de proveer un *mejor* remedio a la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna. En este sentido, la acción de amparo se impondrá frente a otras vías legales, salvo que estas puedan considerarse como opciones procesales más efectivas susceptibles de solucionar con mayor acierto los casos cuya complejidad exijan una ponderación más profunda, que exceda la naturaleza sumaria del amparo.

11.- Pero el carácter principal (y no subsidiario, residual, excepcional o accesorio) de la acción de amparo en nuestro país no solo se deriva de la normativa consagrada por los artículos 72 de nuestra Carta Magna y 65 de la Ley núm. 137-11; sino que también resulta de los mecanismos de aplicación de las causales de inadmisión previstas por el artículo 70 de este último estatuto, como veremos a continuación.

**B) La principalía de la acción de amparo *ex art. 70*
de la ley núm. 137-11**

12.-El artículo 70 de la Ley núm. 137-11 prevé las causales de inadmisión de la acción de amparo en los siguientes términos:

⁷⁶ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

1. Cuando existan otras vías 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.

13.- En la sentencia que nos ocupa, el Pleno motiva el pronunciamiento de la inadmisibilidad del recurso de revisión partiendo de la indicada primera causal del artículo 70; es decir, la que concierne a la existencia de «otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado». Conviene observar que el ya enunciado párrafo capital del artículo 70 introduce las tres causales de inadmisibilidad recordándonos, textualmente, que: «[e]l juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, *podrá*⁷⁷ dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...]».

La mera literalidad del texto denota que el uso del tiempo verbal *podrá* manifiesta un designio legislativo expreso y preciso: otorgar un margen de apreciación en favor del juez para permitirle conocer el fondo del asunto en el curso de un proceso de amparo; incluso, en la eventualidad de que resulte configurada alguna de las causales contenidas en dicho texto. De la naturaleza

⁷⁷ El subrayado es nuestro.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indubitable de este propósito se infiere que si el legislador hubiera querido disponer la solución opuesta –o sea, el obligatorio pronunciamiento de la inadmisión – habría manifestado que el juez *deberá* declarar la inadmisión, en vez de que *podrá dictarla*, como taxativamente indica la disposición legal aludida. Obviamente, mediante el empleo del verbo *poder*⁷⁸, en el futuro simple *podrá*, se pretendió conferir carácter prioritario a la tutela de derechos fundamentales, frente al mero cumplimiento de formalidades procesales, en concordancia con los principios consagrados en el artículo 72 de la Constitución.

14.- El designio del constituyente en cuanto al carácter principal y preferente del amparo fue igualmente acogido por el legislador al diseñar la fisonomía procesal desarrollada por la Ley núm. 137-11, que incluyó en su artículo 71 una norma que impide dictaminar la suspensión de sus efectos o su sobreseimiento en los siguientes términos: «El conocimiento de la acción de amparo, que reúna las condiciones de admisibilidad, no podrá suspenderse o sobreseerse para aguardar la definición de la suerte de otro proceso judicial». En este orden de ideas, estimamos que para descartar la acción de amparo en favor de otras vías judiciales estas deben considerarse *más efectivas* que la primera, ya que, a nuestro juicio, en lo que atañe a la Constitución y a la Ley núm. 137-11, dicha acción representa el principal remedio para subsanar cualquier conculcación o amenaza a derechos fundamentales. Ahora bien, ante la disyuntiva de decidir entre una vía *tan efectiva*⁷⁹ como la del amparo u otra vía *aún más efectiva*, ¿qué debe hacer el juez? Estimamos que le corresponde

⁷⁸«Tener expedita la facultad de o potencia de hacer algo» (*Diccionario de la lengua española*, precitado, tomo II, p. 1791).

⁷⁹Téngase en cuenta que el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 se refiere a otra vía efectiva. En este tenor, la palabra *efectiva* deviene del término «efectividad», que a su vez se refiere a la capacidad de lograr el efecto que se quiere o se espera (Véase *Diccionario en línea de la Real Academia de la Lengua Española*, disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=eficaz> (última consulta: abril 16, 2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decantarse en favor de la segunda opción, o sea, aquella vía que resulte más efectiva que el amparo, tomando en consideración los siguientes motivos:

- El artículo 72 *in fine* de la Constitución prescribe que « [d]e conformidad con la ley, el procedimiento de amparo es **preferente**⁸⁰, sumario⁸¹, oral⁸², público⁸³, gratuito⁸⁴ y no sujeto a formalidades⁸⁵».

⁸⁰Y ya vimos que el significado del vocablo *preferente* implica una ventaja para el reclamante (véase *supra* No. 9).

⁸¹El carácter sumario se refiere a que se trata de un proceso jurisdiccional «sustancialmente rápido o acelerado». (Sentencia del Tribunal Constitucional español núm. 81/1992 FJ4, cuyo texto íntegro se encuentra disponible en línea: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1992/81#complete_resolucion&fundamentos (última consulta: marzo 20, 2015). A partir del referido concepto ha de concluirse que se encuentran reservados al amparo aquellos casos en los que se cumplen las condiciones de admisión que se desprenden del artículo 72 constitucional y 65 de la Ley núm. 137-11. Esto necesariamente implica que para establecer en cada caso la existencia de dichas condiciones de admisión no se requiera un debate o instrucción profunda (según resulta de la *ratio decidendi* desarrollada por este Tribunal Constitucional dominicano en las sentencias TC/0017/13, TC/00276/13, TC/0022/14 y TC/00364/14). De modo que en los asuntos en que sea necesario agotar el debate o instrucción profundas para determinar un hecho del que a su vez dependería confirmar si ha habido o no lesión a un derecho fundamental, se está ante un caso de legalidad ordinaria o mera legalidad y que por tanto hace el amparo notoriamente improcedente, como ya lo ha establecido este Tribunal Constitucional. (Véase en este sentido TC/0017/13, TC/0276/13, TC/0361/14 y TC/0364/14).

⁸²La oralidad implica la manifestación externa del proceso que, junto a la publicidad, hace que el proceso resulte más dinámico y expedito, de modo que se pueda materializar el debido proceso sin dilaciones indebidas. En este sentido, véase ESCALADA LÓPEZ (María Luisa), «La oralidad: de principio del procedimiento a instrumento viabilizador del (Debido) Proceso», p.6, artículo disponible en línea: <http://www.uv.es/coloquio/coloquio/comunicaciones/cp8esc.pdf> (última consulta: abril 16, 2015).

⁸³La publicidad se refiere a que todas las partes envueltas en el litigio tengan conocimiento de todas las actuaciones procesales, por efecto del principio de igualdad de armas y el ejercicio del derecho de defensa de una manera eficaz. En este sentido, véase POSE ROSELLÓ (Yaniuska), «Principio de publicidad en el proceso penal», disponible en línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/13/ypr.htm>, última consulta: abril 16, 2015.

⁸⁴La gratuidad, como bien se indica en el artículo 66 de la Ley núm. 137-11, implica que el proceso se encuentra libre de costas, cargas, impuestos, contribuciones o tasas.

⁸⁵ El carácter informal del amparo responde a que su sometimiento no se encuentra sujeto a formalidades y solemnidades especiales, por lo que resulta «suficiente que se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa la resolución impugnada, y los motivos que originan tal agravio». Véase en este sentido el Documento 394643. 687, Tribunales Colegiados de

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Si una vez apoderado de la acción, el juez de amparo decidiera declinar su conocimiento en favor de otra vía *tan efectiva* como el amparo, dictaminaría en contra de los intereses del accionante, puesto que esta decisión entrañaría un retardo perjudicial para la solución del caso.
- El artículo 74.4 de la Constitución obliga al juez a «utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada»⁸⁶.
- El principio de *efectividad* contemplado en el artículo 7.4 de la Ley núm. 137-11⁸⁷ también obliga al juez en el sentido anteriormente indicado, puesto que esta disposición prescribe que «los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos»⁸⁸.

Circuito, Séptima Época, apéndice de 1995, tomo VI, Parte TCC, p. 462, disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/394/394643.pdf> (última consulta: abril 16, 2015).

⁸⁶ «Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos fundamentales, reconocidos por la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: [...] 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución».

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

⁸⁸ En ese mismo sentido, véase: TC/0132/14, 1 de julio, numeral 12, pp. 24-26 (*infra*, acápite 18); JORGE PRATS (Eduardo), «Amparo y otras vías efectivas», disponible en línea: <http://hoy.com.do/amparo-y-vias-judiciales-efectivas/> (última consulta: febrero 25, 2015).

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El principio de *favorabilidad* previsto en el artículo 7.5 de la Ley núm. 137-11 dispone que «la Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental».

15.- Volviendo al carácter *preferente* del amparo⁸⁹, cabe observar que de haber estimado el constituyente que su acogimiento se supeditaría a la inexistencia de otra vía judicial efectiva no lo habría considerado *preferente*, sino, más bien, *subsidiario*, accesorio o *residual*, puesto que la posibilidad de protección del derecho fundamental a través de otra vía judicial alternativa (con tal de que fuera efectiva) debía acarrear la inadmisión del amparo. Si tal hubiere sido la intención del legislador, habría atribuido carácter de obligatoriedad al pronunciamiento de la inadmisión del amparo ante la concurrencia de una cualquiera de las tres otras causales que prevé el aludido artículo 70⁹⁰, según expresamos previamente.

De manera que el párrafo capital del aludido artículo 70 dispone que el juez tiene la obligación primordial de conocer y decidir la acción de amparo; pero al mismo tiempo esta disposición también le atribuye la facultad de inadmitirla, «luego de instruido el proceso»,[...] «sin pronunciarse sobre el fondo», en los tres siguientes casos: cuando compruebe la existencia de otra vía judicial que permita «de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado»⁹¹; cuando verifique que la interposición de la acción fue extemporánea⁹², o cuando compruebe que esta resulta notoriamente improcedente⁹³.

⁸⁹ Que, como hemos visto, le asigna la parte *in fine* del artículo 72 de la Constitución.

⁹⁰ Como ocurre en otros países, según veremos más adelante.

⁹¹ Artículo 70.1. Ya vimos previamente, sin embargo, que nosotros consideramos que la vía alternativa debe ser más efectiva que el amparo.

⁹² Art. 70.2.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16.- En ese orden de ideas, debemos observar que el párrafo capital de esta prescripción legislativa no plantea al juez, en la hipótesis considerada, un mandato perentorio de inadmitir el amparo, sino una simple posibilidad de declararlo inadmisibles. Se trata, en consecuencia, de una potestad que somete a su arbitrio soberano una alternativa: de una parte, desestimar la acción; o, de otra parte, acogerla, instruir la y fallarla. Nótese, en efecto, que el análisis lógico-jurídico del mencionado artículo 70 establece la siguiente secuencia:

- Que incumbe al juez a cargo de una petición de amparo la obligación de instruir el proceso y pronunciarse sobre el fondo del mismo⁹⁴;
- Que, facultativamente, él podrá descartar este resultado, decidiendo en cambio pronunciar la inadmisión de la acción; y
- Que podrá optar por esta última solución en caso de existencia de otras vías judiciales efectivas⁹⁵, de extemporaneidad de la acción,⁹⁶ o de notoria improcedencia de la misma⁹⁷.

Por tanto, estimamos que la procedencia del amparo, como acción principal – es decir, no subsidiaria ni residual ni accesoria – constituye la regla general, mientras que su inadmisión resulta una solución excepcional. Este requerimiento de solo inadmitir el amparo ante la existencia de otras vías

⁹³ Art. 70.3

⁹⁴ Si, obviamente, satisface sus condiciones de admisión. Respecto a estas últimos, véase *infra* Sección II, §1.

⁹⁵ Artículo 70.1.

⁹⁶ Artículo 70.2.

⁹⁷ Artículo 70.3.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judiciales más efectivas constituye el criterio dominante en un importante sector de la doctrina dominicana, que al respecto opina lo siguiente:

Como se puede observar, 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. Para que el amparo sea inadmisibile estas vías judiciales deben ser efectivas.

¿Cómo se evalúa la efectividad de estas vías judiciales? De entrada, hay que señalar que la Constitución no supedita el amparo a que no existan otras vías judiciales alternativas de tutela del derecho, sino que lo erige como una acción incondicionada que debe permitir, en todo momento y a toda persona, “la protección inmediata de sus derechos” (artículo 72), existan o no vías judiciales alternativas. De manera que, en modo alguno, puede afirmarse que, en el ordenamiento dominicano, el amparo constituye una acción de naturaleza subsidiaria, residual, excepcional o heroica, es decir, que solo procede cuando no existen remedios judiciales que garanticen la tutela del derecho en juego.

Es por este carácter principal de la acción de amparo, que le viene dado por la misma Constitución, y que hace que este proceso constitucional sea directamente operativo, que, el requisito legal de que no haya vías judiciales efectivas para que el amparo sea admisible solo puede y solo debe interpretarse en el sentido de que, ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sino cuando éstas provean un remedio judicial mejor que el amparo⁹⁸.

17.-El Tribunal Constitucional dominicano optó por esta misma orientación, aplicando los principios expuestos en su Sentencia TC/0182/13, de 11 de octubre, en los siguientes términos:

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

⁹⁸ JORGE PRATS (Eduardo), «Amparo y vías judiciales efectivas», periódico *Hoy Digital*, 11 de agosto 2011, disponible en línea: <http://hoy.com.do/amparo-y-vias-judiciales-efectivas/> (última consulta: febrero 28, 2015). Sin embargo, otros destacados constitucionalistas, como Cristóbal Rodríguez Gómez, disienten de este criterio, entendiendo que la acción de amparo tiene carácter excepcional o subsidiario: «Así como la acción de inconstitucionalidad ante el TC es una acción excepcional que sólo debe promoverse cuando la justicia constitucional – que en la cotidianidad imparten todos los jueces y tribunales del país – falla su cometido, la acción de amparo, como mecanismo especial de tutela de derechos, sólo procede cuando los demás mecanismos de tutela no otorgan en los hechos esas garantías» («Amparo y justicia administrativa» (periódico *Hoy Digital*, 17 octubre 2011, disponible en línea: <http://hoy.com.do/amparo-y-justicia-administrativa/>, (última consulta en marzo 14, 2015). Y más adelante agrega: «Pretender el carácter preferente del amparo puede llevar a que toda reclamación de derechos empiece por esa vía – como se pretende en este caso – equivaldría a vaciar de contenido material el resto de las jurisdicciones, y eso sí que atentaría contra el adecuado funcionamiento del sistema de justicia y derechos en el país». No obstante, cabe señalar al respecto que, como hemos visto, es la misma Constitución de 2010 la que en su artículo 72, *in fine*, otorga carácter *preferente* al amparo. Además, estimamos que la correcta aplicación del amparo como acción de carácter principal no «vaciaría de contenido el resto de las jurisdicciones», puesto que su admisión dependerá de la satisfacción de sus requisitos de admisión («presupuestos de procedencia»), lo cual constituye un importante filtro respecto al ejercicio del amparo en las situaciones para las que este instrumento no ha sido concebido. Con relación a este aspecto, véase *infra* Sección II §1.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h) La noción de la otra vía judicial efectiva, en aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, ha sido desarrollada por el Tribunal (Sentencia TC/0021/12, de fecha 21 de junio de 2012, numeral 11, literal «c», p. 10), al establecer que:

«Además, 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 [...]».

La decisión recurrida cumple adecuadamente con el indicado requisito, pues el juez de amparo no sólo identificó la existencia de otra vía efectiva, sino que expresó las razones por las que a su juicio **resulta más idónea para tutelar los derechos confrontados**⁹⁹.

Y procedió posteriormente a reiterar estos principios en TC/0197/13, tal como figura a continuación:

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

b) Tal naturaleza hace que la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando sea presentada dentro de los sesenta (60) días que siguen a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del hecho; cuando la petición de amparo no resulte manifiestamente improcedente; **y cuando no existan vías más efectivas que**

⁹⁹ TC/0182/13, de 11 de octubre (No.11, literales f, g y h). El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular. [...].

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

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

f) En tal virtud, este tribunal constitucional es de opinión que la acción de amparo intentada por Manuel Mateo Calderón y compartes, era perfectamente admisible [...]. Además, **el tribunal a-quo no demostró que la vía administrativa era más adecuada que la vía del amparo para salvaguardar los derechos en cuestión, por lo que debió conocer el fondo de dicha acción y rechazarla por no existir violación a algún derecho fundamental, conforme se verá más adelante¹⁰⁰.**

18.- Luego de otros muchos fallos en el mismo sentido¹⁰¹, los argumentos precedentes fueron también ratificados con enfática insistencia en TC/0132/14:

¹⁰⁰ Los subrayados son nuestros.

¹⁰¹ TC/0130/14, TC/0128/14, TC/0127/14, TC/0349/14, TC/157/14, entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Así lo entiende no solo la doctrina constitucional más socorrida [...], sino también el ya aludido precedente TC/0197/13, que fue recientemente reiterado en los siguientes términos:

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

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

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

e. Cuando existe riesgo de que mediante el uso de las vías ordinarias, la protección de los derechos fundamentales conculcados



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podiera resultar tardía, o cuando se advirtiere un daño inminente, motivado por acciones cometidas por autoridades públicas o por particulares que demanda ser reparado de forma inmediata, la acción de amparo constitucional es la vía idónea para tutelarlos.

f. Por otra parte, no obstante lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, que reconoce como causa de inadmisibilidad el hecho de que «existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado», este tribunal entiende que en la parte capital de este artículo se reconoce como una facultad del juez la declaración de inadmisibilidad de la acción que se le somete, sin pronunciarse sobre el fondo, ante la existencia de determinados supuestos de hecho como son: 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado; 2) cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental; o 3) cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente. Es decir, que el declarar la inadmisibilidad de la acción o no, es una prerrogativa facultativa del juez, la cual estará supeditada a la valoración que este le conceda a los méritos de la acción planteada y a la naturaleza del daño causado, y si esta amerita su resarcimiento de manera inmediata.

13. Con base en los razonamientos precedentemente expuestos, sumados al principio de efectividad contemplado en el artículo 7.4 de la Ley núm. 137- 1114, y a la norma establecida en el artículo 74.4 de la Constitución, nos decantamos en favor de la conveniencia de interpretar las reglas de admisibilidad del amparo en favor del accionante. **Por ese motivo estimamos que la causal de**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisibilidad de dicha acción por existencia de otras vías judiciales solo debe aplicarse frente a remedios procesales de mayor efectividad, dado que consideramos su procedencia como regla general y su inadmisión como excepcional¹⁰².

19.- De manera que, en la República Dominicana, el amparo reviste carácter principal y preferente, tal como establecen la Constitución, la Ley núm. 137-11, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y también lo reconoce la doctrina vernácula. Cabe observar asimismo en este sentido, como sustento adicional a este argumento, que ninguna disposición constitucional ni legal le asigna expresamente a esta acción una naturaleza subsidiaria, residual, accesoria o excepcional en nuestro ordenamiento, como ocurre en otros países en que el amparo presenta esta condición, según comprobaremos más adelante. En todo caso, conviene ahora enfocar nuestra atención en la circunstancia de que el carácter *principal* del amparo no constituye un rasgo exclusivo del sistema dominicano, sino que también existe en otros países del hemisferio.

**§2.- LA PRINCIPALÍA DEL AMPARO EN ALGUNOS PAÍSES
DE LATINO AMÉRICA**

20.- El estudio del amparo en América Latina revela que este instituto reviste carácter principal no solo en República Dominicana, sino también en Costa Rica (**A**), en Chile (**B**) en Ecuador (**C**) y en México (**D**).

A) El carácter principal del amparo en Costa Rica

¹⁰² TC/0132/14, de 1 de julio, numeral 12, pp. 24-26 (subrayado nuestro).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21.- El recurso de amparo, que de manera general figura consagrado en el artículo 48 de la Constitución de Costa Rica en favor de toda persona física o jurídica, afectado directo o tercero¹⁰³, dispone lo siguiente:

Art. 48 de la Constitución: «Toda persona tiene derecho al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República».

22.- La Ley de Jurisdicción Constitucional¹⁰⁴, a su vez prescribe el amparo de *carácter principal contra órganos y sujetos de derecho público* en sus artículos 29 y siguientes¹⁰⁵. Esta naturaleza *principal* se deriva de que su

¹⁰³ Se admite el amparo por parte del agraviado directo en sus derechos fundamentales o humanos (legitimación directa), como por terceras personas, en favor de aquel (del agraviado directo), cuando estimen que se ha producido tal infracción (legitimación vicaria). Véase en este sentido, JINESTA L. (Ernesto), «Procesos constitucionales de protección de los derechos fundamentales y humanos en Costa Rica», p. 7, disponible en línea: <http://www.cijc.org/actividades/CartagenaIndias2013/Ponencias/Costa%20Rica.%20Procesos%20de%20proteccion%20de%20los%20derechos%20fundamentales.pdf> (última consulta: marzo 10, 2015).

¹⁰⁴ De fecha cinco (5) de octubre de mil novecientos ochenta y nueve (1989), actualizada al 1 (uno) de enero de dos mil quince (2015).

¹⁰⁵ El artículo 57 de la misma Ley de la Jurisdicción Constitucional contiene, a su vez, una *acción de amparo de carácter subsidiario* contra las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado, que dispone lo siguiente: «El recurso de amparo también se concederá contra las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales a que se refiere el artículo 2, inciso a), de esta Ley». La subsidiaridad de este recurso de amparo resulta de que su ejercicio está sujeto a que los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales. La Sala Constitucional costarricense ha interpretado como remedio insuficiente o tardío cuando la vía ordinaria no dispone de medidas cautelares que, en caso de demostrarse falta, permita restituir al recurrente en el pleno goce de los derechos que considera violentados. De esta manera se le estaría causando un perjuicio directo e inmediato que, en un proceso abierto ante la jurisdicción ordinaria, no podría resolverse con celeridad (Sentencia 2006-011257, relativo al expediente 05-012077-0007-CO, del 1 de agosto del 2006, disponible en línea: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2006/06-11257.html> (última consulta: marzo 10, 2015). La Sala Constitucional se ha pronunciado en esta materia con ocasión de

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interposición no se encuentra sujeta a la a ningún trámite o recurso administrativo o judicial previo¹⁰⁶. Procede contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, y contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos¹⁰⁷ que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de esos derechos¹⁰⁸. El carácter *principal* de este recurso resulta también legalmente confirmado por el artículo 36, el cual dispone que el vencimiento del plazo para su interposición no constituirá obstáculo para que el interesado promueva su reclamación a través de otra vía judicial pertinente, en cuyo caso, por argumento *a contrario*, dicha vía alterna deviene subsidiaria. Los indicados artículos 29, 31 y 36 se encuentran concebidos como sigue:

Artículo 29.- El recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta ley, salvo los protegidos por el de hábeas corpus. Procede el recurso contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción,

recursos de amparo interpuestos en contra de asociaciones cooperativas, de un partido político, de un equipo de fútbol, de una asociación, de una escuela, de un sindicato, de una empresa, de una universidad, de un colegio (ambos privados), de un restaurante privado, y de un teatro privado abierto al público. Véase las referencias de la jurisprudencia de la sala costarricense sobre amparo contra particulares en PIZA ROCAFORT (Rodolfo), «Derechos fundamentales y relaciones entre particulares. El amparo contra particulares como instrumento procesal para la defensa de esos derechos (experiencia costarricense)», en Secretaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Liber Amicorum Hector Fix-Zamudio*, vol. II (separata), San José, 1998, pp. 5-6. Este artículo también se encuentra disponible en línea:

http://issuu.com/rodolfoepizarocafort/docs/amparo_c.particulares.libro_homj.fixzam (última consulta: marzo 10, 2015).

¹⁰⁶ Al igual que el hábeas corpus. En ese sentido, véase JINESTA L. (Ernesto), «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia», Costa Rica, p. 9, artículo disponible en línea:

http://www.ernestojinesta.com/Cronica_de_la_Sala_Constitucional_de_Costa_Rica_EJL.pdf (última consulta marzo 10, 2015). Consúltese también: OROZCO SOLANO (Víctor Eduardo), «Competencias del Tribunal Constitucional costarricense. El caso de amparo contra resoluciones jurisdiccionales», p. 11; artículo disponible en línea: <http://www.idpc.es/archivo/1208340853FCI11AVOS.pdf>. (última consulta marzo 6, 2015); PIZA ROCAFORT (Rodolfo), *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁷ Véase JINESTA L. (Ernesto), artículo precitado.

¹⁰⁸ Art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos. El amparo procederá no sólo contra los actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas.

Artículo 31.- No será necesaria la reposición ni ningún otro recurso administrativo para interponer el recurso de amparo. Cuando el afectado optare por ejercitar los recursos administrativos que conceda el ordenamiento, se suspenderá el plazo de prescripción mientras la Administración no resuelva expresamente, sin perjuicio de que se ejerza directamente en cualquier momento.

Artículo 36.- La prescripción del amparo, por no haberse interpuesto en tiempo, no será obstáculo para impugnar el acto o la actuación en otra vía, si fuere posible hacerlo conforme con la ley.

23.- Como indica el magistrado de la Sala Constitucional costarricense Ernesto JINESTA, mediante el amparo contra órganos y sujetos de derecho público no solo se pueden impugnar aquellos actos formales dictados por los poderes públicos en ejercicio de una función estricta y meramente administrativa, sino también los que son emitidos en ejercicio de una función de gobierno, de dirección política o eminentemente política; siempre que se violenten derechos fundamentales o humanos contenidos en la parte dogmática de la Constitución o en los instrumentos internacionales¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Por ejemplo de parte del presidente de la República, del Poder Ejecutivo en sentido estricto, del Consejo de Gobierno, de acuerdos y resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa y de las Comisiones Legislativas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tanto el recurso de amparo contra órganos y sujetos de derecho público, como el recurso de hábeas corpus, son procesos sumarios, directos, declarativos y principales, puesto que se puede acudir al Tribunal Constitucional sin necesidad de agotar un trámite previo. La Ley de la Jurisdicción Constitucional desarrolla con detalle estos procedimientos¹¹⁰.

B) El carácter principal del amparo en Chile

24.-En la República de Chile, el instituto equivalente a nuestra acción de amparo se denomina *recurso de protección*¹¹¹, y se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución de 1980, que establece lo siguiente:

El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1.º, 2.º, 3.º inciso cuarto, 4.º, 5.º, 6.º, 9.º inciso final, 11.º, 12.º, 13.º, 15.º, 16.º en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19.º, 21.º, 22.º, 23.º, 24.º y 25.º podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

¹¹⁰ Al respecto, véase: OROZCO SOLANO (Víctor Eduardo), «Competencias del Tribunal Constitucional costarricense. El caso del amparo contra resoluciones jurisdiccionales», p. 11, disponible en línea: <http://www.idpc.es/archivo/1208340853FCI11AVOS.pdf>. (última consulta: marzo 6, 2015).

¹¹¹ Pero en el ordenamiento chileno también existe un recurso de amparo que, a diferencia de muchos otros países, incluyendo la República Dominicana, se encuentra exclusivamente concebido para los casos de conculcación de la libertad y seguridad individuales, que equivale al hábeas corpus de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procederá también, el recurso de protección en el caso del No. 8. del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

25.- En adición a lo anterior, el *recurso de protección* se encuentra regulado por el Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales¹¹², que regula la tramitación del recurso de protección de la manera siguiente:

1°. El recurso o acción de protección se interpondrá ante la Corte de Apelaciones en cuya jurisdicción se hubiere cometido el acto o incurrido en la omisión arbitraria o ilegal que ocasionen privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales respectivas, dentro del plazo fatal de treinta días corridos contados desde la ejecución del acto o la ocurrencia de la omisión o, según la naturaleza de estos, desde que se haya tenido notificación o conocimiento cierto de los mismos, lo que se hará constar en autos.

2°. El recurso se interpondrá por el afectado o por cualquiera otra persona en su nombre, capaz de parecer en juicio, aunque no tenga para ello mandato especial [...].

Presentado el recurso, el Tribunal examinará en cuenta si ha sido interpuesto en tiempo y si se mencionan hechos que puedan constituir la vulneración de garantías de las indicadas en el artículo 20 de la Constitución Política de la República. Si su presentación es

¹¹² Emitido por la Corte Suprema de dicho Estado en 1977, que fue modificado en el 2007.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extemporánea o no se señalan los hechos que puedan constituir vulneración o garantías de las mencionadas en la referida disposición constitucional, lo declarara inadmisibile desde luego por resolución fundada, lo que solo será susceptible del recurso de reposición ante el mismo tribunal, el que deberá interponerse dentro de tercero día».

26.- Según se desprende de la lectura de las disposiciones antes citadas, la admisibilidad del *recurso de protección* no depende de la existencia de otra vía eficaz o del agotamiento de cualquier otro recurso o acción ordinaria. En efecto, como sostiene el destacado jurista chileno Humberto NOGUEIRA ALCALÁ¹¹³:

«La acción de protección puede interponerse aun cuando existan otras acciones en el ordenamiento jurídico. Esta acción no es de carácter residual y que opera solo a la falta de otros mecanismos¹¹⁴, como ocurre con la acción de tutela en Colombia o la acción de amparo en Perú entre otros países».

C) El carácter principal del amparo en Ecuador

27.-El amparo en Ecuador, al igual que en Chile, recibe el nombre de *recurso de protección*. Esta garantía se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución ecuatoriana en los siguientes términos:

¹¹³ ALCALA NOGUEIRA (Humberto), «El derecho y acción constitucional de protección (amparo) de los derechos fundamentales en Chile a inicios del siglo XXI», en FIZ-ZAMUDIO (Héctor) *et al.*, *El derecho de amparo en el mundo*, Porrúa, México, 2006, pp. 172-173.

¹¹⁴ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 27 de mayo de 1996, revista *Gaceta Jurídica*, núm. 191, p. 55; y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 24 de enero de 1998, revista *Gaceta Jurídica*, núm. 212, p. 129 (citadas por ALCALA NOGUEIRA, Humberto, artículo precitado, p. 172).

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

28.-De este texto se infiere que el *recurso de protección* no está supeditado al agotamiento de vías previas o del ejercicio de otra vía eficaz. Sin embargo, el numeral 3 del artículo 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece como uno de los requisitos de la acción de protección «la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado»¹¹⁵. Asimismo, el numeral 4 del artículo 42 de la referida ley prescribe como uno de los casos en que no procede la referida acción «[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz»¹¹⁶.

¹¹⁵ «Artículo 40.- Requisitos de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado».

¹¹⁶ «Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29.- Esta legislación ha sido tildada de inconstitucional por doctrinarios de dicho país¹¹⁷, en vista de que «[e]ste condicionamiento que exige agotar la vía jurisdiccional ordinaria dentro de la Función Judicial para poder demandar protección, no está previsto en el artículo 88 de la Constitución, y por lo tanto la norma legal es inconstitucional»¹¹⁸.

En este tenor, resulta relevante destacar que la Corte Constitucional ecuatoriana tiene el criterio de que el *recurso de protección* tiene *carácter principal*. Este colegiado estableció dicho criterio con ocasión de un *recurso de protección*¹¹⁹ interpuesto contra una sentencia que, a su vez, había negado la posibilidad de dicho recurso por no haberse demostrado la inexistencia de otra vía para impugnar los actos violatorios¹²⁰.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma».

¹¹⁷ LOPEZ FREIRE (Ernesto), «Inconstitucionalidades de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y otras falacias jurídicas», *Ius Humani*, Revista de Derecho, vol. 2, diciembre 2011, p. 217.

¹¹⁸ En este mismo sentido, consúltese: ALARCON PEÑA (Pablo A.), «Residualidad: elemento generador de la ordinarización de la acción de protección», publicado el 23 de marzo de 2012, y disponible en línea: <http://burneoasociados.com/articulos/residualidad-elemento-generador-de-la-ordinarizacion-de-la-accion-de-proteccion> (última consulta: marzo 4, 2015).

¹¹⁹ Se trata de un *recurso de protección* que se interpone en contra de sentencias firmes. Véase al respecto el art. 94 de la Constitución de Ecuador de 2008, y los artículos 58 y ss. de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹²⁰ Esta sentencia, rendida el 17 de abril de 2012, expresa al respecto lo siguiente: «[...] sin embargo, en el artículo 88 de la Constitución de la República no se le da a la acción de protección el carácter de residual o subsidiaria, como aparentemente lo hace la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control de Constitucionalidad, debiendo primar en este caso la voluntad del constituyente por encima de cualquier contradicción en una norma secundaria o cualquier ambigüedad del texto; además, y como criterio fundamental, se debe observar el principio de supremacía de la Constitución [...]. [...] Tomando en cuenta estos antecedentes y el principio de aplicación directa de los derechos, y viviendo en un Estado constitucional de derechos y justicia, la Segunda Sala [...] debió aplicar la Constitución, y en caso de duda, remitirse a lo que señala el numeral 5 del artículo 11 de la Constitución, que señala: “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”. [...] en el presente caso, la acción de protección

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En vista de la argumentación precedentemente expuesta, y por aplicación de los criterios expresamente señalados por la Corte Constitucional de Ecuador, hemos de concluir que pese a la subsidiariedad prevista en la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, el *recurso de protección* en Ecuador es de *carácter principal*, y no subsidiaria o residual.

D) El carácter principal del amparo en México

30.-En México, que se considera con mucha razón la cuna del amparo latinoamericano¹²¹, este instituto presenta actualmente una caracterización distinta a la del resto de los países latinoamericanos. Tal como señala la doctrina más autorizada, la configuración del amparo en este país se ha fragmentado en un complejo mosaico de procesos que ha terminado afectando todo el orden jurídico nacional¹²². En este sentido, se afirma que su consagración Constitucional reviste más un carácter procesal y de clasificación de los tipos de amparo que de lineamientos generales para delimitar dicha figura y sus características. Cabe indicar, además, que se encuentra asimismo reglamentado por la Ley de Amparo, cuya última modificación data del año 2014¹²³.

planteada por la accionante debió tratar el fondo del asunto por así disponerlo el artículo 88; de esta manera se ha violado el derecho a la tutela judicial efectiva¹²⁰. (Corte Constitucional de Ecuador, caso núm. 0556-10-EP, Sentencia núm. 157-12-SEP-CC, de 17 de abril de 2012, disponible en línea:

<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/88f96807-6e6c-45f8-86af-65562767797d/0556-10-EP-sent.pdf?guest=true> (última consulta: marzo 5, 2015). El subrayado es nuestro.

¹²¹ POU GIMÉNEZ (Francisca), «*El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?*», artículo disponible en línea:

[file:///C:/Users/Taller/Downloads/El%20nuevo%20amparo%20mexicano%20y%20la%20proteccion%20de%20los%20derechos.%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Taller/Downloads/El%20nuevo%20amparo%20mexicano%20y%20la%20proteccion%20de%20los%20derechos.%20(1).pdf) (última consulta: marzo 13, 2015).

¹²² Véase en este sentido a FIX-ZAMUDIO (Héctor) *et. al.*, «El derecho de amparo en México, en FIX-ZAMUDIO (Héctor) *et al.*, *El derecho de amparo en el mundo*», Porrúa, México, 2006, p. 472.

¹²³ *Ibidem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El amparo mexicano, establecido en el artículo 107 de la Constitución, presenta en su contenido varias modalidades a saber: el hábeas corpus, el amparo para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes¹²⁴, el amparo contra decisiones judiciales o sentencias¹²⁵, el amparo en materia agraria¹²⁶ y el amparo contra actuaciones u omisiones de la administración¹²⁷. Asimismo, del texto constitucional se desprende que los tipos de amparo antes referidos podrán ser interpuestos de manera directa¹²⁸ e indirecta¹²⁹, en la forma establecida tanto por la Carta Magna, como por la Ley de Amparo.

31.- En este tenor, el amparo podrá interponerse de manera *principal* respecto de las decisiones de los tribunales judiciales, administrativos y de trabajo si importan peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento, incomunicación, deportación¹³⁰ entre otros actos violatorios a la vida o a la libertad personal y derechos afines. Igualmente, cuando el acto impugnado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, resolución que niegue la libertad, etc., cuando no se trate de una sentencia penal definitiva¹³¹. Asimismo, cuando la persona afectada por un proceso del que no es parte¹³², así como en el caso de los actos u omisiones

¹²⁴ Art. 107.II de la Constitución.

¹²⁵ Art. 107. III de la Constitución.

¹²⁶ Art. 107.II de la Constitución.

¹²⁷ Art. 107.IV de la Constitución.

¹²⁸ Art. 107.XI de la Constitución. Véase también el art. 170 de la Ley de Amparo.

¹²⁹ Art. 104.III de la Constitución. Véase también el art. 107 de la Ley de Amparo.

¹³⁰ Véase el art. 61.XVIII.a) de la Ley de Amparo.

¹³¹ Véase art. 61.XVIII.b) de la Ley de amparo.

¹³² Véase art. 61.XVIII.c) de la Ley de amparo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de autoridad administrativa, si el acto reclamado carece de fundamentación, solo se aleguen violaciones directas a la Constitución, o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia¹³³.

32.- Hasta el momento hemos visto que la configuración del amparo en los ordenamientos de Costa Rica, Chile, Ecuador, México y República Dominicana ha sido concebida como una acción de carácter principal, aunque también existen modalidades de amparo subsidiario en Costa Rica y en México. Esta situación contrasta, sin embargo, con la naturaleza subsidiaria, residual o excepcional que presenta este instituto en los demás países de América Latina¹³⁴, así como en España¹³⁵.

¹³³ Véase art. 61. XX de la Ley de Amparo. Cabe señalar que el amparo mexicano también podrá ser optativo cuando se interpone en contra de normas generales, en cuyo caso el interesado (amparista) puede decidir si interpone los remedios o recursos que la ley prevé en contra del acto de primera aplicación de dicha norma u opta por el juicio de amparo contra la misma (artículo 61 de la Ley de amparo). Y también podrá adoptar la modalidad de *subsidiario* cuanto se interpone contra decisiones de los tribunales judiciales, administrativos y de trabajo o de los actos de autoridades distinta de estos últimos, pues solo se podrá interponer amparo en el caso de que la ley ordinaria no contemple algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por el que puedan ser modificadas, revocadas o anuladas. Igual naturaleza *subsidiaria* tiene el amparo si contra el acto contra el cual se interponga ya está siendo objeto de otro recurso o medio de defensa por ante los tribunales ordinarios, que pueda tener por efecto la modificación, revocación o anulación del mismo.

¹³⁴ Argentina, Colombia, Perú, Venezuela, Brasil, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Panamá.

¹³⁵ El amparo en la legislación española está consagrado en el artículo 53.2 de la Constitución (en lo adelante CE), como un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. En efecto, este artículo establece lo siguiente: «Artículo 53. [...] 2) Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30». De dicha disposición legal se desprende que, en el Derecho español, coexisten dos tipos de amparo: de una parte, un amparo ordinario o judicial, que interviene respecto de los derechos fundamentales previsto en los artículos 14 al 29 de la CE, al que puede acceder el accionante contra una acción u omisión de un particular o del poder estatal; y, de otra parte, un recurso de amparo constitucional, que protege los mismos derechos, incluyendo además aquellos previstos en el artículo 30 de la CE, y que solo puede ser interpuesto en contra de actos, omisiones o vías de hecho provenientes de un poder público, y, por ende, excluido para los casos de violaciones provenientes de particulares. Asimismo, ambos amparos coexisten de manera que el amparo ordinario o judicial es *escalonado, principal y general*; y el amparo constitucional, con *naturaleza extraordinaria y subsidiaria* (véase STC núm. 113/1995 FJ6). La

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta circunstancia podría inducir a confusión en la República Dominicana, por la tendencia errónea a evaluar nuestro sistema según los ordenamientos de estas últimas naciones, que se sustentan en normativas distintas. Al respecto cabe destacar Colombia¹³⁶ y Perú¹³⁷, que son los que mayor analogía presentan

subsidiariedad constituye, según la doctrina española, el elemento principal que permite la coexistencia de los dos tipos de amparo. Esta resulta expresamente de las disposiciones del artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español (LOTIC), en tanto requiere el agotamiento de la vía judicial procedente (véase art. 43.1 de la LOTIC), salvo en el caso del recurso contra actos (sin valor de ley) de los órganos legislativos (tanto estatales como autonómicos), los cuales no pueden ser impugnados ante la jurisdicción ordinaria (véase ESPINOSA DÍAZ, Ana, «El recurso de amparo: problemas antes, y después, de la reforma», en *Revista para análisis del Derecho*, Barcelona, marzo 2010, p. 3, disponible en línea: http://www.indret.com/pdf/722_es.pdf (última consulta: marzo 20, 2015)). Al respecto expresa Pablo PÉREZ TREMPES: «La tercera nota básica del recurso de amparo es su carácter subsidiario. En efecto, la garantía que el Tribunal Constitucional otorga a los derechos y libertades fundamentales es, como ya se ha adelantado, una garantía última en el orden jurídico interno. Para poder acceder a ella, primero debe acudirse ante los jueces y tribunales ordinarios, que, en cuanto poderes públicos vinculados por la Constitución (arts. 9.1 CE y 5.1 LOPJ) y, en concreto, por los derechos y libertades (arts. 53.1º CE y 7.1 LOPJ), son los “garantes naturales de esos derechos y libertades”». (*El recurso de amparo*, tirant lo blanch, Valencia, 2004, p. 25, *in fine*). En cuanto a la jurisprudencia, STJ 227/1999 (F.J. 1.º) manifiesta lo que sigue: «[...] solamente una vez agotadas las oportunidades que ofrezca el sistema de acciones y recursos podrá plantearse el sedicente agravio en sede constitucional, nunca directamente. [...] lo dicho refleja la función subsidiaria que tiene encomendado el amparo constitucional, conectado a su vez con el principio medular de la independencia judicial, desde la incoación hasta la terminación de cada procedimiento, en cuyo desarrollo nadie aparece autorizado para interferir (SSTS 247/1994 y 31/1995 (citadas por PÉREZ TREMPES, *op. cit.*, p. 26, *ab initio*). En cuanto al amparo judicial, estaba inicialmente regulado por la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Sin embargo, dicho estatuto tuvo vigencia hasta el 28 de abril de 2003, y, en la actualidad, los tribunales ordinarios amparan los derechos fundamentales sin la existencia de un proceso especial (véase HERNANDEZ RAMOS, Mario, «Apuntes sobre la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales en el Ordenamiento Jurídico Constitucional español», *Revista de Posgrado de la UNAM*, vol. 3, núm. 5, 2007, pp. 11 y ss., disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt21.pdf>, última consulta en marzo 20, 2015), sino cumpliendo con las condiciones de preferencia y sumariedad establecidas en la Constitución, dando prelación a los casos de violación a derechos fundamentales. Esto último, independientemente de que hubieren sido instanciados posteriormente, y de manera sumaria, de modo que sea rápido o acelerado, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional (véase decisión 81/1992 FJ4).

¹³⁶ En Colombia, la acción de tutela (como se denomina el amparo en Derecho colombiano), también reviste carácter subsidiario (LANDA, César, “El proceso de amparo América Latina”, p. 2, disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/13/354.pdf>, última consulta en febrero 28, 2015). Esta acción se considera como «la más importante del sistema colombiano y la de mayor influencia [...], pues tras 20 años de vigencia ha propiciado sensibles modificaciones en Colombia, materializadas en lo que ha sido designado como proceso de *constitucionalización del derecho*» (QUINCE RAMÍREZ, Manuel F., *La acción de tutela. El amparo en Colombia*, Editorial Temis, Bogotá, 2011, p. 8, *in fine*)¹³⁶. Este autor indica que hasta el año 2010 «se han tramitado en el país más de dos millones de tutelas, trece mil de las cuales se han

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

convertido en sentencias de la Corte Constitucional». La «tutela» colombiana, que se encuentra prevista en el artículo 86 de la Constitución, resulta procedente, según el tercer párrafo de esta disposición, «cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable»¹³⁶. El Decreto núm. 2591, de 19 de noviembre de 1991, que reglamenta la acción de tutela, también reitera el rasgo de subsidiaridad de la tutela en su artículo 6º, que prevé las causales de improcedencia de este instituto. Destacando este aspecto, la doctrina colombiana describe esta figura jurídica como «una acción constitucional, de carácter judicial, cuyo objetivo central es proteger de modo inmediato los derechos fundamentales, cuando quiera que sean vulnerados o amenazados, **siempre que no exista otro medio ordinario de defensa que resulte eficaz**»¹³⁶. Se puntualiza, en este sentido, que «**la acción de tutela es subsidiaria**», en la medida en que su procedencia está sometida al agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa por el accionante o a la demostración de su inexistencia» (QUINCE RAMÍREZ, Manuel F., *op. cit.*, p. 9). Se trata, por tanto, de un «proceso judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley» (ORTIZ GUTIERREZ, Julio César, «La acción de tutela en la carta política de 1991», en FIZ-ZAMUDIO, Héctor, *et al., op. cit.*, p. 235). La Corte Constitucional colombiana también ha insistido sobre el carácter subsidiario de la tutela, precisando que «[es], en efecto, un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancial de los derechos constitucionales fundamentales, pues «solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial [...]». Sentencia T-111, de 2008, citada por QUINCE RAMÍREZ, Manuel F., *op. cit.*, p. 70, *in fine*. Cabe señalar, no obstante, como bien puntualiza otro autor (DUEÑAS RUIZ, Óscar José, *Acción y procedimiento en la tutela*, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá, 2009, No. 2.5, p. 63), que el carácter subsidiario de la tutela (en el sentido de que esta acción solo procede en caso de inexistencia de otro medio de defensa judicial), en caso de ser objeto de interpretación rígida, conduciría a la «extinción del amparo», en vista de que «es muy difícil hallar una conducta que no pueda ser resuelta mediante un procedimiento judicial (administrativo, civil, penal, laboral, etc.)». En este contexto, dicho autor puntualiza que el criterio apropiado para interpretar correctamente la subsidiariedad fue aportado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-295/2008, al precisar que este concepto debe aplicarse cuando los medios legales puedan resultar insuficientes, particularmente cuando la protección que se solicita reviste carácter constitucional (no legal), «y el medio legal resulta ineficaz para la protección de los derechos fundamentales o exista un perjuicio irremediable» (*ibid.*).

¹³⁷ En Perú, el amparo, como instituto jurídico, se encuentra previsto en el artículo 200.2 de la Constitución de 1993, mientras que su naturaleza figura en el artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional (Ley N° 28.237, vigente desde el 1 de diciembre de 2004); disposiciones que prescriben lo siguiente:

Artículo 200, acápite 2, de la Constitución: «La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular».

Artículo 5, acápite 2, del Código Procesal Constitucional: «Causales de improcedencia. No proceden los procesos constitucionales¹³⁷ cuando: [...] **2. Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus**».

Como puede observarse, el transcrito artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional de Perú¹³⁷ ha también otorgado al amparo un rol subsidiario mediante la denominada *cláusula de residualidad*. Al tenor de esta, según manifiesta el profesor Roger RODRÍGUEZ SANTANDER, dicho cuerpo legal aportó “[l]a innovación más importante” con relación a los requisitos de procedencia de la demanda de amparo, la cual consiste en: “[...] la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de la denominada cláusula de residualidad, conforme a la cual dicha demanda será declarada improcedente en aquellos supuestos en los que exista otro proceso

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la actualidad con el sistema vigente en la República Dominicana. También merecen destacarse, en menor grado, respecto al ámbito que nos interesa, el sistema vigente que concierne al amparo en el ordenamiento argentino (que ha

específico que resulte igualmente satisfactorio para la protección del derecho fundamental amenazado o vulnerado («Amparo y residualidad. Las interpretaciones (subjetiva y objetiva) del artículo 5° 2 del Código Procesal Constitucional Peruano», en Justicia Constitucional, *Revista de Jurisprudencia y Doctrina*, Año 1, N° 2, agosto-diciembre 2005, p.1; disponible en línea:

<https://doc-00-80-apps->

viewer.googleusercontent.com/viewer/secure/pdf/a7hb3sl797jnb70rjfpnbckia0750629/ghn1kgjsphcuk5c4jjqid03sqq3kr2rt/1425065025000/drive/00327567518005454727/ACFrOgBqBWV01X9TrCZsE1TIbwAQPrUw5ZJk5k8lfoeRebYflasYQIawNWNiFRw2OnxT_qD08MKgyYgONghyWXB7mCbKgkFQwv_cXuSubMftCHdfF8cjXOKsmVjP6U=?print=true&nonce=4i8kiu882tnao&user=00327567518005454727&hash=k7jbbi1gr1lasbi8qp1t15a2558o1m44 (última consulta: febrero 27, 2015).

Con relación al tema, bajo el título de «La opción por un amparo “estricto” y “residual” en el Perú», el profesor Francisco José EGUIGUREN PRAELI también se refiere a las innovaciones que introdujo el Código Procesal peruano en el ámbito del amparo, precisando al respecto lo siguiente: «Dos de las novedades más importantes y decisivas, que marcan un punto de ruptura a la legislación precedente, están referidas al establecimiento de que el Amparo no resultará procedente: 1) Cuando los hechos y el petitorio de la demanda no estén referidos, en forma directa, a un derecho reconocido en la Constitución o al contenido constitucionalmente protegido del mismo; 2) Cuando existan otras vías procesales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado». («La opción por un amparo “estricto” y “residual” en el Perú», Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, p. 84; disponible en línea: http://www.cecoch.cl/hm/revista/docs/estudiosconst/5n_2_5_2007/6_La_opcion.pdf (última consulta: febrero 27, 2015). En definitiva, la posición de la doctrina peruana sobre la naturaleza del amparo ha sido resumida con maestría por el conocido autor Gerardo Eto Cruz en los términos que se enuncian a continuación: «[D]esde el punto de vista de su configuración actual, el amparo ha dejado de pertenecer a un carácter *optativo* u *alternativo* y hoy se ubica como en la mayoría de los ordenamientos procesales a través de un carácter subsidiario y residual» (*Tratado del proceso constitucional de amparo*, tomo I, Gaceta Jurídica, Lima, 2013, p. 169, *in medio*).

Partiendo como premisa del carácter residual del amparo que establece el referido artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional peruano, el Tribunal Constitucional ha precisado, por tanto, en los términos que se indican a continuación, los casos en que procede la admisión del amparo: «6. Consecuentemente, sólo en los casos en que tales vías ordinarias no sean idóneas, satisfactorias o eficaces para la cautela del derecho, o por la necesidad de protección urgente, o en situaciones especiales que han de ser analizadas, caso por caso, por los jueces, será posible acudir a la **vía extraordinaria del amparo**, correspondiendo al demandante la carga de la prueba para demostrar que el proceso de amparo es la vía idónea y eficaz para restablecer el ejercicio de su derecho constitucional vulnerado y no el proceso judicial ordinario de que se trate (citada por EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, *loc. cit.*, No. 4, p.96, *in medio*). De manera que, actualmente, no existe duda alguna sobre la naturaleza subsidiaria o *residual* del amparo, siempre que “exista otro proceso específico que resulte igualmente satisfactorio para la protección del derecho fundamental amenazado o vulnerado».

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercido influencia sobre Perú¹³⁸), y por último el régimen del amparo que actualmente se encuentra en vigor en Venezuela¹³⁹.

¹³⁸En Argentina, la naturaleza del amparo se encuentra esencialmente determinada por la primera parte del artículo 43 de la Constitución de 1993, la cual dispone que «[t]oda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo [...]». En el mismo sentido, el artículo 2 (literal *a*) de la Ley núm. 16.986 (de 20 de octubre de 1966) prescribe que «[l]a acción de amparo no será admisible cuando: a) Existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate; [...]». La simple lectura de estos textos revela claramente, como expresa Néstor Pedro Sagüés (*Compendio de derecho procesal constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2009, p. 59, *ab initio*) que «una exégesis legal de la Constitución conduce inexorablemente a mantener el papel supletorio o subsidiario de la acción de amparo», aunque debemos indicar que, según manifiesta este último autor, la corriente doctrinal en sentido contrario resulta preponderante (*ibid.*). La jurisprudencia argentina lo considera, asimismo, como un instituto «excepcional»⁴ (CNCiv., Sala A, 7/5/85, LL, 1985-D-481, citada por SAGÜÉS, *op. cit.*, §493, p. 461, *in medio*), a su vez calificado de «residual o heroico» por la doctrina (*ibid.*), el cual se encuentra reservado, según expresa la Suprema Corte de Justicia de dicho país «para las delicadas y extremas situaciones en las que, por falta de otros medios legales, pelagra la salvaguardia de derechos fundamentales» (*ibid.*).

¹³⁹El ordenamiento de Venezuela ha consagrado el amparo en el artículo 27 de la Constitución de 1999. Las reglas procesales que rigen este instituto son a su vez establecidas por los artículos 1 al 4 de la Ley Orgánica del Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así, de conformidad con la referida ley, en Venezuela se admite el amparo contra autoridades y contra particulares, contra leyes y demás actos normativos, contra actos y omisiones de la administración, y contra sentencias y demás actos judiciales. Además, el amparo puede ser interpuesto de manera autónoma o conjuntamente con otras acciones, específicamente con las acciones de inconstitucionalidad con las acciones contencioso-administrativas y con las acciones judiciales ordinarias y extraordinarias (el art. 6.5 de la Ley Orgánica establece: «No se admitirá la acción de amparo: 5) Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes. En tal caso, al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, el Juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en los artículos 23, 24 y 26 de la presente Ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado»). La relevancia de la coexistencia de estos dos mecanismos para ejercer el amparo radica en sus efectos, pues, en el caso del amparo autónomo, la decisión tendrá un fin restitutivo (BREWER-CARIAS (Allan), «La acción de amparo en Venezuela y su universalidad», p. 20, *in medio* y 23 *ab initio*, disponible en línea:

<http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20670,%20LA%20ACCI%C3%93N%20DE%20AMPARO%20EN%20VE%20NEZUELA%20Y%20SU%20UNIVIDESALIDAD.%20Naveja%20M%C3%A9xico.doc.pdf> (última consulta: marzo 10, 2015). Y en el caso del amparo como vía accesoria al proceso principal (BREWER-CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 19 *in medio*), tendrá la suerte de una medida cautelar, que implica la suspensión de los efectos del acto impugnado, como garantía de derecho, mientras dura el juicio principal (*ibid.*, p. 21 *in medio* y 23 *ab initio*). **Cabe destacar, sin embargo, que, en cualquier caso, tratése de un amparo autónomo, o accesorio con otros recursos, constituye siempre una vía residual, por cuanto se requiere siempre el agotamiento previo de todos los recursos ordinarios que, para el caso específico, el sistema jurídico dispone** (véase: RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, «El Amparo Constitucional en Venezuela», p. 63, *ab initio*, disponible en línea:http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/1986/BolACPS_1986_42_103_104_31-75.pdf, última consulta en marzo 10, 2015); AYALA CORAO, Carlos *et. al.*, «El Amparo Constitucional en

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33.- Luego de haber considerado en la primera parte de esta exposición la errónea aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 que efectuó el Pleno del Tribunal Constitucional en el caso que nos ocupa, enfocaremos ahora nuestra atención en el examen de la errónea inaplicación que realizó esta instancia del artículo 70.3 de la referida ley.

SECCIÓN II
LA ERRÓNEA INAPLICACIÓN DEL ARTÍCULO 70.3 DE LA
LEY NÚM. 137-11

(Inadmisión del amparo por notoria improcedencia)

34.- Tal como expresamos al inicio de la presente exposición¹⁴⁰, el Pleno del tribunal acogió en la especie el recurso de revisión que interpuso la Jefatura de la Policía Nacional, y en consecuencia revocó la Sentencia núm.159-2013,

Venezuela», en FIZ-ZAMUDIO, Héctor) *et al.*, op. cit., pp. 7 in medio, 9 y ss.; artículo disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/643/12.pdf>, última consulta en marzo 10, 2015; BREWER-CARIAS, Allan, «Ensayo de Síntesis comparativa sobre el Régimen del amparo en la legislación latinoamericana», p. 11; disponible en línea:

[http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204.%20581.%20S%C3%8DNTESIS%20COMPARATIVA%20DEL%20AMPA%20EN%20AM%C3%89RICA%20LATINA.doc\).pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204.%20581.%20S%C3%8DNTESIS%20COMPARATIVA%20DEL%20AMPA%20EN%20AM%C3%89RICA%20LATINA.doc).pdf), última consulta en marzo 10, 2015).

Esta residualidad se deriva precisamente del primer párrafo del precitado artículo 5 de la referida Ley Orgánica del Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual dispone que la acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, **cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional**». A su vez, el también precitado artículo 6.5 de dicha ley, relativo a los casos de inadmisión del amparo, prescribe que «[n]o se admitirá la acción de amparo: «[...] 5) **Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes** (subrayados nuestros) [...]». En el mismo sentido de las precitadas disposiciones, la jurisprudencia constitucional venezolana país ha establecido que: «[...] son inadmisibles las pretensiones de protección constitucional que se propongan contra pronunciamientos judiciales sin que, previamente, se hubiesen agotado los medios ordinarios o extraordinarios de impugnación preexistentes, a menos que el peticionario alegue y pruebe causas o razones valederas que justifiquen la escogencia de dicho instituto de tutela de derechos constitucionales» (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela sentencia núm. 452/2011. Véase también las sentencias 939/00; 1496/01; 2369/01 y 369/03).

¹⁴⁰Véase *supra*, § 2.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dictada por la Octava Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013), que había acogido la acción de amparo¹⁴¹. Previo al dictamen, el TC dejó constancia de que en el presente caso

toda petición o reclamo respecto a objetos [...] que han sido incautados producto de una investigación penal, sobre los cuales se pretenda su devolución, deben ser canalizados a través de la vía apoderada del asunto, por ser dicha vía quien posee los mecanismos más adecuados para su conocimiento y garantizar de manera efectiva sus pretensiones, en la especie la pistola que reclama el impetrante fue incautada mediante allanamiento realizado al recurrido mediante la Orden Judicial de fecha 25 de mayo de 2013¹⁴².

En este sentido consideró, asimismo que

«lo que debió hacer el indicado tribunal de amparo fue declarar inadmisibile la acción de amparo, en el entendido de que correspondía al juez de la instrucción o al tribunal apoderado determinar la procedencia o improcedencia de la devolución del arma de fuego, en aplicación de lo establecido por el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11¹⁴³».

¹⁴¹Por entender que la incautación del bien había sido llevada a cabo de manera arbitraria e ilegítima.

¹⁴²« e) En este sentido toda petición o reclamo respecto a objetos de muebles o inmuebles, que han sido incautados producto de una investigación penal, sobre los cuales se pretenda su devolución, deben ser canalizados a través de la vía apoderada del asunto, por ser dicha vía quien posee los mecanismos más adecuados para su conocimiento y garantizar de manera efectiva sus pretensiones, en la especie la pistola que reclama el impetrante fue incautada mediante allanamiento realizado al recurrido mediante la Orden Judicial de fecha 25 de mayo de 2013.»

¹⁴³Véase §10.1.f) de la sentencia en cuestión.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De manera que el Pleno estatuyó correctamente al decidir que la referida acción de amparo era inadmisibile, pero en nuestra opinión incurrió en una errónea interpretación del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 al justificar su decisión en la existencia de otra vía eficaz¹⁴⁴. En efecto, la inadmisibilidad de la petición de amparo en la especie debió fundarse en su *notoria improcedencia*¹⁴⁵, pues como había establecido este colegiado en decisiones anteriores¹⁴⁶, las cuestiones de legalidad ordinaria o mera legalidad se remiten a la referida causal. De manera más concreta, el presente caso es de mera legalidad en tanto el acto impugnado en amparo¹⁴⁷ no era manifiestamente arbitrario o ilegal¹⁴⁸. En este sentido, del texto de la decisión adoptada por el Pleno se desprende que entre los motivos aducidos para negar la devolución del bien incautado figura que esta medida fue adoptada con ocasión de una orden judicial emitida en el curso de una investigación penal llevada a cabo por el Ministerio Público contra el amparista; proceso que aún inconcluso, por lo que si de alguna manera dicha negativa fue arbitraria o ilegal, estas connotaciones no resultan manifiestas, por lo que el esclarecimiento de esta cuestión requiere un análisis y debate más profundo, lo cual no es propio del proceso de amparo.

35.- Por tanto, la confusión en que, según nuestro criterio, incurrió el Pleno nos obliga a deslindar los ámbitos respectivos de aplicación de los artículos

¹⁴⁴ Artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

¹⁴⁵ Artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

¹⁴⁶ Véase en este sentido las sentencias TC/0017/13, TC/0156/13, TC/0187/13, TC/0210/13, TC/0035/14, TC/0038/14, TC/0303/14, TC/0361/14, TC/0364/14, TC/0394/14, entre otras.

¹⁴⁷ La negativa de devolución del arma de fuego incautada al amparista.

¹⁴⁸ Que es uno de los presupuestos de procedencia del amparo que establecemos en el apartado desarrollado a continuación.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11 mediante la determinación general de los presupuestos procesales¹⁴⁹ para la declaratoria de procedencia del amparo

¹⁴⁹Según señala José González Pérez (*El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001, p. 72), a su vez citado por Gerardo Eto Cruz (*Tratado del proceso constitucional de amparo*, tomo I, precitado, p. 223, *in fine*), «los requisitos procesales [es decir, los presupuestos procesales] son aquellas circunstancias que el Derecho Procesal exige para que un órgano judicial pueda examinar en cuanto al fondo la pretensión que ante él se formula». Dicho autor precisa además al respecto que «[u]n Tribunal no puede examinar la demanda de Justicia que ante él se deduce si no concurren aquellas circunstancias» (*ibidem*).

Los *presupuestos procesales* (requisitos mínimos para que nazca una relación jurídica procesal válida, también denominados “*presupuestos de procedencia*”) es un concepto de Derecho Procesal Civil que concibió hace más de un siglo el jurista alemán Oskar VON VÜLLOW (*La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*, Ara Editores, Lima, Perú, 2008, pp. 23-35, traducción de Miguel Ángel Rosas Lichtschein del original *Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen*, Emil Roth, Giesen, 1868). El aludido concepto se expandió desde Alemania a Europa y a América, por lo que actualmente forma parte de los institutos procesales españoles e hispanoamericanos, pero que aún resulta prácticamente desconocido en Derecho dominicano. Piero CALAMANDREI definió los *presupuestos procesales* como «los requisitos necesarios para que pueda constituirse un proceso válido, o una relación procesal válida. También se dice que son las “condiciones que deben existir a fin de que pueda tenerse un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable, sobre la demanda, esto es, para que se concrete el poder – deber del juez de proveer sobre el mérito» (*Instituciones de Derecho Procesal Civil*, vol. I, Editorial EJE, Buenos Aires, 1973, p. 351). Expresado de otro modo, los *presupuestos procesales*, en sentido estricto, son los que resultan indispensables para se constituya un proceso legal válido que pueda culminar con una sentencia en cuanto al fondo y no en un dictamen de inadmisión. Los presupuestos procesales según el consenso general de la doctrina son tres: 1) la competencia del órgano jurisdiccional; 2) la capacidad procesal de las partes; y 3) el sometimiento de una demanda regularmente presentada. El incumplimiento de uno o más de estos tres presupuestos procesales provocará que el juez dictamine la inadmisibilidad de la demanda y le impedirá dictar una sentencia sobre el fondo.

En Derecho dominicano, el aludido concepto de *presupuestos procesales* (que son los requisitos de admisibilidad) corresponden tanto a los «medios de inadmisión» (*fins de non-recevoir*), como a las «excepciones del procedimiento» (*exceptions de la procédure*). Los dos instrumentos coinciden en mayor o menor grado con el concepto de *presupuestos procesales*, pero enfocadas desde un punto de vista negativo; o sea, en las palabras del propio Von VÜLLOW (*op. cit.*, pp. 32-33): ambos «son presupuestos procesales expresados negativamente, en forma de excepción». Tanto los «medios de inadmisión», como las «excepciones del procedimiento», de origen francés, que constituyen los *presupuestos procesales* del Derecho alemán, fueron introducidos al Derecho Procesal Civil dominicano mediante de la Ley núm. 834 del 15 de julio de 1978, que introdujo importantes modificaciones a nuestro Código de Procedimiento Civil; a saber:

1) Los «medios de inadmisión» (*fins de non-recevoir*) se encuentran previstos en los artículos 44 y ss. de la indicada Ley núm. 834, de 15 de julio de 1978. El artículo 44 dispone: «Constituye una inadmisibilidad [fine de inadmisión] todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibles en su demanda sin examinar al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plano prefijado, la cosa juzgada» (sobre la evolución de este instrumento procesal, véase READ, Alex, *Los medios de inadmisión en el proceso civil dominicano*, vol. I, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, R.D., pp. XIX-XXII); y

2) Las «excepciones del procedimiento» (*exceptions de la procédure*) se encuentran previstas en los artículos 1 y ss. de la aludida Ley núm. 834. El artículo 1 reza como sigue: «Constituye una excepción de procedimiento todo medio que tienda sea a hacer declarar el procedimiento irregular o extinguido, sea a suspender su curso».

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(§1). Luego, en razón de la naturaleza del caso que nos ocupa, abordaremos la determinación particular de la notoria improcedencia por mera legalidad, de acuerdo con los precedentes del Tribunal Constitucional (§2).

**§1.- LA DETERMINACIÓN GENERAL DE LOS PRESUPUESTOS
PROCESALES PARA LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA DEL
AMPARO**

36.- Nuestra Ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos constitucionales núm. 137-11 no indica de manera específica ni tampoco define los presupuestos de procedencia del amparo, los cuales se encuentran, sin embargo, «contenidos innominadamente» en el artículo 65 del indicado estatuto¹⁵⁰. De manera que, al igual como ha ocurrido en a ordenamientos extranjeros¹⁵¹, corresponde a la doctrina dominicana efectuar esta tarea¹⁵² – apenas en ciernes–, así como al Tribunal Constitucional¹⁵³. Dentro de este contexto, estimamos que son esencialmente tres los presupuestos de

¹⁵⁰ TENA DE SOSA (Félix M.) y POLANCO SANTOS (Yudelka), «El amparo como proceso subsidiario: crítica contra al voto disidente» de la TC/0007/12, Revista Crónica Jurisprudencial Dominicana, FINJUS, Año 1, núm. 1, enero-marzo 2012, p. 33.

¹⁵¹ Lo mismo ocurría en Perú antes de la entrada en vigor del Código Procesal Constitucional (Ley núm. 28237 de 2004). En efecto, con relación a este tema, ABAD YUPANQUI (Samuel), expresa lo siguiente: «Ni la constitución ni la ley enumeran de modo ordenado y sistemático los presupuestos del proceso constitucional de amparo. [...] Pese a ello, y fortalecidos por las herramientas que nos brinda la doctrina, resulta posible hilvanar los distintos presupuestos del proceso de amparo que a lo largo de los textos normativos subyacen» («El proceso constitucional de amparo en el Perú: Un análisis desde la teoría general del proceso, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, UNAM, 1996, p.22, *in medio*, artículo disponible el línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/art/art1.htm> (última consulta: marzo 18, 2015).

¹⁵² TENA DE SOSA (Félix M.) y POLANCO SANTOS (Yudelka), artículo precitado.

¹⁵³ Al respecto, véase voto disidente del magistrado del Tribunal Constitucional Justo Pedro Castellanos Khoury, en TC/0165/14, cuyo criterio coincide con el de los autores mencionados sobre los presupuestos de procedencia del amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedencia de la acción amparo, a saber: que el derecho que se invoca como conculcado en el amparo debe ser de naturaleza fundamental (A); que esta acción debe producirse como consecuencia de un acto o de una omisión que debe tener ciertas características y que haya lesionado dicho derecho fundamental (B)¹⁵⁴, y que las partes envueltas deben estar legitimadas para actuar en el proceso (C).

A) El amparo debe concernir a un derecho fundamental

37.- El artículo 65 de la Ley núm. 137-11 resulta particularmente diáfano con relación a esta condición¹⁵⁵, ya que dispone de forma tajante, como hemos visto, que «[l]a acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión [...] que [...] lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas data». Tomando como base esta disposición, por argumento *a contrario*, la acción de amparo devendrá inadmisibles respecto de todo acto u omisión que lesione otros derechos que no son fundamentales.

Se trata de una exigencia evidentemente taxativa: aparte del hábeas corpus y el hábeas data, el amparo solo atañe reclamaciones que conciernan a lesiones o amenazas a derechos fundamentales¹⁵⁶. Este es, pues, el objetivo de la acción amparo, y no ningún otro. Con mucha frecuencia, seducidos por sus rasgos característicos de preferencia, sumariedad, gratuidad, oralidad y publicidad¹⁵⁷,

¹⁵⁴ En este sentido, véase, ETO CRUZ (Gerardo), *Tratado del proceso constitucional de amparo*, tomo I, pp. 505 y ss.

¹⁵⁵ Así como el artículo 72 constitucional.

¹⁵⁶ Con excepción de los derechos inherentes al hábeas corpus al hábeas data.

¹⁵⁷ Rasgos que, como sabemos, figuran en la parte *in fine* del artículo 72 de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los justiciables recurren al amparo para dilucidar conflictos ajenos (o relacionados de manera indirecta) a derechos fundamentales¹⁵⁸. En esos casos, el juez apoderado del amparo podrá inadmitir la acción, por resultar notoriamente improcedente, de acuerdo con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11¹⁵⁹. Esta ha sido, por cierto, con mucha razón, la posición del Tribunal Constitucional dominicano en múltiples oportunidades¹⁶⁰.

Una vez admitida la absoluta necesidad de que para accionar mediante amparo se requiere que el derecho invocado sea de carácter fundamental, conviene distinguir entre los derechos fundamentales que figuran incluidos en nuestra Constitución **(a)** y aquéllos que figuran fuera de ella **(b)**.

a) Los derechos fundamentales de la Constitución

38.-Determinar cuáles son los derechos fundamentales de la Constitución dominicana luce en principio una tarea fácil, puesto que el constituyente de 2010 tuvo el acierto de dotar a nuestra Carta Magna de una estructura conceptualmente muy clara y ostensible.

Respecto al ámbito de los derechos fundamentales, que ahora nos ocupa, encontramos en nuestra Constitución un extenso y detallado catálogo que

¹⁵⁸ Véase este mismo razonamiento en ETO CRUZ (Gerardo), *Tratado del proceso constitucional de amparo*, tomo I, p.520, *ab initio*.

¹⁵⁹ En este mismo sentido, TENA DE SOSA (Félix M.) y POLANCO SANTOS (Yudelka) afirman lo siguiente: «La acreditación de los presupuestos de procedencia establecidos en el artículo 65 de la LOTCPC constituye el “primer filtro” que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de éstos, la acción de amparo “resulta notoriamente improcedente” conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC» (artículo precitado, p. 35, *ab initio*). Véase, asimismo, coincidiendo con la opinión de estos últimos autores, el criterio del magistrado de este Tribunal Justo Pedro Castellanos Khoury en su voto disidente en TC/0165/14.

¹⁶⁰ Véase *infra* §2.- Determinación particular de la notoria improcedencia por mera legalidad según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

figura en el Capítulo I («De los derechos fundamentales»¹⁶¹), del Título II¹⁶² («De los derechos, garantías y deberes fundamentales»). El indicado Capítulo I se encuentra subdividido en cuatro secciones sucesivamente consagradas a los «Derechos civiles y políticos», los «Derechos económicos y sociales », los «Derechos culturales y Deportivos» y los «Derechos colectivos y del medio ambiente». De manera que ante la interrogante de cuáles son los derechos fundamentales de nuestra Constitución, la respuesta obvia será: los que figuran en sus artículos 37 al 67. Y ese es, ciertamente el criterio tradicional y mayoritario de la doctrina dominicana¹⁶³.

39.- Sin embargo, cabe mencionar que otras opiniones doctrinales ponen en tela de juicio el criterio tradicional anteriormente aludido, como es el caso de José Luis GARCÍA GUERRERO. Al abordar el tema este autor refiere que en la Constitución española los derechos fundamentales se identifican por estar incluidos en la Sección I ¹⁶⁴, Capítulo II¹⁶⁵, Título I ¹⁶⁶; luego, precisa al respecto que «es pacífico en la doctrina que la referida sección no solo contiene derechos y libertades fundamentales, sino otras categorías institucionales, interdicciones, mandatos a los poderes públicos, entre otros

¹⁶¹ Artículos 37 a 67.

¹⁶² Como todos sabemos, el Título II contiene un Capítulo II intitulado «De las garantías a los derechos fundamentales», y un Capítulo III intitulado «De los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales».

¹⁶³ JORGE PRATS (Eduardo), Derecho Constitucional, vol. I, Santo Domingo, *IusNovum*, 2010, p. 325; TENA DE SOSA (Félix M.) y POLANCO SANTOS (Yudelka), artículo precitado p. 34. También coinciden con esta opinión: DÍAZ REVORIO (Francisco Javier), «Lineamientos fundamentales de la Constitución dominicana: sus decisiones básicas», en «*Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*», GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), y ALCUBILLA (Enrique Arnaldo) (directores), tomo I I, Editorial La Ley, Madrid, 2012, pp. 180-183.

¹⁶⁴ «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas».

¹⁶⁵ «Derechos y libertades».

¹⁶⁶ «De los derechos y deberes fundamentales»



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tipos de preceptos constitucionales»; y, partiendo de estas premisas, con relación a la situación dominicana, afirma lo siguiente:

Creo que en la Constitución dominicana sucede lo mismo, pero con más intensidad; esto es, que en el capítulo I del título II bajo la rúbrica “De los derechos fundamentales”, no solo se proclaman a estos – especialmente en la sección primera donde se acoge la terminología estadounidense de derechos civiles y políticos –, sino también otras categorías jurídicas. Estimo que en el referido capítulo hay además derechos constitucionales, necesitados de una mayor o menor *interpositio legislatoris*, simples garantías, interdicciones, mandatos a los poderes públicos, indicación de objetivos a alcanzar por estos, garantías institucionales e, incluso valores constitucionales de difícil juridificación como derechos fundamentales¹⁶⁷.

40.- De manera que no existe unanimidad en la doctrina sobre el criterio de que el aludido Capítulo I (Título II) de la Constitución dominicana solo contiene derechos fundamentales. El autor indicado manifiesta al efecto, a título de ejemplo, que la dignidad humana, que figura en el artículo 38¹⁶⁸, parece ser considerada como un derecho fundamental en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pero que «es dudoso que pueda llegarse a idéntica conclusión en República Dominicana». Estima al respecto que, de acuerdo a la literalidad de dicho precepto, su formulación corresponde más a

¹⁶⁷ GARCÍA GUERRERO (José Luis), «Garantías normativas y su eficacia jurídica», en *Primer Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional. El Tribunal Constitucional en la democracia contemporánea*, Editora Corripio, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, pp. 186, *in fine*, y 187, *ab initio*.

¹⁶⁸ «Artículo 38.- Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un valor constitucional que a un derecho fundamental¹⁶⁹; además, que como el propio artículo aclara, «los derechos fundamentales le son inherentes, con lo que prácticamente se descarta que este sea dogmáticamente uno». Sostiene igualmente la posibilidad de existencia de otros derechos fundamentales contenidos en nuestra Constitución, pero fuera del indicado Capítulo I¹⁷⁰.

41.- En todo caso, el catálogo actual de derechos fundamentales que pueden ser tutelados mediante el amparo tiene un carácter meramente enunciativo, según se desprende del artículo 74.1 de la Constitución¹⁷¹. Este catálogo será ampliado en la medida en que se identifiquen mediante trabajos interpretativos otros derechos fundamentales implícitos¹⁷² o explícitos en la Constitución¹⁷³, o se agreguen otros que resulten de la firma y ratificación por el Estado dominicano de instrumentos internacionales que consagren derechos humanos, los cuales pasarán a formar parte del Bloque de Constitucionalidad, como veremos a continuación.

b) Los derechos fundamentales del Bloque de Constitucionalidad

42.- Existen otros derechos fundamentales que, pese a no encontrarse contenidos en la Constitución dominicana, son reconocidos como tales al formar parte integrante del Bloque de Constitucionalidad¹⁷⁴. Se trata de los

¹⁶⁹*Ibid.*, p. 188, *ab initio*. Específica, asimismo, que la explicitación del aludido artículo 38 «lo convierte en el valor nuclear del nuevo orden constitucional dominicano, en su fundamento, en su columna vertebral, como norma hermenéutica que debe presidir la interpretación de cualquier negocio o relación jurídica» (*Ibidem*).

¹⁷⁰ Sobre este aspecto, *ibid.*, pp. 184-194.

¹⁷¹ Véase *infra* acápite No. 45.

¹⁷² TENA DE SOSA y POLANCO SANTOS, artículo precitado, p. 35.

¹⁷³ Pero fuera del Capítulo I, Título II de nuestra Carta Magna.

¹⁷⁴ El Bloque de Constitucionalidad, tal como lo define la Corte Constitucional colombiana, «se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos humanos que figuran en los tratados, pactos y convenciones internacionales, que han sido suscritos y ratificados por el Estado dominicano. En efecto, la misma Carta Magna otorga rango constitucional a esos derechos, convirtiéndolos en fundamentales, en virtud de la norma del artículo 74.3, que dispone lo siguiente: «Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado»¹⁷⁵.

43.- Nuestra Carta Magna también ha aceptado el reconocimiento de estos derechos fundamentales a la luz de su artículo 74.1, el cual prescribe que:

[l]a interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza.

Respondiendo a este mandato constitucional, el artículo 3 de la Ley núm. 137-11 establece el carácter vinculante respecto a nuestro país de las normativas que integran el Bloque de Constitucionalidad, disponiendo que, en el

utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución». (Sentencia C-225-95 MP, citada por ARANGO OLAYA, Mónica, «El Bloque de Constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana», disponible en línea: <http://www.icesi.edu.co/contenido/pdfs/C1C-marango-bloque.pdf> (última consulta: marzo 22, 2015).

¹⁷⁵ Este reconocimiento trae como consecuencia, tal como expresan TENA DE SOSA, Félix M., y POLANCO SANTOS, Yudelka (artículo precitado, p. 34), lo siguiente: «Esto implica reconocer su auto aplicabilidad en el derecho interno, así como su jerarquía supra legal, de manera que pueden ser invocados por la ciudadanía y utilizados por los jueces directamente como fuentes de derecho sin necesidad de desarrollo normativo ulterior, y la legislación o cualquier otra norma infra constitucional no puede contrariarlos, aunque esto último pudiera predicarse, en virtud del principio *pacta sunt servanda*, respecto de cualquier pacto ,tratado o convención internacional».

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, el Tribunal Constitucional «sólo se encuentra sometido a la Constitución, **a las normas que integran el bloque de constitucionalidad**, a esta Ley Orgánica y a sus reglamentos»¹⁷⁶. Entre las convenciones, tratados y pactos internacionales a cuyo cumplimiento se encuentra obligada la República Dominicana, cabe citar, particularmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948; la Convención Americana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969; el Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, del 3 de enero de 1976; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, del 23 de marzo de 1976; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, del 3 de septiembre de 1981, y la Convención de los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989.

44.- De manera que el primero de los presupuestos de procedencia indispensables para que el juez apoderado del amparo pueda dictaminar respecto del fondo de la acción consiste en que el derecho que se invoca como vulnerado o amenazado sea un derecho fundamental. En tal sentido, carece de relevancia distinguir si este derecho se encuentra en la Constitución o en un pacto, tratado o convención internacional suscrito y ratificado por el Estado dominicano. El carácter fundamental del derecho que se persigue proteger o restituir es, a su vez, un elemento útil para determinar si se está ante una cuestión de carácter constitucional, y por ende sujeto a la acción de amparo; o si, por el contrario, se trata de un caso de legalidad ordinaria que debe ser resuelto por la justicia ordinaria. Así lo ha sostenido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela al estatuir que lo realmente determinante para resolver acerca de la acción de amparo es que « [...] exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si así fuere, el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de la

¹⁷⁶ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalidad»¹⁷⁷. O sea, que la procedencia del amparo se encuentra sujeta a que el conflicto sometido a escrutinio trascienda el ámbito puramente legal y comprenda aspectos de naturaleza constitucional que demanden la protección especial e inmediata del juez de amparo¹⁷⁸; es decir, que en República Dominicana, si el accionante en amparo aduce cuestiones estrictamente legales, la acción de amparo resulta improcedente¹⁷⁹, de conformidad con lo previsto en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

45.- En consecuencia, tal como manifiesta la Corte Constitucional de Colombia, respecto de la procedencia de la acción de tutela:

« [...] se encuentra condicionada a que el conflicto planteado trascienda el ámbito puramente legal, sobre la interpretación y

¹⁷⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela, Sentencia núm. 492: «[...] lo realmente determinante para resolver acerca de la pretendida violación, es que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si así fuere, el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de la 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». (Véase TENA DE SOSA y POLANCO SANTOS, *ibid.*).

¹⁷⁸ Tribunal Constitucional colombiano, Sentencia SU.713/06, de fecha 23 de agosto de 2006. P. 117 *ab initio*: «[...] la procedencia de la tutela se encuentra condicionada a que el conflicto planteado trascienda el ámbito puramente legal, sobre la interpretación y aplicación de la ley contractual, para comprender un aspecto de naturaleza constitucional que demande la protección especial del juez de tutela de manera inmediata».

¹⁷⁹ Tribunal Constitucional colombiano, Sentencia SU.713/06, p. 115 *in fine* y 116 *ab initio*: « [...] las irregularidades descritas en los numerales [...] previamente reseñadas, las cuales se invocan para tratar de demostrar la vulneración de los derechos fundamentales invocados por el demandante, se limitan a plantear cargos de estricta legalidad que, en su mayoría, no implican la existencia de una relación *ius* fundamental susceptible de amparo constitucional.

A este respecto, es preciso recordar que la procedencia de esta acción, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de este Tribunal, supone la afectación del contenido de un derecho fundamental a partir de su confrontación u oposición frente a las actuaciones de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos previstos en la Constitución. No es procedente someter al conocimiento del juez de tutela, conflictos que en sus razones y antecedentes fácticos son propios exclusivamente de las relaciones contractuales de índole privada, o que implican una simple confrontación de legalidad en cuanto al acatamiento del principio de sujeción normativa, pues, por regla general, el conocimiento de dichos asuntos le corresponde a los jueces ordinarios».

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación de la ley contractual, para comprender un aspecto de naturaleza constitucional que demande la protección especial del juez de tutela de manera inmediata»¹⁸⁰.

46.- Francisco José EGUIGUREN PRAELLI manifiesta acertadamente, en este sentido, que el amparo tiene como objeto de protección a los derechos fundamentales, tanto los que se encuentran en la Constitución peruana, como los que se derivan de los pactos y las convenciones internacionales suscritas y ratificadas por el indicado país, tal como ocurre en la República Dominicana, como se puede comprobar en el siguiente aserto:

«Debe tenerse presente que, en el Perú, el proceso de amparo protege determinados derechos reconocidos por la Constitución, más no así derechos emanados de la ley. Obviamente, en este elenco de derechos protegidos por el amparo, debe agregarse los que emanan de tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú [...]»¹⁸¹.

47.- Dicho autor va más lejos en la exposición de su criterio, al expresar que con el sistema descrito, dado que el amparo es un proceso constitucional que tiene como propósito tuitivo los derechos fundamentales «se quiere evitar que se lleve a esta vía extraordinaria asuntos ajenos al contenido relevante y esencial constitucionalmente protegido del derecho invocado, los que pueden resolverse por las vías judiciales ordinarias y específicas»¹⁸². Corresponderá

¹⁸⁰ Tribunal Constitucional colombiano, Sentencia SU.713/06, de fecha 23 de agosto de 2006. P. 117 *ab initio*: «[...] la procedencia de la tutela se encuentra condicionada a que el conflicto planteado trascienda el ámbito puramente legal, sobre la interpretación y aplicación de la ley contractual, para comprender un aspecto de naturaleza constitucional que demande la protección especial del juez de tutela de manera inmediata».

¹⁸¹EGUIGUREN PRAELI (Francisco José), artículo precitado, Nos. 3 y 3.1, p. 225, *in fine*.

¹⁸²*Ibid.*, p. 228, *in fine*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al Tribunal Constitucional determinar este contenido *relevante y esencial*, tal como lo ha expresado la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Perú:

21. Así las cosas, todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental se reconduce en mayor o menor grado a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental sólo resulta válido en la medida de que el contenido esencial se mantenga incólume. Este Tribunal Constitucional considera que la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales no puede efectuarse a priori, es decir, al margen de los principios, los valores y los demás derechos fundamentales que la Constitución reconoce. En efecto, en tanto el contenido esencial de un derecho fundamental es la concreción de las esenciales manifestaciones de los principios y valores que lo informan, su determinación requiere un análisis sistemático de este conjunto de bienes constitucionales, en el que adquiere participación medular el principio-derecho de dignidad humana, al que se reconducen, en última instancia, todos los derechos fundamentales de la persona. En tal sentido, el contenido esencial de un derecho fundamental y los límites que sobre la base de éste resultan admisibles, forman una unidad (Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1997, p. 117); por lo que, en la ponderación que resulte necesaria a efectos de determinar la validez de tales límites, cumplen una función vital los principios de interpretación constitucional de «unidad de la Constitución» y de «concordancia práctica», cuyo principal cometido es optimizar la fuerza normativo-axiológica de la Constitución en su conjunto¹⁸³.

¹⁸³Sentencia del 8 de julio de 2005 (expediente 1417-2005-AA/TC).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48.- Pero con la finalidad de someter una petición de amparo no basta satisfacer el primer presupuesto de procedencia – amenaza o conculcación de un derecho fundamental –, sino que también se requiere la existencia de un acto que haya lesionado el derecho fundamental invocado por el accionante, acto que deberá tener ciertas características. Se trata del segundo presupuesto procesal, que examinaremos a renglón seguido.

B) La comisión de un acto o de una omisión que lesione o amenace el derecho fundamental

49.- Entre los tres soportes básicos sobre los cuales se cimenta y desarrolla el proceso de amparo, también encontramos, aparte del derecho fundamental vulnerado o amenazado (que acabamos de examinar), el acto invocado como lesivo de dicho derecho sobre el que enfocaremos ahora nuestra atención. Respecto al acto lesivo, conviene distinguir tanto el concepto **(a)** como sus caracteres **(b)**.

a) Los conceptos de acto y de omisión lesivos

50.- Como se desprende claramente de los artículos 72 constitucional y 65 legal, debe existir o haber existido, una acción o una omisión (o amenaza de acción o de omisión) manifiestamente arbitraria o ilegal, que de manera actual o inminente lesione el derecho fundamental. En este sentido, la afectación al derecho fundamental podrá ser ocasionada por una amenaza, acción u omisión de cualquier persona. De manera general, se entiende tanto la acción como la omisión lesiva como aquella conducta que amenaza o vulnera derechos fundamentales. En palabras de Gerardo ETO CRUZ¹⁸⁴, el acto lesivo corresponde a una «conducta (acción u omisión) proveniente de cualquier autoridad, funcionario o persona, que amenaza o vulnera derechos

¹⁸⁴ETO CRUZ (Gerardo), *Tratado del proceso constitucional de amparo*, precitado, p.254.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales». Explicando con mayor amplitud esta definición, Ignacio BURGOA expresa que se trata de:

[...] cualquier hecho voluntario, intencional, positivo o negativo [...], consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas y fácticas dadas, y que se impongan unilateral, coercitiva o imperativamente, engendrando la contravención a todas aquellas situaciones conocidas con el nombre o bajo la connotación jurídica de garantías individuales¹⁸⁵.

51.- En términos latos, se entenderá como acción lesiva aquélla que resulta de la actividad del hombre. Se trata, pues, de la exteriorización de una acción positiva llevada a cabo con conocimiento y voluntad¹⁸⁶. La acción implica de parte del agresor una actuación o una amenaza de hacer algo¹⁸⁷. La omisión, por el contrario, se refiere a un hecho negativo, es decir, a una abstención de actuar cuando se debía hacerlo (producto del descuido, negligencia o pasividad¹⁸⁸), de parte de un particular o de una autoridad pública para cumplir con una obligación específica, o incluso el retraso injustificado de dar cumplimiento a dicha obligación¹⁸⁹. En la conducta omisiva, al igual que en la

¹⁸⁵ BURGOA (Ignacio), *El juicio de amparo*, 34ª edición, Porrúa, México, 1998, p. 205 (citado por ETO CRUZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 254, *in fine*).

¹⁸⁶ ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.*, p. 255.

¹⁸⁷ ABAD YUPANQUI (Samuel), *El proceso constitucional de amparo*, 2ª edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2008, p. 128 (citado por ETO CRUZ, Gerardo, *op. cit.* p. 269).

¹⁸⁸ SIFON URRESTARAZU (María José), «Amparo por omisión de la autoridad pública y declaración de inconstitucionalidad de la omisión lesiva», disponible en línea: http://indigenas.bioetica.org/mono/inves50.htm#_Toc59777315 (última consulta: marzo 25, 2015).

¹⁸⁹ Véase en este sentido la Sentencia T-1616/00 de la Corte Constitucional de Colombia, de 5 de diciembre de 2000. Su texto íntegro se encuentra disponible en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-1616-00.htm> (última consulta: marzo 25, 2015). La lesión por omisión concretada por la tardanza de la autoridad pública en prestar un servicio ha sido referido

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de acción, debe intervenir la voluntad y conocimiento del particular o de la autoridad pública que incurre en ella.

52.- Por otro lado, de nuestra legislación orgánica constitucional se desprende que no todo acto u omisión implica la viabilidad del amparo. Nos referimos a que, de una parte, no todos los actos de la autoridad pública pueden ser objeto de la acción de amparo; y a que, de otra parte, existen ciertas omisiones que deben ser sometidas a un procedimiento de amparo particular. En efecto, si bien la autoridad pública engloba a los tres poderes del Estado, resulta preciso excluir los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, ya que el control de su constitucionalidad se ejerce por medio del recurso de revisión de sentencias jurisdiccionales, una vez se han agotado todos los recursos dispuestos en las vías ordinarias y extraordinarias dentro del Poder Judicial; es decir, que la decisión ha adquirido la autoridad de la cosa definitiva e irrevocablemente juzgada¹⁹⁰. En adición a lo anterior, tampoco procede el amparo contra una ley o normativa de carácter general y abstracto, puesto que estos aspectos constituyen el objeto de la acción de directa de inconstitucionalidad¹⁹¹. En cuanto a las omisiones de la autoridad pública, el legislador ha previsto un amparo especial para el caso de que la omisión radique en el incumplimiento de una ley o de un acto administrativo, o de la emisión de una resolución administrativa o de un reglamento. Nos referimos pues, al amparo de cumplimiento dispuesto en los artículos 104 y siguientes de la Ley núm. 137-11.

igualmente por SAGÜÉS (Néstor Pedro), *Derecho Procesal Constitucional*, tomo III, 4ª edición, Buenos Aires, 1995, p. 74, citado por ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.* p. 270.

¹⁹⁰Ver. Art. 53 de la Ley núm. 137-11.

¹⁹¹Art. 185.1 de la Constitución, Art. 36 Ley núm. 137-11.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

53.-Al margen de lo precedentemente expuesto, de acuerdo con la Ley núm. 137-11¹⁹², el acto lesivo debe ser manifiestamente arbitrario o ilegal y, además, debe lesionar (conculcar o amenazar) el derecho fundamental de una forma actual o inminente. Estos elementos se verifican igualmente en la fórmula del artículo 43 de la Constitución argentina, que respecto al acto lesivo expresa que se trata de «todo acto u omisión que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos tutelados por la Constitución». Planteamientos más o menos análogos figuran en la mayoría de los países latinoamericanos, a saber:

- En Colombia, el concepto del acto lesivo figura en el artículo 86, constitucional, indicando que el amparo procede respecto a «la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y de particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión».
- En el Perú, según el artículo 202.2, constitucional, el amparo puede tener lugar «cuando se amenacen o se violen los derechos constitucionales debido a hecho o la omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona».
- En Venezuela, al tenor del artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo se incoa contra «cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones que hayan violado, violen o

¹⁹²Art. 65 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por la ley de la materia».

- En Costa Rica, es el artículo 29 de la Ley de Jurisdicción Constitucional el que autoriza a residenciar el amparo con relación a «toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, toda acción, omisión o simple actuación material no fundado en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos que haya violado, viole o amenace cualquiera de los derechos fundamentales». De manera que este procede «no solo contra actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas»¹⁹³.

54.- En la República Dominicana, como hemos podido apreciar, tanto el artículo 72 de la Constitución como el 65 de la LOTCPC definen el concepto de acto lesivo al tiempo que describen sus caracteres, cuyo estudio abordaremos a continuación.

b) Los caracteres del acto y de la omisión lesivos

55.- De acuerdo con los dos últimos textos aludidos, el acto y la omisión lesivos deben ser manifiestamente arbitrarios o ilegales; además, la lesión ocasionada al derecho fundamental debe ser, a su vez, actual e inminente. Como trataremos a continuación, los actos impugnados en amparo no eran manifiestamente arbitrarios o ilegales y para determinar su legitimidad era necesario determinar hechos según la legislación ordinaria por lo que se trata de un caso de legalidad ordinaria.

¹⁹³ Véase, asimismo, otros *nomen iuris* de «acto lesivo» en los demás países latinoamericanos, europeos, asiáticos y africanos (incluyendo los ya citados), en Gerardo ETO CRUZ, *op. cit.*, pp. 249-254.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

56.-En este sentido, el acto manifiestamente arbitrario es toda conducta fundamentalmente llevada a cabo con base en el mero capricho del agravante¹⁹⁴. Se entiende, asimismo, que el acto arbitrario es aquél que solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo al adoptar la decisión no motiva o expresa las razones que lo han conducido a hacerlo¹⁹⁵. De modo que será manifiestamente arbitrario todo acto de autoridad pública o de particular que no exponga las razones (de hecho y de derecho) que justifican la actuación, o aquella actuación que, aunque motivada, obedece a una causa ilógica, irracional o basada en razones no atendibles jurídicamente¹⁹⁶.

57.-Por otra parte, el acto lesivo se estimará ilegal cuando evidentemente se aparte de la norma legal que le da fundamento, o cuando entre en franca contradicción con el ordenamiento jurídico vigente¹⁹⁷. En este tenor, José Luis LAZZARINI señala que [...] *«cuando se obra conforme a la ley, en principio no procede el amparo, y solo es causa que abre garantía [...] de amparo cuando los actos, hechos u omisiones son en realidad ilegales, contrarios a la ley [...]»*¹⁹⁸.

¹⁹⁴PELLERANO GOMEZ (Juan Manuel), «El amparo constitucional», en Estudios Jurídicos, vol. X, núm. 3, septiembre-diciembre 2001 (citado por JORGE PRATS, Eduardo, *op. cit.*, p. 176).

¹⁹⁵Sentencia relacionada a EXP. N.º 0090-2004-AA/TC, Tribunal Constitucional de Perú, texto íntegro de la decisión disponible en línea: <http://www.tc.gov.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html> (última consulta: marzo 25, 2015).

¹⁹⁶Véase en este sentido la Sentencia T-576/98 de la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁹⁷Sentencia 35/05, citada por Eugenio DEL BIANCO, a su vez citado por Silvia L. ESPERANZA, en «Cuestiones procesales en la acción de amparo y la doctrina del Superior Tribunal de Corrientes», p. 2, disponible en línea: <http://www.juscorrientes.gov.ar/informacion/publicaciones/docs/cuestionesprocesales.pdf>. (última consulta: marzo 25, 2015).

¹⁹⁸LAZZARINI (José Luis), *El juicio de amparo*, editorial La Ley, Buenos Aires, 1967, p. 166 (citado por ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.* p. 261).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, cabe contemplar la posibilidad de que un acto amparado en una legislación dé lugar a la acción de amparo si la legislación en que se sustenta dicho acto es contraria a la constitución. En tal caso, dentro del término “ilegal” se estaría englobando la inconstitucionalidad, en la medida que, aun tratándose de un acto sustentado en una norma ordinaria, contraviene la Constitución, ley suprema de nuestro ordenamiento jurídico¹⁹⁹. Sin embargo en este caso, el accionante tendría que sustentar las razones por las cuales la ley que fundamenta el acto que lesiona sus derechos resulta inconstitucional; aunque, evidentemente, no podrá mediante amparo solicitar que sea declarada como inconstitucional, como podría ocurrir, por ejemplo, en Venezuela²⁰⁰. En el caso dominicano, el interesado deberá interponer la acción directa de inconstitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional²⁰¹ o, si su acción resulta ser rechazada, perseguir la declaratoria de inconstitucionalidad mediante el control difuso²⁰².

58.-Por otro lado, la lesión puede producirse mediante la vulneración efectiva del derecho fundamental o cernirse sobre el mismo como una amenaza. En este contexto, la conculcación puede referirse a la lesión, restricción o alteración del derecho fundamental, aunque, como señala SAGÜÉS, los anteriores supuestos quedan resumidos en los actos que lesionan o amenazan los derechos fundamentales²⁰³. Así, la lesión se refiere a la alteración o

¹⁹⁹ Véase también en este sentido a ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.* p. 262, *in medio*.

²⁰⁰ Véase el art. 3de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de Venezuela.

²⁰¹ Véase arts. 36 y ss. de la Ley núm. 137-11.

²⁰² Véase arts. 51 y ss. de la Ley núm. 137-11.

²⁰³ SAGÜÉS (Néstor Pedro), *Derecho Procesal Constitucional*, t. III (acción de amparo), 4ª edición, Buenos Aires, 195, pp. 111-112 (citado por ETO CRUZ, Gerardo, *op. cit.* p. 260).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restricción de los derechos fundamentales, perjuicio que debe ser real, efectivo, tangible y concreto²⁰⁴.

59.-De manera más específica, siguiendo nuestro texto legal, la lesión debe ser actual e inminente. En este tenor, será actual cuando todavía no haya cesado al momento de la instrucción de la acción de amparo²⁰⁵. De manera que si se pretendiese la protección de un derecho cuya lesión se haya consumado, y no sea posible su restitución mediante el amparo²⁰⁶, entonces la acción resultará será notoriamente improcedente por la ausencia del carácter actual de la lesión. Por el mismo motivo, también o resultará notoriamente improcedente la acción de amparo que ha sido incoada basándose en una lesión ya superada, o cuando el acto que la ocasionó haya sido revocado²⁰⁷. La razón es simple: habiéndose reestablecido el derecho, la acción de amparo carece ya de utilidad.

En caso de que la lesión se cierna como una amenaza, que es una vulneración inminente y cierta del derecho fundamental, esta menoscaba el goce pacífico del derecho y, por tanto, constituye un inicio de vulneración de dicho derecho, en el sentido de que su ejercicio ya ha empezado a ser factor de perturbación. En este contexto, la amenaza debe ser grave, inminente y cierta, de manera que, aunque no se trate de una vulneración definitiva, debe distinguirse del mero riesgo, el cual consiste en una vulneración aleatoria del derecho, que, a

²⁰⁴ Sentencia N° 2/05, citada por GÓMEZ, Roberto, a su vez citado por ESPERANZA (Silvia L.), *op. cit.*

²⁰⁵ BREWER CARIAS (Allan), «Sobre las Condiciones de Admisibilidad de la Acción de Amparo», p. 25, disponible en línea:

<http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/1.%201.%20597.%20bis%20Sobre%20las%20condiciones%20de%20admisibilidad%20de%20la%20accion%20de%20amparo.pdf> (última consulta: diciembre 11, 2014).

²⁰⁶ Ver en este sentido el criterio sentado por el Tribunal Constitucional de Colombia mediante decisión SU-667/98, que fue reiterado por la sentencia T-314/11 de la misma Corte.

²⁰⁷ BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 26.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su vez, se diferencia de la amenaza por su carácter abstracto, la falta de certeza y la ausencia de elementos objetivos que permitan predicar la inminente consumación de la lesión, lo cual no puede ser objeto de protección mediante amparo²⁰⁸.

60.- En este orden de ideas, la amenaza será inminente cuando se suponga la pronta ocurrencia o que la violación está en proceso de ejecución²⁰⁹. La inminencia supone además cierta certeza y gravedad. En otras palabras, mientras que la violación supone que el hecho está cumplido, la amenaza significa hacer temer a otros un daño, o avecinarse un peligro²¹⁰. La certeza proviene del conocimiento seguro y claro del contexto en el que se produce la amenaza²¹¹. Solo cuando la amenaza, es decir, el daño que prontamente va a concretarse, sea inmediata, posible y realizable por la persona a quien se le imputa, la acción de amparo podrá admitirse y, de ser el caso, declararse procedente²¹².

De manera que, aun en el caso en que la acción de amparo tenga por objeto la protección de un derecho fundamental, si el acto u omisión entraña un atentado eventual, incierto, lejano²¹³, o bien un mero riesgo de lesión a un derecho fundamental, el amparo deberá ser declarado inadmisibles por no tratarse de una amenaza inminente²¹⁴. Será igualmente improcedente, por

²⁰⁸Sentencia T-1002/10 del Tribunal Constitucional colombiano.

²⁰⁹Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia de 17 de marzo de 2006 (expediente No. 9878-2005-PHC/TC).

²¹⁰Sentencia de la CPCA, de 16 julio 1992, *Revista de Derecho Público*, N° 51, EJV, Caracas, 1992, p. 155 (citada por BREWER CARIAS, Allan, *op. cit.*, p. 32).

²¹¹Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia de 17 marzo 2006 (expediente No. 9878-2005-PHC/TC).

²¹²BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 33.

²¹³*Ibid.*

²¹⁴Sentencia T-1002/10 del Tribunal Constitucional colombiano.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

carecer de actualidad²¹⁵, la acción de amparo en la que el atentado haya concluido²¹⁶ o el acto violatorio revocado²¹⁷ antes de la decisión del juez. En ambos casos, la inadmisión de la acción de amparo estará fundamentada en su notoria improcedencia.

61.- En vista de lo anterior, estimamos que la especie no reúne todos los presupuestos de procedencia, en la medida en que no se verifica el carácter *manifiesto* de la arbitrariedad o ilegalidad del acto impugnado como lesivo²¹⁸. En este sentido, sostenemos que para poder determinar el carácter arbitrario o ilegal del acto impugnado resulta necesario analizar e interpretar, de una parte, si, según la legislación ordinaria, se impone la instrumentación de un acto de donación para que el área que será destinada al uso público en el proyecto urbanístico Los Corales pueda efectivamente pasar al Ayuntamiento de Santo Domingo Este; y, de otra parte, también determinar cuál es concretamente el área que será destinada al uso público, y si esta está ocupada, como alega la parte recurrente. En fin, se trata de cuestiones que requieren de un debate y análisis más profundo, que resulta ajeno a la fisonomía del amparo; además de una interpretación directa de la ley ordinaria, que, como bien ha establecido el Tribunal Constitucional, incumbe exclusivamente a los tribunales ordinarios²¹⁹.

C) La legitimación o calidad para actuar en el proceso de amparo

²¹⁵*Ibid.* p. 26.

²¹⁶Sentencia T-636/11 de la Corte Constitucional de Colombia.

²¹⁷BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 26.

²¹⁸En este caso la negativa de devolver los planos y documentos relativos al proyecto urbanístico Los Corales.

²¹⁹Véase en este sentido la Sentencia TC/0022/2014 y a las decisiones que le antecedieron TC/017/13 y TC/0276/13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

62.- La legitimación, que al tenor de la definición que ha dado el Tribunal Constitucional de Perú, consiste en la posición de un sujeto respecto al objeto litigioso que le permite obtener una providencia eficaz²²⁰. El concepto de «legitimación» en este ámbito es equivalente al de «calidad» en Derecho dominicano. De acuerdo con nuestra Suprema Corte de Justicia la calidad «es el poder en virtud del cual una persona ejerce acción en justicia o el título con que una parte figura en el procedimiento»²²¹. La legitimación o calidad para actuar en justicia, en materia de amparo, puede ser examinada tanto desde el punto de vista activo **(a)**, como del pasivo **(b)**²²².

a) La legitimación activa

63.- La legitimación activa se refiere al reconocimiento que la ley hace a una persona de la posibilidad de ejercer y mantener con eficacia una pretensión procesal determinada. En el caso particular del amparo, el artículo 72 de la Constitución dispone que a toda persona le asiste el derecho a interponer una acción de amparo, por sí o por quien actúe en su nombre, para obtener la protección de sus derechos fundamentales. El uso del adjetivo “sus”

²²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú de fecha 6 de octubre del 2009, relativo al expediente Núm. 03547-2009-PHC/TC. La legitimidad en los procesos constitucionales. El hábeas corpus, párr. 4. El texto íntegro de la sentencia se encuentra disponible en línea: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03547-2009-HC.html> (última consulta: Marzo 26, 2015).

²²¹ SCJ, civ. 22 junio 1992, B.J 979, 670-676: «La calidad es el poder en virtud del cual una persona ejerce acción en justicia o el título con que una parte figura en el procedimiento, que, en el recurso de casación, la calidad del recurrente resulta de ser titular de la acción y de haber sido parte o haber estado representado en la instancia que culminó con la sentencia impugnada, que, la capacidad es la aptitud personal del demandante o recurrente para actuar, que la falta de calidad es un fin de inadmisión, mientras que la falta de capacidad es un medio de nulidad resultante del incumplimiento de una regla de fondo relativa a los actos de procedimiento[...].»

²²²FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de Derecho Comparado*, Porrúa, México, 2002, p. 170 (citado por el Tribunal Constitucional en su indicada sentencia relativa al expediente Núm. 03547-2009-PHC/TC).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presupone la necesidad de que el amparista sea el titular de los derechos que persigue proteger. Lo anterior se debe al carácter personal de la acción de amparo, pues solo puede accionar en amparo la persona que vea lesionada o amenazada de lesión el derecho fundamental del que es titular²²³.

64.- En este tenor la admisibilidad del amparo está supeditada a que el atentado que el accionante invoque esté dirigida contra él, o que sus efectos repercutan sobre él de manera directa e indiscutida, lesionando el ámbito de sus derechos subjetivos que la Carta Magna protege²²⁴. De manera que solo aquel a quien se le hayan lesionado sus derechos subjetivos fundamentales de una manera directa y específica puede acudir ante el juez de amparo para que disponga inmediatamente el restablecimiento de la situación jurídica infringida²²⁵. En otras palabras, la tutela de un derecho fundamental solo puede ser perseguida por el titular de dicho derecho. De modo que aquél que tiene un interés personal, legítimo y directo es el que tiene la legitimación activa para interponer la acción de amparo.

Esta legitimación debe ser evidente, incuestionable y verificable por el juez de amparo, *prima facie*, sin necesidad de mayor análisis o prueba, puesto que en la acción de amparo no existe una fase probatoria propiamente dicha, y su sustanciación justificada por la urgencia está marcada por la celeridad del trámite y la sumariedad²²⁶. Si, por el contrario, para establecer la titularidad

²²³CSJ-SPA de 18 de junio de 1992, *Revista de Derecho Público* No. 50, EJV, Caracas, 1992, p. 135, y Sentencia de 13 de agosto del 1992, *Revista de Derecho Público*, No. 51, EJV, Caracas, 1992 p. 160 (citadas por BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 15).

²²⁴CSJ-SPA, 27 de agosto de 1993 (caso: *Kenet E. Leal*), *Revista de Derecho Público*, Nos. 55-56, EJV, Caracas, 1993, p. 322 (citado por BREWER CARIAS, Allan, *op. cit.*, pp. 15, 16. Véase, asimismo, ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.* p. 313.

²²⁵*Ibid.*

²²⁶TENA DE SOSA Y POLANCO SANTOS, artículo precitado, p. 41.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del derecho resulta necesario el debate y la instrucción de medidas probatorias, el amparo no será el remedio procesal adecuado para proteger el derecho fundamental alegadamente violado²²⁷, sino la justicia ordinaria.

65.- En cuanto a la naturaleza de la persona del agraviado como sujeto de la acción de amparo, consideramos que del texto del artículo 72 de la Constitución²²⁸ se desprende claramente que el amparista puede ser tanto una persona natural, como una persona moral. De otro modo, el constituyente hubiere optado por hacer la especificación de toda persona física o natural. Dicha interpretación es a su vez coherente con la interpretación que ha dado la doctrina en la legislación comparada²²⁹.

Evidentemente, en el caso de las personas jurídicas, solo podrán interponer acciones de amparo sobre derechos fundamentales que efectivamente puedan ser reconocidos a una persona jurídica, por ejemplo, el derecho a la libre empresa.

66.- Por otro lado, el artículo 72 de la Constitución refiere dos circunstancias que parecieran referir dos excepciones al carácter personal de la acción de amparo, a saber: el amparo interpuesto por un tercero a nombre del titular del derecho fundamental, de una parte; y, de otra parte, el amparo interpuesto para la tutela de un derecho colectivo o difuso. En el primero, se persigue la protección de un derecho fundamental en la esfera subjetiva de una persona distinta del que reclama; en el segundo, una o varias personas persiguen la defensa de derechos que pertenecen a la colectividad.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ («Toda persona tiene derecho a una acción de amparo [...]»).

²²⁹ En este sentido, respecto al caso venezolano, véase BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, pp. 16-17; y, respecto al Perú, ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.*, p. 644, *in medio*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, dichas excepciones no son reales. En el caso del amparo interpuesto por un tercero, como bien indica la norma, este «actúa en su nombre [del titular del derecho]». Por ende, no se trata de que el tercero usurpe el rol del titular del derecho, como sujeto que tiene el interés legítimo, directo y personal para accionar; sino, más bien, que el tercero, en su condición de representante, actúa a nombre y por cuenta del representado-titular del derecho, como si fuera este mismo. De manera que no es el tercero quien actúa, si no el titular del derecho a través de él. Dicho tercero pudiera ser tanto el tutor, respecto del incapaz, como un representante legal directamente contratado por el titular del derecho lesionado, o también el Defensor del Pueblo²³⁰.

67.- En el caso de la legitimación para amparar derechos colectivos y difusos, la titularidad del derecho viene dada porque se refiere a derechos que no pertenecen a nadie en particular, sino que corresponden a la colectividad, y a la vez a cada miembro de esta última. Dicho de otro modo, respecto a la tutela de los derechos colectivos y difusos convergen tanto el aspecto subjetivo-individual del derecho (cada uno tiene derecho a un medio ambiente limpio, sano), como a nivel colectivo (toda la población tiene derecho a un medio ambiente sano). En consecuencia, mientras que para la defensa de los derechos fundamentales subjetivos se requiere que el accionante tenga un interés personal y directo, en el caso de los derechos colectivos y difusos cualquier

²³⁰ El artículo 191 de la Constitución prescribe lo siguiente: «**Funciones esenciales:** La función esencial del Defensor del Pueblo es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en esta Constitución y las leyes, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos. La ley regulará lo relativo a su organización y funcionamiento».

El artículo 68 de la Ley núm. 137-11 dispone: «**Calidad del Defensor del Pueblo:** El Defensor del Pueblo tiene calidad para interponer la acción de amparo en interés de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en la Constitución y las leyes, en caso de que estos sean violados, amenazados o puestos en peligro por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona se encuentra legitimada para accionar en amparo²³¹. El legislador lo estableció claramente al disponer que «las personas físicas o morales están facultadas para someter e impulsar la acción de amparo, cuando se afecten derechos o intereses colectivos y difusos»²³².

68.- Pese a lo anterior, la ley reconoce la legitimación activa de ciertos actores en especial para incoar la acción de amparo en protección de derechos colectivos y difusos. Tal es el caso del Defensor del Pueblo²³³, las asociaciones de protección al medio ambiente²³⁴, y las asociaciones de protección a los consumidores o usuarios²³⁵, entre otros. En este sentido, la única cuestión a ponderar para determinar si existe legitimación para accionar consiste en esclarecer si el derecho a tutelar es o no un derecho colectivo o difuso.

Por consiguiente, *grosso modo*, tres situaciones pudieran suscitarse respecto de la legitimación para accionar en amparo: 1) la ausencia de certeza de la titularidad del derecho fundamental que se invoca, respecto de los derechos fundamentales subjetivos e individuales; 2) la ausencia de poder o

²³¹JORGE PRATS (Eduardo), *op. cit.* p. 235, *in medio*.

²³²Art. 69 de la Ley núm. 137-11.

²³³Véase el art. 68 Ley núm. 137-11.

²³⁴ Véase el art. 178 de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales núm. 64-00, de 18 de agosto de 2000, cuyo texto dispone lo siguiente: «Toda persona o asociación de ciudadanos tiene legitimidad procesal activa para enunciar y querellarse por todo hecho, acción, factor, proceso, o la omisión u obstaculización de ellos, que haya causado, este causando o pueda causar daño, degradación, menoscabo, contaminación y/o deterioro del medio ambiente y los recursos naturales».

²³⁵ Véase el art. 94, de la Ley General sobre Protección al Consumidor o Usuario núm. 358-05, que dispone lo que sigue: «De las asociaciones de consumidores y/o usuarios. Las asociaciones de consumidores y/o usuarios, constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro y debidamente registradas e incorporadas, podrán interponer las acciones correspondientes cuando resulten afectados o amenazados los intereses de los consumidores, asociados o no, siempre que éstos requieran de su intervención, sin perjuicio del derecho del usuario o consumidor a accionar por cuenta propia».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acreditación de la calidad de representante del tercero que interpone la acción de amparo pro tutela de un derecho fundamental individual, y 3) la situación en que la naturaleza del derecho que se pretende tutelar no sea colectivo o difuso cuando quien interpone la acción de amparo no tiene un interés personal y directo. Ante cualquiera de estos casos, la acción de amparo deberá ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente.

b) La legitimación pasiva

69.- La legitimación pasiva consiste en la facultad que la ley confiere a una persona para resistirse eficazmente a una pretensión procesal determinada²³⁶. El carácter personal de la acción de amparo a que hemos hecho referencia no solo moldea la condición del agraviado, sino también la del agraviante²³⁷. En este tenor, el agraviante es la persona que ha originado la lesión o amenaza al derecho del agraviado. En la legislación comparada el amparo o su expresión equivalente siempre ha sido concebida como un instrumento de protección contra la autoridad²³⁸, procurando una eficacia vertical de los derechos fundamentales entre el Estado y los particulares²³⁹.

Sin embargo, para reforzar la idea de que los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por el Estado como por la sociedad en su conjunto, se ha previsto igualmente el amparo contra particulares, procurando entonces una

²³⁶FERRER MAC-GREGOR, Eduardo: *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de Derecho Comparado*, Porrúa, México, 2002, p. 170.

²³⁷BREWER CARIAS (Allan), *op. cit.*, p. 20.

²³⁸Véase en este sentido la exposición realizada por el Tribunal Constitucional de Perú en la Sentencia relativa al expediente EXP. N.º 976-2001-AA/TC, dictada en fecha 13 de marzo del 2003, inciso III.A). Texto íntegro de la decisión disponible en el internet: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00976-2001-AA.html> (última consulta: marzo 26,2015).

²³⁹ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.*, p. 303.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficacia horizontal de los derechos fundamentales²⁴⁰. En la República Dominicana se admite la acción de amparo contra la acción u omisión de un particular o de una autoridad pública²⁴¹, a diferencia de otras legislaciones en las que no se admite absolutamente el amparo contra particulares²⁴², o que solo se permite en algunos casos²⁴³.

70.- En este contexto, por el vocablo “particulares” debe entenderse cualquier persona física o jurídica de derecho privado²⁴⁴. En el caso del amparo contra autoridades públicas, se consideran incluidos todos los integrantes de los tres poderes del Estado, así como las autoridades municipales y los demás órganos del Estado establecidos en la Constitución, al igual que las instituciones públicas descentralizadas o autónomas²⁴⁵. En consecuencia, el concepto de autoridad pública debe interpretarse en sentido *lato*²⁴⁶.

71.- En definitiva, el presupuesto de procedencia de la legitimación pasiva reviste interés cuando existe duda sobre la identidad de la persona responsable de la lesión causada al derecho del amparista (agraviado); o si la imputación no puede ser deducida con certeza de las pruebas aportadas en caso de no poder establecer la identidad del real agravante. En este último caso, si resulta

²⁴⁰*Ibid.*

²⁴¹Art. 72 de la Constitución dominicana.

²⁴²Véase en este sentido ETO CRUZ (Gerardo), *op. cit.*, pp. 302-303.

²⁴³Un ejemplo es el caso español, donde, como hemos visto, coexisten el amparo judicial (ordinario) y el constitucional, y solo este último solo está abierto para el caso de violaciones a derechos fundamentales provenientes de la autoridad pública. Sobre este problema véase *supra* nota al pie No. 66.

²⁴⁴JORGE PRATS (Eduardo), *op. cit.*, p. 176, *in fine*. Véase, asimismo, Tribunal Constitucional del Perú, sentencia relativa al expediente EXP. N.º 976-2001-AA/TC, dictada en fecha 13 de marzo del 2003, inciso III.C).

²⁴⁵JORGE PRATS (Eduardo), *op. cit.*, p.176, *in medio*.

²⁴⁶*Ibid.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que el amparo fue interpuesto contra una persona distinta del agravante real, pero de la documentación aportada se evidencia la identidad del agravante, estimamos que el juez de amparo debe corregir el error y suspender el conocimiento del amparo; si es necesario, hasta tanto el nuevo accionado tenga conocimiento de la acción en su contra y su fundamentación, de modo que en una próxima audiencia pueda ejercer sus medios de defensa²⁴⁷. Sostenemos esta opinión con base en los principios de favorabilidad²⁴⁸, oficiosidad²⁴⁹ y efectividad al otorgar una tutela judicial diferenciada²⁵⁰, principios que son propios de los procesos constitucionales, como el caso del amparo.

Si pese a lo anterior, en el contexto no es posible establecer con certeza la identidad del autor del acto u omisión que lesiona o amenaza el derecho fundamental, el amparo debiera ser declarado notoriamente improcedente.

²⁴⁷La Corte Constitucional de Colombia se inclina por una posición similar. En este sentido véase Auto núm. 312/01 del 29 de noviembre de 2001. Texto íntegro de la decisión disponible en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2001/A312-01.htm> (última consulta: marzo 26, 2015).

²⁴⁸«Artículo 7.- Principios Rectores [...]: 5) LOTCPC. Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infra constitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales».

²⁴⁹«Artículo 7.- Principios Rectores. [...]: 11) Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente».

²⁵⁰«Artículo 7.- Principios Rectores [...]: 4). Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§2.- LA DETERMINACION PARTICULAR DE LA NOTORIA IMPROCEDENCIA POR MERA LEGALIDAD SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

72.- Pese a que en el presente caso el Tribunal confirmó la decisión que declaró inadmisibile la acción de amparo por la alegada existencia de otra vía eficaz, en lugar de fundamentar la inadmisibilidat por la notoria improcedencia, este tribunal ya había sentado precedentes con base en el mismo criterio que sostenemos en este voto. En efecto, desde los albores del segundo año de su funcionamiento, este colegiado estableció que las cuestiones de legalidad ordinaria no incumben al quehacer del juez de amparo, dictaminando en esos casos la inadmisión por notoria improcedencia.

En este tenor, veremos a continuación que la vinculación de la mera legalidad o legalidad ordinaria a la notoria improcedencia del amparo ha sido desarrollada por la jurisprudencia de este tribunal de manera general en dos aspectos: cuando el derecho invocado no tiene carácter fundamental (A); y cuando el caso requiere una instrucción y debate más profundos que el que permite la brevedad del proceso de amparo para poder establecer si, efectivamente, existe o no una conculcación del derecho fundamental invocado (B).

A) La mera legalidad de casos en que el derecho invocado no tiene carácter fundamental

73.- El presente epígrafe corresponde a los casos en que los accionantes invocan o enmarcan sus pretensiones con base en la violación de uno de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y, por tanto, objeto de protección del amparo. De sus pretensiones se desprende, sin embargo, que los

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos invocados carecen de carácter fundamental, puesto que pertenecen al ámbito de la legalidad ordinaria. En la sentencia núm. TC 0210/13²⁵¹, en cuyo caso la acción de amparo tenía como fundamento pretensiones cimentadas en disposiciones legales ordinarias, este colegiado dictaminó que:

h) [...] 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, por lo que procede confirmar la sentencia objeto del presente recurso por ser notoriamente improcedente. En ese tenor este tribunal con relación a la naturaleza del amparo, lo dejó expresamente establecido en su sentencia TC/0187/13 de fecha 21 de octubre de 2013²⁵².

74.- Pese al indicado precedente, el Tribunal Constitucional ha optado por la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía efectiva, aunque las pretensiones de los accionantes, claramente se adscribían a cuestiones de legalidad ordinaria²⁵³. Consideramos que en esos casos el Colegiado incurrió en el mismo error que en el presente caso, pues la jurisdicción ordinaria no debe conocer un caso porque sea la vía más efectiva, sino porque la vía ordinaria es la *única* facultada para conocer cuestiones de fondo.

²⁵¹ Si bien dicha decisión fue dictada con ocasión de un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, el mismo fue interpuesto en contra de una decisión dictada por la Suprema Corte de Justicia en la que se declaró incompetente para conocer del recurso de casación contra una decisión dictada por el Tribunal Superior Administrativo en materia de amparo, en el que a su vez había declarado inadmisibile la acción por ser notoriamente improcedente. Esta decisión fue posteriormente confirmada por este colegiado mediante la sentencia TC 0210/13 a la que hemos hecho referencia.

²⁵² El subrayado es nuestro.

²⁵³ La sentencia 156/2013, por ejemplo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

75.- Formulamos este criterio basándonos en que la acción de amparo no constituye un remedio procesal concebido para discutir cuestiones de fondo que requieren de un debate profundo²⁵⁴, sino para establecer si ha habido conculcación de un derecho fundamental, partiendo de cuestiones fácticas evidentes o que no requieran de sumersión en honduras jurídicas propias de otras jurisdicciones²⁵⁵.

76.- En este sentido es importante referirnos a la Sentencia TC/0035/14, en la que este colegiado declaró la acción de amparo notoriamente improcedente, en razón de que los accionantes perseguían la devolución de sumas dinerarias, pretensión que declaró inadmisibile el juez de amparo estimando la existencia de otra vía efectiva en los siguientes términos:

h. Conforme a las disposiciones del artículo 70.3 de la ley núm. 137-11, la acción de amparo es inadmisibile cuando la petición de que se trata resulta notoriamente improcedente, como sucede en la especie, en el conflicto del cual se trata no configura conculcación alguna a derechos fundamentales.

i. Habiendo examinado los hechos concernientes al presente caso, el Tribunal Constitucional es de opinión que es la jurisdicción ordinaria que le corresponde dirimir este conflicto, ya que el mismo revela elementos fácticos y de legalidad ordinaria que impiden que la jurisdicción de amparo, por su propia naturaleza sumaria, sea la correspondiente para conocer de un asunto de esta índole. (...)

²⁵⁴ TENA DE SOSA (Félix M.) y POLANCO SANTOS (Yudelka), artículo precitado, p. 41.

²⁵⁵ En este sentido ver TC/187/13.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Conforme a lo antes expuestos, la acción de amparo que nos ocupa es inadmisibles, en razón de que las peticiones que hacen los señores (...) son notoriamente improcedentes. La improcedencia radica en que los accionantes pretenden con su acción que se les devuelva una cantidad de dinero pagada de mas, materia esta que es ajena al juez de amparo y propia de la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias; es por ello que el juez de amparo incurrió en una errónea valoración e interpretación del artículo 70.1 de la Leu núm. 137-11, por lo que debió declarar inadmisibles la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

77.- Resulta asimismo relevante destacar que, en el caso recién citado, el juez de amparo pronunció la inadmisibilidad de la acción al considerar que la jurisdicción contenciosa administrativa era la vía eficaz para decidir sobre el asunto. Sin embargo, este colegiado anuló dicha decisión, luego de establecer que, pese a la circunstancia de que correspondía a la jurisdicción contenciosa administrativa conocer del asunto (porque el caso resultaba inadmisibles por vía del amparo), esta inadmisibilidad obedecía más bien a la notoria improcedencia, y no a la existencia de otra vía efectiva²⁵⁶. Obsérvese, por tanto, que la causal de inadmisibilidad por la existencia de una vía eficaz debe verificarse luego de constatar que el caso reúne los presupuestos de procedencia que se desprenden de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11; es decir, tras comprobar que no se está ante un caso de notoria improcedencia.

²⁵⁶ Véase en este sentido la “teoría de los filtros” desarrollada por el doctrinario peruano Francisco José EGUIGUREN PRAELI (en su artículo previamente citado, pp. 83-98) para establecer los supuestos en los cuales la acción de amparo resulta procedente. Véase, asimismo, la aplicación de esta teoría en la República Dominicana por los señores Félix TENA DE SOSA y Yudelka POLANCO SANTOS (en su artículo anteriormente citado, pp. 33-47).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

78.- El criterio sentado en el precedente antes referido no es un caso aislado, pues fue replicado en la sentencia 0038/14 en cuya *ratio decidendi* este tribunal estableció que:

g. Con respecto a la declaración de inadmisibilidad por no ser la vía elegida la correcta, al no tratarse de un derecho fundamental sino de la violación a una norma de legalidad ordinaria y no de un asunto de amparo, el Tribunal Constitucional favorece la inadmisión, pero por un motivo distinto al que ha sido retenido por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. **Este tribunal constitucional considera que el fundamento para inadmitir es porque la acción resulta notoriamente improcedente, toda vez que no se trata de una transgresión que involucre un derecho fundamental.**

h. **La noción de notoria improcedencia es aplicable en este caso, pues la legislación constitucional, en especial en lo referente al amparo, establece de forma específica que debe tratarse de la afectación a un derecho fundamental, situación que no se verifica en la especie.**

i. **El artículo 65 de la indicada ley núm. 137-11 establece que la acción de amparo está condicionada al hecho de que se trate de un derecho fundamental: [...]**

j. En el presente caso, la acción de amparo debe ser declarada notoriamente improcedente por las razones precedentemente indicadas²⁵⁷.

²⁵⁷El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79.- Asimismo, de la sentencia TC/303/14 se evidencia igualmente el criterio sostenido de que el caso resulta notoriamente improcedente por tratarse de un asunto de mera legalidad o legalidad ordinaria²⁵⁸:

o. Como consecuencia de ello, esta sede constitucional valora que la acción de amparo es inadmisibles, en virtud de que las pretensiones del señor Juan Rafael Peralta Pérez y el Complejo Don Chucho son notoriamente improcedentes toda vez que persiguen que con su acción sea dejada sin efecto un acta de comprobación tendente al cobro de importes por concepto de uso o explotación de música en su comercio, materia que es ajena al juez de amparo y propia de la materia ordinaria.

80.- Finalmente, el criterio de notoria improcedencia para tutelar por vía del amparo derechos que no son fundamentales también se estableció claramente en la Sentencia núm. TC/0394/14, referente a una acción de este género en la que se pretendía la tutela de un derecho de usufructo, desmembramiento del derecho de propiedad. En este tenor, el tribunal dictaminó en sus motivaciones que el usufructo no es equivalente al derecho de propiedad, sino que es una fragmentación de las dimensiones que entraña el referido derecho fundamental; y dictaminó en el ordinal tercero del dispositivo de la sentencia que, por esa razón, no constituye el objeto de protección de la acción de amparo:

e) Dicho registro a favor de los sucesores de José Sánchez y José Méndez no les reconoce a estos derechos de propiedad sobre mejoras, sino que configura lo que se conoce como usufructo, que el artículo 578 del Código Civil define como [...]. En el usufructo, conforme a tal definición, se reconoce la propiedad ajena y, en

²⁵⁸ Véase también la sentencia TC/0338/14.

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, se sitúa al usufructuario como mero detentador de la cosa de la cual tiene el goce, pero no la propiedad.

f) Se colige, entonces, que el derecho de usufructo de un inmueble, como el de la especie, no constituye ni puede ser asimilado al derecho de propiedad sobre el inmueble, y por tanto, no es un derecho fundamental cuya lesión autorice a la víctima a reclamar su protección mediante la acción de amparo.

g) En el usufructo, como está definido en su configuración legal, se reconoce que el bien sobre el cual dicho derecho recae, es un bien ajeno; en el usufructo, en definitiva, no están presentes las tres dimensiones mencionadas precedentemente, necesarias para que se perfeccione el derecho de propiedad, las cuales son: el goce, el disfrute y la disposición, que permiten la definición del derecho de propiedad como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produce y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre el mismo. [...]

i) Entonces, no siendo el usufructo que nos ocupa un derecho de propiedad, pero sí un derecho real registrado sobre un inmueble, hay que admitir que no es al Juez de Amparo a quien corresponde dirimir el conflicto que se ha suscitado, en el cual el Estado, nudo propietario del inmueble, ha desconocido, según se alega, los derechos de los reclamantes, al producir un asentamiento agrario en los terrenos objeto del usufructo, sino al Tribunal de Tierras, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario. [...]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tales motivos de hechos y de derecho anteriormente expuestos, el Tribunal Constitucional, [...] DECIDE:

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo incoada [...], por ser notoriamente improcedente, en razón de que el derecho de usufructo que tienen dichos demandantes en el inmueble propiedad del Estado Dominicano y cuya alegada violación origina dicha acción, no es un derecho fundamental que justifique el amparo [...]

81.- En virtud de los precedentes antes referidos, queda evidenciado, que en los casos en que la acción de amparo tiene por objeto la tutela de derechos que no tienen carácter fundamental, la acción es inadmisibles por ser notoriamente improcedente; no porque la vía ordinaria sea más eficaz que el amparo, sino porque se trata de un caso de legalidad ordinaria que en aras de una mejor administración de justicia debe ser instruido y decidido por el juez en atribuciones ordinarias.

B) La mera legalidad de casos que exigen instrucción o debate más profundo según los procesos ordinarios

82.- Bajo este epígrafe nos referiremos a los casos de amparo, como en el de la especie, en que los elementos de donde se deriva la supuesta conculcación de un derecho fundamental no resultan evidentes o requieren establecimiento mediante debate e instrucción probatoria, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional también ha dictaminado que son de mera legalidad o legalidad ordinaria. Esta posición fue, en efecto, adoptada en los albores de su actividad jurisdiccional mediante su sentencia TC/0017/13, de 8 de febrero, en la que estableció lo siguiente:

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l) Si el Ministerio Público o el juez de amparo entendía que en el caso particular había manifestaciones de alguna especie de manipulación fraudulenta, o sustracción de bienes, o de cualquier otro tipo de conducta manifiestamente ilícita y tipificable penalmente, el deber del primero era poner en movimiento la acción pública, y del segundo, desestimar la acción de amparo por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios.

m) En efecto, tanto la doctrina como la propia jurisprudencia constitucional comparada han manifestado que la determinación del hecho, la interpretación y la aplicación del derecho, son competencias que corresponden al juez ordinario, por lo que el juez constitucional limita al ámbito de su actuación a la comprobación de si en la aplicación del derecho se ha producido una vulneración a un derecho constitucional²⁵⁹.

n) 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. [...]

o) El artículo 70.3 de la Ley No. 137-11 prescribe que el amparo es inadmisibile cuando es “notoriamente improcedente”, tal y como sucede en el caso que nos ocupa, motivo por el cual el juez de amparo debió haber declarado inadmisibile la acción.

²⁵⁹El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

83.- El caso en cuestión concernía a la pretensión del recurrente en revisión de que fuera anulada la decisión del juez de amparo que le ordenó devolver una motocicleta que el recurrente alegaba era de su propiedad. Se trataba, por tanto, de un caso en el que la titularidad del bien se encontraba en discusión, pese a que el accionante había invocado la violación al derecho de propiedad. Sin embargo, por tratarse de una cuestión que requería «la determinación del hecho, la interpretación y la aplicación del derecho», resultaba un problema de legalidad ordinaria, que, en consecuencia, incumbía a la competencia exclusiva de los jueces ordinarios. En este contexto, el Tribunal Constitucional estatuyó, con sobrada razón, que el juez de amparo debió declarar la acción inadmisibles por ser «notoriamente improcedente».

En adición a lo anterior, el precedente citado tiene elementos comunes con el caso objeto de este voto, pues en ambas especies se imponía determinar si el acto u omisión impugnados eran ilegales o arbitrarios²⁶⁰ para poder establecer si había conculcación o no a un derecho fundamental. Lo anterior implica que en las dos situaciones el acto lesivo, o sea, la acción u omisión impugnada, no era *manifiestamente arbitraria o ilegal*, a la luz de la normativa que dispone tanto el artículo 72 de la Constitución, como el 65 de la Ley núm. 137-11. En este sentido, se trataba de circunstancias que requerían análisis y aplicación de la legislación ordinaria, cuestión que, como bien estableció este colegiado en la sentencia TC/0017/13, resulta una cuestión exclusiva de los jueces ordinarios y ajena al régimen del amparo, por ser un caso «notoriamente improcedente»²⁶¹.

²⁶⁰ En el precedente citado era necesario instruir el proceso para establecer cuál de las partes era la propietaria del bien, y si había habido alguna manipulación o actuación fraudulenta para despojar de dicho bien al propietario real. En el caso objeto de este voto, el carácter arbitrario o ilegal de la negativa de entrega de los planos y otros documentos reclamados por la amparista depende de la interpretación que se haga de la legalidad del requerimiento de la donación del terreno destinado para área verde que hace el Ayuntamiento de SDE, entre otros elementos.

²⁶¹ Véase también en este sentido la sentencia TC/0364/14.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

84.- Contrario al criterio adoptado en este caso, siempre que resulte necesario determinar la legalidad del acto lesivo –acto u omisión que se impugna (que alegadamente conculca o amenaza un derecho fundamental), el caso debe ser relegado a la jurisdicción ordinaria por tratarse de cuestiones de legalidad ordinaria que resultan, por tanto, notoriamente improcedentes. Así lo sostuvo este mismo colegiado en la sentencia TC/0276/13, en la que declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente:

j. La fijación del supuesto del hecho y la aplicación del derecho son competencias que corresponden al juez ordinario, por lo que el juez constitucional limita el ámbito de su actuación a la comprobación de que en la aplicación del derecho se haya producido una vulneración a un derecho fundamental.

K. 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. Este mismo tribunal Constitucional ha manifestado en la sentencia TC/0017/13 que “la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria”.

l. Conforme a las disposiciones del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo es inadmisibile cuando la petición de que se trata resulta notoriamente improcedente, como sucede en la especie, en el que el conflicto de que se trata no configura conculcación alguna a derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85.- Igualmente, en la sentencia núm. 022/14 el Tribunal Constitucional determinó respecto de los casos en que se requiera juzgar y conocer elementos de fondo, lo siguiente:

l) Habiendo examinado estos hechos, el Tribunal Constitucional es de opinión que es a la jurisdicción ordinaria que le corresponde dirimir este conflicto, ya que el mismo revela elementos fácticos y de legalidad ordinaria que impiden que la jurisdicción de amparo, que por su propia naturaleza es sumaria, sea la correspondiente para conocer de un asunto esta índole.

m) En ese sentido, resulta importante recordar lo esbozado por este tribunal en su Sentencia TC/0017/13, de fecha veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), [...]

p) En tal virtud, analizar este caso implicaría juzgar y conocer elementos específicos del fondo, lo que conllevaría la aplicación e interpretación directa tanto de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola, como del Código de Procedimiento Civil, del Código Civil y otras leyes adjetivas, labor que no le corresponde a la jurisdicción de amparo por estar limitada al restablecimiento de los derechos fundamentales que han sido violentados o a impedir que esa conculcación se produzca, siendo más bien la jurisdicción ordinaria la que puede remediarla por medio de sus procedimientos particulares.

r) Por tanto, el Tribunal Constitucional entiende que el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Banco de Reservas de la República Dominicana debe ser acogido y, por ende, la acción de amparo interpuesta por el señor Mateo Feliz Feliz debe ser declarada inadmisibles, ya que la misma deviene en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

notoriamente improcedente, en virtud de que su decisión y conocimiento corresponde a la jurisdicción civil ordinaria y no al juez de amparo.

86.- Como muestra de la recurrencia con que este colegiado había adoptado el criterio de la notoria improcedencia en los casos de mera legalidad, en la sentencia TC/0361/14 se estableció que:

o. [...] la acción de amparo tiene como función principal restaurar un derecho fundamental que ha sido violado, pero no es apropiada para determinar el tipo, la forma y el fondo de negociaciones que, por mandato legal, se dejan abiertas a las partes, escapando, por ende, al ámbito de dicha acción.

p. El Tribunal recalca, además, que en caso de existir cualquier disputa en cuanto a estas reclamaciones y negociaciones, las partes podrán acudir ante los tribunales ordinarios, los cuales deberán solucionar y remediar cualquier conflicto que surja en ocasión de esta situación.

q. Finalmente, una de las causales de inadmisibilidad establecidas por la Ley núm. 137-11, en su artículo 70.3, es que la petición de amparo resulte notoriamente improcedente, lo cual resulta, entre otros casos, cuando se pretende resolver por la vía de amparo asuntos que han sido designados por el legislador a la vía ordinaria.

87.- Tal y como en su momento sostuvo este colegiado, aun cuando el peticionante de amparo invoque la violación de un derecho fundamental para establecer su vulneración, resulta necesario efectuar un análisis profundo tanto de la pruebas, como de la veracidad de los alegatos de las partes, por lo cual el caso debe ser inadmitido por ser notoriamente improcedente. Lo anterior se

Sentencia TC/0173/15. Expediente núm. TC-05-2012-0105, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecutoriedad de sentencia incoados por el Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este contra la Sentencia núm. 0141-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe a que, como hemos sostenido, el amparo tiene por objetivo la tutela, protección y restitución de los derechos fundamentales amenazados por actos u omisiones *manifiestamente* arbitrarios o ilegales, características que se puedan evidenciar de manera sumaria sin necesidad de un examen profundo del caso.

88.- Por otro lado, este tribunal ha estatuido con razón que también resulta notoriamente improcedente la acción de amparo para la tutela de un derecho cuya titularidad se encuentra en discusión. En este sentido, mediante decisión TC/0364/14 estableció lo siguiente:

v. [...] el determinar la verdadera propiedad de las referidas parcelas es una cuestión de fondo que debe ser delimitada por la jurisdicción correspondiente, esto es, la inmobiliaria, ya que la jurisdicción de amparo, por su propia naturaleza esbozada en el artículo 72 de la Constitución dominicana y en el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, -lo que ha sido desarrollada por la jurisprudencia tanto de este tribunal como de otros tribunales constitucionales- se limita a restaurar un derecho fundamental que ha sido violentado, no pudiendo reconocer o decidir asuntos que corresponden a la jurisdicción ordinaria dentro de la República Dominicana, como lo son las Litis sobre derechos registrados.

w. La existencia de esta litis deja claro, tal y como se estableció previamente, que no existe certeza sobre la existencia de un derecho fundamental –el de propiedad en este caso- a favor de la parte recurrente, sociedad Almacenes Generales de Depósitos del Agro M.C., S.A., sino que más bien la titularidad del derecho se encuentra en conflicto.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

x. En tal virtud, el presente caso es una cuestión de legalidad que debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria, por lo que la referida acción debe ser declarada notoriamente improcedente, en virtud de las disposiciones del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

89.- Esta decisión sustenta, a su vez, la necesaria existencia de certeza de que la titularidad del derecho fundamental invocado en la acción de amparo recaiga en el accionante; es decir, que dicha titularidad no se encuentre sujeta a discusión. Así lo sostuvimos previamente al establecer los presupuestos generales de procedencia del amparo, demostrando que, en caso de inexistencia de cualquiera de ellos, la acción resultaría viciada por notoria improcedencia, tal como lo dispuso este colegiado en el precedente citado.

CONCLUSIÓN

90.- En la primera parte del presente voto hemos comprobado las razones por las que, en nuestro criterio, el Pleno de este Tribunal Constitucional incurrió en una errónea interpretación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Estimamos, en efecto, tal como lo hemos indicado en varias oportunidades, que el caso no debió ser decidido por la vía judicial ordinaria (entendiendo que se trataba de la vía efectiva), puesto que ello implicaba interpretar erróneamente al amparo en nuestro país como una acción subsidiaria o residual. Por consiguiente, tal como hemos demostrado, el Pleno debió pronunciar la inadmisión por notoria improcedencia, según el artículo 70.3 de la indicada ley, debido a que la acción en cuestión había sido interpuesta contra actos cuya arbitrariedad o ilegalidad no eran manifiestas.

91.- Estamos convencidos de que esta errónea percepción de la supuesta subsidiariedad de la acción de amparo en la República Dominicana se ha originado por la notoria prevalencia de esta concepción en la mayor parte de los ordenamientos latinoamericanos, así como en España, como tuvimos la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

oportunidad de comprobar. A nuestro modo de ver, parece haberse obviado la circunstancia de que el amparo también tiene carácter principal en Chile, Ecuador, Costa Rica y México, según expusimos anteriormente. De ahí el motivo de haber abordado brevemente en este voto la naturaleza del amparo en estos cuatro países, aparte de haberlo hecho, también de forma sucinta, en la mayor parte del resto de Latinoamérica, así como en España.

92.- En la segunda parte del presente voto particular hemos establecido asimismo los presupuestos generales de procedencia que deberán ser *siempre* satisfechos en toda acción de amparo que se estime procedente o admisible, de modo que ante la ausencia de uno cualquiera de dichos presupuestos se impone la declaración de inadmisibilidad de la acción por notoria improcedencia. Este dictamen implica, en consecuencia, que el caso deberá ser instruido por la justicia ordinaria. Quedó evidenciado, además, cuando abordamos al final de este voto la exposición de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el tema que nos ocupa, que la tesis que sostenemos ya había sido establecida por este mismo colegiado mediante numerosas sentencias.

93.- Sin embargo, entendemos que nuestro cometido con en este trabajo quedaría incompleto si no aportamos una guía que sometemos a consideración de este colegiado a los fines de aplicar las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11. Estimamos que la aplicación de estas directrices resultaría considerablemente útil a la hora de determinar cuál de las tres causales de inadmisibilidad deberá aplicarse en cada caso concreto que se someta al escrutinio del Tribunal Constitucional.

94.- En efecto, teniendo en cuenta que los presupuestos de procedencia son los que otorgan al amparo su configuración, según se desprende de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11, y que la ausencia de cualquiera de ellos implica la notoria improcedencia de la acción, sostenemos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que primero debe evaluarse si el caso reúne todos y cada uno de los indicados presupuestos de procedencia (verificación de la causal de la notoria improcedencia 70.3 de la Ley núm. 137-11). En este tenor deberá identificarse en cada caso:

- Que el derecho cuya tutela se persigue tenga carácter fundamental.
- Que no exista duda sobre la titularidad del derecho del accionante.
- Que el acto –o la omisión lesiva– esté perfectamente identificado, de acuerdo con los caracteres expuestos en el presente voto.
- Que el acto u omisión es de la autoría de la persona (particular o autoridad pública) contra la cual se ha interpuesto la acción.

95.- A continuación, para verificar si la acción de amparo es extemporánea (causal de inadmisibilidad del artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11), debe establecerse la fecha de ocurrencia del acto u omisión lesivo, o bien la fecha concreta en que el amparista tuvo conocimiento de que dicho acto u omisión lesionaba sus derechos, al igual que la fecha en que fue incoada la acción de amparo. Finalmente, una vez se compruebe la admisibilidad del caso respecto de las dos causales antes referidas, si se entiende que, dada las características particulares del caso existe una vía *más eficaz* que el amparo para restituir el derecho lesionado, entonces deberá considerarse el pronunciamiento de su inadmisibilidad por la existencia de otra vía efectiva (causal del inadmisibilidad prevista en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11).

96.- Naturalmente, tras el análisis de la guía antes descrita, se colegirá que la aplicación del 70.1 como causal de inadmisibilidad será ciertamente excepcional. Y es que está llamada a serlo, pues como hemos argumentado y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentado en el presente voto, la acción de amparo dominicano tiene un carácter principal y no subsidiario. En este sentido, el filtro real para evitar la sustitución del amparo por los procesos ordinarios consiste en ponderar en cada caso la verificación de los presupuestos generales de procedencia del amparo, pues, contrario a lo que se pudiera entender, no todos los casos tienen que ser resueltos por vía del amparo.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario