



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0300/16

Referencia: Expediente núm. TC-05-2015-0288, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Asociación de Propietarios Villa Caletón contra la Sentencia núm. 00237-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de julio del año dos mil dieciséis (2016).

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

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La Sentencia núm. 00237-2015, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015). Dicho fallo declaró inadmisibles la acción de amparo incoada por la razón social Asociación de Propietarios Villa Caletón, el veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015), en contra del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo.

La sentencia anteriormente descrita fue notificada por la Asociación de Propietarios Villa Caletón al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al Ministerio de Turismo, a la sociedad comercial Cap Cana, S. A. y a la Procuraduría General Administrativa mediante el Acto núm. 503/2015, del veintitrés (23) de octubre de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo de la República Dominicana.

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

En el presente caso, la parte recurrente, Asociación de Propietarios Villa Caletón, apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015), y remitido a este tribunal constitucional el dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso anteriormente descrito fue notificado al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al Ministerio de Turismo, a la sociedad comercial Cap Cana, S. A. y a la Procuraduría General Administrativa, mediante el Acto núm. 415/2015, del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo de la República Dominicana.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, la Procuraduría General Administrativa y la Interviniente Forzosa CAP CANA, S. A., y en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por la razón social ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS VILLA CALETÓN, en fecha 25 de marzo de 2015, en contra del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y el MINISTERIO DE TURISMO, en la cual fue llamada en intervención forzosa la sociedad comercial CAP CANA, S. A., en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11. Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por existir otras vías judiciales efectivas para la protección del derecho fundamental invocado, como lo es la contenciosa administrativa ante este mismo Tribunal, en sus atribuciones contenciosas administrativas.

SEGUNDO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de la República Dominicana, y el artículo 66 de la Ley No. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

Los fundamentos dados por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo son los siguientes:

XII. En la especie, la accionante, ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS VILLA CALETÓN, ha incoado una Acción Constitucional de Amparo con el propósito de que se ordene al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al Ministerio de Turismo abstenerse de otorgar a de cualquier tipo de permiso, licencia u autorización de no objeción alguna para la construcción de edificaciones en los alrededores del Club de Playa Caletón dentro del Proyecto Turístico de Cap Cana o, en caso de haber sido emitido, suspender provisional e inmediatamente, por constituir dicho permiso una amenaza inminente al derecho fundamental a habitar en un medio ambiente adecuado y una violación directa al derecho fundamental a la propiedad y a la seguridad jurídica.

XIII. El artículo 1 de la Ley No. 1494, que Instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativo establece 'Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. Contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos: c) Que vulneren



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos”.

XIV. Asimismo el artículo 1 de la ley No. 13-07 de fecha 05 de febrero del año 2007 dispone que: “Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario Financiero, Sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominara Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

XV. Es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos que podrían entenderse perjudicados como consecuencia de los efectos de un acto dictado por la Administración Pública en ejercicio de sus funciones como órgano Estatal, el cual en la especie es el Permiso Ambiental No. 2624-15 de fecha 08 de abril del año 2015 dictado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 1494, con el objeto de que la persona que entienda que la Administración Pública ha actuado en inobservancia al ordenamiento jurídico al que como institución también se encuentra sometida, pueda encausar perseguir sus pretensiones ante una jurisdicción imparcial. Este es un procedimiento en el cual las partes se encontraran en mejores condiciones de hacer valer sus derechos, por lo que constituye la vía judicial idónea y efectiva para brindar la protección demandada: tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0034/14, de fecha veinticuatro (24) del mes de febrero



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del año dos mil catorce (2014), página 12, literal i), en el sentido de que: “El recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar”, razonamiento extensivo por ende a las cuestiones que obedecen a la tutela administración-particular.

XVI. La accionante no puede pretender obtener la protección de sus derechos a través de la celeridad que le ofrece la vía del amparo, en razón del carácter subsidiario que caracteriza a ésta vía, sino que por el contrario y en virtud de las disposiciones que rigen la materia, dicha sociedad debe perseguir sus objetivos a través del recurso contencioso administrativo.

XVII. En consecuencia, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que ésta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie.

XVIII. Cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibles; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder a través del correspondiente recurso contencioso administrativo. Por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria, tal y como lo establece el numeral 1) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en consecuencia, procede declarar inadmisibles la presente Acción Constitucional de Amparo, interpuesta en fecha 25 de marzo del año 2015,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la sociedad ASOCIACION DE PROPIETARIOS VILLA CALETÓN, sin necesidad de ponderar ningún otro pedimento.

XIX. Habiendo el tribunal declarado inadmisibile la presente acción, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes en ocasión de la misma.

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

La parte recurrente, Asociación de Propietarios Villa Calentón, pretende que se revoque la sentencia objeto del recurso y, en consecuencia, se acoja la acción de amparo alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a. *Que [e]n fecha 12 de julio de 2002, el MIMARENA, a través del actual Viceministerio de Gestión Ambiental emitió la Licencia Ambiental No. 0032-02, mediante la cual autoriza a la sociedad comercial Cap Cana, S.A. (en lo adelante Cap Cana”) a desarrollar un proyecto turístico en la Parcela No. 367 del Distrito Catastral No. 11 en el paraje de Juanillo, en el Municipio de Higüey, Provincia La Altagracia, República Dominicana.*

b. *Que [c]onforme dicha autorización, los usos de suelos propuestos para este proyecto incluyen las siguientes características una marina y canales; solares de playa de fundadores, lotificación de solares de playa y de solares de campos de golf; hoteles, villas, condominios y apartamentos; campos de golf; clubes náuticos y de playa; una red vial de 75 Krn; un sistema de agua potable y un sistema de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos; sistema de desagüe de aguas fluviales; sistema de generación de energía eléctrica y de distribución de gas propano; entre otros. Estos aspectos fueron desarrollados en el Plan Maestro o Máster Plan del proyecto turístico, los cuales fueron ofertados a los posibles compradores e inversionistas como características únicas de dicho proyecto.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Que [e]s importante indicar que la Licencia Ambiental No. 0032-02 cubre el plan general de desarrollo turístico propuesto por Cap Cana en el estudio ambiental regional, incluyendo los usos de suelos propuestos y los solares de playa socios fundadores. No obstante, dicha autorización condiciona al procedimiento de estudios ambientales individuales a cada uno de los proyectos específicos que Cap Cana desarrolle dentro del proyecto turístico. Es decir, que el MIMARENA tiene la responsabilidad de evaluar cada uno de los proyectos construidos dentro del proyecto turístico Cap Cana con la finalidad de determinar si dichas construcciones cumplen con las disposiciones consagradas en el Plan Maestro, así como también en la Ley No 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de fecha 18 de agosto de 2000 (en lo adelante “Ley No. 64-00”). De modo que los proyectos específicos se encuentran amparados en el plan general sin embargo, el plan general no autoriza a los proyectos específicos.

d. Que [l]uego de aclarar la vinculación que posee el plan general con los proyectos específicos, es oportuno señalar que, en fecha 24 de marzo de 2014, el Viceministerio de Gestión Ambiental del MIMARENA emitió la Resolución VGA No. 051-2014, mediante la cual sanciona administrativamente al Proyecto Turístico Cap Cana por el incumplimiento de las obligaciones consagradas en la Licencia Ambiental No. 0032 02. En esta resolución como podrá comprobar ese Honorable Tribunal, el MIMARENA evidenció que el plan general que ampara a todos los permisos ambientales se encuentra vencida y por consiguiente, carece de efectos jurídicos.

e. Que [a]hora bien, independientemente de que el plan general de dicho proyecto turístico se encuentra vencido, el MIMARENA, en fecha 8 de abril de 2015, emitió el Permiso Ambiental DEA No. 2426-15, mediante el cual autoriza la construcción de cinco (5) edificaciones de dos y tres niveles dentro del Paraje de Juanillo, ubicado dentro del Proyecto Turístico de Cap Cana. De modo que es evidente que dicha entidad se contradice en sus decisiones, pues, por un lado, indica que la Licencia Ambiental No 0032-02 se encuentra vencida y, de igual forma, que Cap



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cana ha vulnerado las disposiciones de la Ley No. 64-00, provocando destrucción y degradación de ecosistemas naturales, y por otro lado, un año después, y en el proceso de desarrollo de una Acción de Amparo Preventivo Colectivo en procura de la protección del derecho fundamental a habitar en un medio ambiente adecuado, el derecho fundamental a la propiedad y a la seguridad jurídica, autoriza a Cap Gana a la construcción de un nuevo proyecto específico sin contar con un plan general vigente.

f. *Que (...) los propietarios de villas en Caletón se han organizado en una asociación sin fines de lucro, a fin de garantizar que la promotora no vulnere los derechos que previamente éstos han adquirido, mediante la construcción de edificaciones que ponen en amenaza el derecho fundamental a habitar en un medio ambiente sano o adecuado, el derecho fundamental a la propiedad y el a la seguridad jurídica. Y es que Cap Cana, como bien ha sido comprobado por el propio MIMARENA, ha afectado los manglares y humedales, así como también ha degradado ecosistemas naturales a través de, por ejemplo, la construcción de la playa artificial para el Hotel Sotogrande.*

g. *Que [t]odo lo anterior es base más que suficiente para que toda actividad de Cap Cana sea minuciosamente analizada, pues esta es una empresa que, sin duda alguna, levanta profundas sospechas sobre los posibles daños que podría ocasionar al medio ambiente que circunda su Proyecto Turístico, debido a que se ha comprobado que la misma ya ha actuado en perjuicio del referido entorno natural. Además, porque actualmente dicha empresa no tiene una Licencia Ambiental vigente, lo que necesariamente debe levantar aún más sospechas, especialmente en cuanto a las nuevas propuestas no contempladas en el Master Plan o Plan Maestro original, en virtud del principio de prevención y precaución que rigen en el Derecho Medioambiental.*

h. *Que (...) si observamos una imagen más actualizada de las villas de Caletón, podemos observar que las edificaciones autorizadas por el MIMARENA se*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollan en la parte trasera de las villas 1 y 2 de este complejo. Por tanto, es evidente que dicha construcción autorizada por el Permiso Ambiental, vulnera el derecho fundamental a la propiedad de los miembros de la Asociación de Villa Caletón, los cuales son propietarios de villas en dicha área, y, de igual forma, inobserva las obligaciones asumidas por la promotora a través del Master Plan o Plan Maestro, pues, conforme el artículo 16, numeral 1, de dicha declaración, “[l]a Promotora tendrá la facultad de enmendar la presente Declaración a su entera discreción para cualquier fin, siempre que aún sea dueño de alguna parte de la Propiedad, con la condición de que la enmienda no tenga efecto material adverso sobre los derechos de cada Propietario de una Unidad’. De modo que, si bien es cierto que Cap Cana posee la potestad de desarrollar proyectos específicos dentro del Proyecto Turístico Cap Cana —potestad que se encuentra en duda pues su Licencia Ambiental no se encuentra vigente-, no menos cierto es que dichos proyectos no pueden vulnerar los derechos adquiridos por los propietarios de unidades.

i. Que [e]stas circunstancias, más el precedente fijado por Cap Cana en la construcción de proyectos específicos que han erosionado la playa de Juanillo y han provocado la destrucción de ecosistemas de manglares y humedales, justifican por sí solas el hecho de que ese Honorable Tribunal acoja el presente Recurso y revoque la Sentencia recurrida, pues es evidente que no se ha tutelado debidamente el derecho fundamental a habitar en un medio ambiente sano y el derecho fundamental a la propiedad de los miembros de la Asociación Villa Caletón, que se ven amenazados por la construcción de dichos edificios, por parte de una empresa que se ha comprobado que ha causado daños graves al medio ambiente.

j. Que (...) la acción de amparo procuraba constatar la inminente vulneración de los derechos fundamentales de Asociación Villa Caletón, en el caso de que se concrete la construcción de edificaciones alrededor del Club de Playa Caletón por una compañía que tiene un historial de depredación ambiental, como lo es Cap Cana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Que (...) podemos afirmar que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo utilizó erróneamente el criterio desarrollado por ese Honorable Tribunal pues, si bien es cierto que “el recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar” 4, no menos cierto es que para declarar el amparo inadmisibile se requiere que la otra vía sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. Por esto, si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, no todos son aplicables en todas las circunstancias”, pues existen casos. Como el de la especie, que ameritan de una tutela judicial diferenciada.

l. Que (...) debemos advertir que el Tribunal a-quo inobserva que la referida Acción de Amparo era de naturaleza colectiva y, simultáneamente, preventiva. Esto así pues, al momento de interponerse dicha acción, no existía ningún acto administrativo, sino que fue sospechosamente dictado dos días después de que la referida acción de amparo fuera notificada a las partes. Entonces, a través de esa acción de amparo se procuraba proteger derechos e intereses colectivos y difusos. Esta situación por sí sola convierte a la acción de amparo en la vía más idónea para garantizar la protección al medio ambiente de las personas afectadas por las irregularidades cometidas por la empresa Cap Gana, pues, en los casos en que se encuentran envueltos intereses colectivos y difusos, el amparo actúa como una tutela diferenciada atendiendo a la necesidad de proveer protección jurisdiccional efectiva, adecuada y oportuna a la realidad material de dichos intereses. En ese sentido, si bien es cierto que la Asociación Villa Caletón constituye una asociación de propietarios del área, afectados particularmente por el Permiso Ambiental No. 2624 15, no menos cierto es que ésta posee la legitimación procesal requerida para reclamar por sí la tutela de derechos o intereses colectivos y difusos, como son los derechos fundamentales relativos al medio ambiente, específicamente, el derecho fundamental a habitar en un medio ambiente sano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Que (...) *independientemente de que la Recurrente posea un interés individual de hacer cesar la lesión o amenaza de los derechos colectivos, el amparo mantiene su naturaleza jurídica: un amparo preventivo para salvaguardar intereses colectivos y difusos. De modo que la protección de estos derechos requieren de una tutela judicial diferenciada por los riesgos asumidos por toda una comunidad en caso de materializarse la vulneración de los derechos fundamentales reclamados. Esta situación fue inobservada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, pues ésta asumió que la suspensión de la actuación que genera la turbación indebida obedece, en principio, a efectos particulares, ignorando por completo los riesgos asumidos por la comunidad como consecuencia de la construcción en el área descrita, inobservando las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico.*

n. Que (...) *en ningún momento se le solicitó al juez de amparo determinar la legalidad o no del Permiso Ambiental No. 2624-15 otorgado a la empresa Cap Cana, sino que se le solicitó al Tribunal a-quo que, en base a los documentos aportados donde se demuestra que dicha empresa cuenta con un historial de depredación ambiental, así como que se ha vencido su Licencia Ambiental, previniera un daño grave en el medio ambiente de la comunidad del sector, haciendo cesar la turbación indebida cometida por Cap Cana. Lo que la Asociación Villa Caletón pretendía era que, al garantizar dichos derechos e intereses colectivos y difusos, se salvaguardara su derecho fundamental a habitar en un medio ambiente sano, a la propiedad y a la seguridad jurídica.*

o. Que (...) *la Asociación de Villa Caletón, a través del presente recurso de revisión, pretende garantizar a sus miembros sus derechos fundamentales a un medio ambiente adecuado, a la propiedad y a la seguridad jurídica, que han sido inobservados como consecuencia de la errónea interpretación otorgada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo a los criterios sostenidos por ese Honorable Tribunal. Y, sobre todo, por inobservar que mediante la acción de amparo se procura garantizar derechos e intereses colectivos y difusos, los cuales*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requieren de una tutela judicial diferenciada de conformidad con el principio de efectividad consagrado en el artículo 7 de la LOTCPC.

p. *Que (...) el Tribunal aquo no evaluó el mandato del legislador al configurar la acción de amparo como la vía más idónea para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos, sino que éste se limitó a comprobar que (a Asociación de Villa Caletón poseía un interés particular en (a decisión del conflicto. Pero, como ya hemos afirmado, en el caso que nos atañe no se trata simplemente de comprobar la legalidad o no de un acto administrativo, sino que la finalidad de la acción es comprobar que el MIMARENA, órgano encargado de otorgar los permisos para la construcción en dicha área, ha inobservado las disposiciones reglamentarias y constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico, ocasionando una amenaza inminente de vulneración a los derechos fundamentales al medio ambiente de las comunidades que se encuentran en los alrededores.*

q. *Que [d]e modo que es claro que las sentencias analizadas por el Tribunal a-quo no guardan relación con el resultado final de la decisión adoptada, por lo que existe una contradicción entre los motivos y el dispositivo, ocasionando una vulneración inminente a los derechos fundamentales de Asociación de Villa Caletón y las comunidades del sector. Este aspecto puede evidenciarse debido a que de las sentencias TC/0041/13 y TC/0182/13 se desprende que la acción de amparo es la vía más idónea para garantizar los derechos fundamentales reclamados, por lo que solo sería inadmisibile si la vía alterna es más efectiva e idónea que dicha acción; aspecto que no ha podido ser demostrado por el Tribunal a-quo pues las peculiaridades de la acción evidencian que se requiere de una tutela judicial diferenciada que no puede ser otorgada de manera efectiva por la jurisdicción contenciosa administrativa.*

r. *Que (...) es preciso reiterar que en la especie Cap Cana, al incumplir las disposiciones del Master Plan o Plan Maestro, amenazó los derechos fundamentales a habitar en un medio ambiente sano o adecuado, a la propiedad y a la seguridad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica de los miembros de la Recurrente amenazas, en principio, ajenas a un acto administrativo. Por tanto, la vía idónea para la protección de los derechos en peligro en el presente caso es la acción de amparo, en el entendido de que, además de procurar la protección del derecho colectivo a un medio ambiente sano, en el momento en que se presentó la acción no exista un acto administrativo que atacar.

s. *Que (...) independientemente del interés particular de la Recurrente y de los conflictos que pueden generarse con respecto a la emisión del Permiso Ambiental 262415 para la construcción en los alrededores del Club de Playa Villa Caletón, la acción de amparo se perfila como la vía judicial más efectiva pues procura evitar la ocurrencia de un perjuicio al derecho colectivo a habitar en un medio ambiente sano como consecuencia de la construcción de unas edificaciones por parte de una empresa que no cuenta con Licencia Ambiental vigente, y que, en adición, tiene un historial de depredación ambiental. Esta situación obliga al juez de amparo a tomar las medidas requeridas para salvaguardar de manera efectiva la protección de estos derechos, toda vez que los perjuicios ocasionados por las actuaciones ilícitas no podrían ser posteriormente reparadas por una jurisdicción ordinaria.*

t. *Que (...) es evidente que el Tribunal aquo ha inobservado las disposiciones de la LOTCPC y por consiguiente, ha vulnerado el principio de efectividad y la tutela judicial efectiva de la Asociación Villa Caletón, pues una de las condiciones de una efectiva protección jurídica es que el resultado del procedimiento garantice los derechos materiales del respectivo titular de derechos. En la especie, solo basta con observar que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo desconoció completamente los derechos colectivos que se pretenden tutelar mediante la acción de amparo, para comprobar que dicho tribunal ha incurrido en un error al considerar la jurisdicción contenciosa administrativa como la vía judicial más efectiva para garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado de las comunidades del sector. Esto, pues, tanto el recurso contencioso administrativo como las medidas cautelares se encuentran sujetas a requisitos y formalidades que*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hacen ilusorias la protección efectiva de los derechos fundamentales reclamados en la especie.

u. *Que (...) dada las peculiaridades de la acción de amparo interpuesta por la Asociación de Villa Caletón, en la cual se pretende cesar la construcción en los alrededores del Club de Playa Villa Caletón por parte de la empresa Cap Cana pues afecta derechos colectivos y difusos, así como también derechos individuales fundamentales, el Tribunal aquo debió aplicar una tutela judicial diferenciada, interpretando el ordenamiento procesal conforme a la prevalencia de los derechos reclamados, el principio de efectividad y la protección de la tutela judicial efectiva. De modo que es evidente que no existe una vía más efectiva, expedita y sumaría que la acción de amparo para garantizar, de manera real y verdadera, la protección de los derechos colectivos amenazados por las actuaciones de la empresa Cap Cana y la inobservancia del MIMARENA de las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico referidas al tema.*

v. *Que [r]esulta que las pretensiones de Cap Cana de edificar en los alrededores del Club de Playa Caletón, como ya hemos adelantado en párrafos anteriores, no solo constituye una muy probable depredación del medio ambiente y por tanto una violación al derecho fundamental a habitar en un medio ambiente sano o adecuado en perjuicio de los miembros de la Recurrente, sino que, también, la construcción de dichas edificaciones conlleva una violación directa del derecho de propiedad y de la seguridad jurídica de los mismos. Esto así por varias razones; i) tal construcción significa un aumento de la densidad del Proyecto Turístico Cap Cana, lo que se traduce en una reducción del valor de dichas propiedades y, sobre todo, conlleva la destrucción de los sectores o áreas comunes que constituyen características sine qua non de las propiedades; y, u) dicha construcción se realiza en total desconocimiento de lo que es el Máster Plan o Plan Maestro original de dicho proyecto turístico así como también de los contratos de compraventa de los hoy propietarios en ese lugar. Todo esto, indudablemente significa una vulneración*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad de tales personas, como bien demostraremos a continuación.

w. *Que (...) destacamos que si bien en nuestro caso no se configura de manera concreta la necesidad de exigir la finalidad o utilidad social stricto sensu del derecho de propiedad de Cap Cana sobre los terrenos en los cuales pretende realizar las edificaciones en cuestión, sí vale resaltar que se configura un límite, una obligación que restringe a dicha empresa, que no le permite abusar del ejercicio de ese derecho de propiedad en razón de que el mismo se encuentra sujeto no solo a las leyes del Estado dominicano de manera general, sino que, de manera particular y concreta, también está limitado por decisión propia, libre y voluntaria entre Cap Cana y los hoy propietarios miembros de la Recurrente, por el Máster Plan o Plan Maestro original del Proyecto, que constituyó un elemento fundamental de la oferta de venta, y por los contratos de compra/venta, que son ley entre las partes según lo establece nuestro Código Civil.*

x. *Que (...) no cabe duda entonces de que al haber aceptado el MIMARENA la construcción por parte de Cap Gana de unas edificaciones en los alrededores del Club de Playa de Caletón, se transgrede el núcleo duro del derecho de propiedad de los miembros de la Recurrente pues no solo se reduciría su valor con la materialización de la construcción, sino también las características esenciales de las propiedades en cuestión contempladas en el Máster Plan o Plan Maestro original y en los contratos de compra/venta. Y es que las propiedades no son solo las casas o solares particulares de cada uno de ellos, sino que incluyen también las áreas y zonas verdes y comunes del proyecto, por lo que la eliminación o reducción ilegítima de dichas áreas, como se pretende debe ser considerado, necesariamente, como una disminución ilegítima del derecho de propiedad de los hoy propietarios miembros de la Asociación Villa Caletón.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Hechos y argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión constitucional en materia de amparo

A. La parte recurrida, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pretende que se rechace el recurso de revisión constitucional que nos ocupa alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a. *Que los accionantes no demostraron que se le estaba violando algún derecho fundamental, sino que buscan la suspensión de un Acto Administrativo, que al no tratarse de violación de derecho fundamental, el Ministerio de Medio Ambiente, planteo el medio de Inadmisión que contiene el artículo 70. ordinario 1 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos Constitucionales, por existir otra vías judiciales efectivas para la protección del derecho fundamental invocado, como lo es la medida cautelar y el recurso contencioso administrativa ante este mismo tribunal en sus atribuciones contenciosas administrativas.*

b. *Que para los recurrentes solicitar lo planteado, en su instancia contentiva de la acción constitucional en amparo, existen otras vías judiciales que le permiten a éste de manera efectiva obtener las mismas pretensiones que perseguía con la referida acción, como lo es el Recurso Contencioso Administrativo., tal y como fue planteado por el Tribunal Superior Administrativo, al adoptar su decisión, declarándolo Inadmisibile.*

c. *Que los accionantes en amparo, Asociación de Propietarios Villa Caletón, están de acuerdo con la sentencia que han recurrido, y muestra de eso fue que interpusieron un Recurso contencioso administrativo en fecha 18/5/2015, el cual fue notificado o comunicado al Ministerio de Medio Ambiente mediante el Auto No. 2425-2015 de fecha 26 de mayo del 2015, del expediente No. 030-15-00758, dictado por la Jueza presidente del Tribunal Superior Administrativo, donde se no otorga un plazo de 30 para Presentar un Escrito de Defensa.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. *Que, en la especie, ante la existencia de una vía Judicial que de manera efectiva puede tutelar y proteger los derechos supuestamente conculcados, esto es, la Contenciosa-Administrativa mediante un Recurso Contencioso Administrativo, se impone declarar inadmisibile la presente Acción Constitucional de Amparo en aplicación de las disposiciones esbozadas en el numeral 1) del artículo 70 de la Ley No. 137- 11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, sin necesidad de ponderar ningún otro pedimento, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.*

e. *Que analizamos las causas de inadmisibilidat del amparo, previsto por el Art. 70 de la Ley No. 137-11 y nos encontramos que la acción es inadmisibile cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. Esto significa que el amparo es improcedente cuando existen otros medios procesales a los que puede acudir el amparista para reclamar la protección de sus derechos.*

f. *Que este caso específicamente de la sociedad comercial Asociación de Propietarios Villa Caletón, en su acción constitucional de amparo, que plantean no emitir permiso, licencia u otros actos administrativos, o la suspensión, quedando claro que no existen derechos fundamentales vulnerado o amenazado por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; por no existir ninguna actuación del Ministerio, ni probar que realice ninguna actividad en ese lugar.*

B. La parte recurrida, Ministerio de Turismo, pretende, de manera principal, que se declare inadmisibile el recurso y, de forma subsidiaria, que se rechace el recurso de revisión constitucional que nos ocupa alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a. *Que de acuerdo a los argumentos de las partes, se observa que los recurrentes, representados por la Asociación de Propietarios Villa Coletón, interpusieron la referida acción de amparo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Naturales, y en contra el Ministerio de Turismo y demanda en intervención forzosa a Cap Cana, S.A., con el propósito de que se ordene al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al Ministerio de Turismo abstenerse de otorgar, ya sea a Cap Cana, S.A., o algún tercero, cualquier tipo de permiso, licencia, autorización de no objeción alguna, para la construcción de edificaciones en los alrededores del club de Playa Coletón dentro del Proyecto Turístico de Cap Cana, o en caso de haber sido emitido, suspender provisional e inmediatamente, por constituir dicho permiso o autorización una amenaza inminente al derecho fundamental de habitar en un medio ambiente adecuado, y una violación directa fundamental a la propiedad y a la seguridad jurídica.

b. *Que muestra de lo anteriormente expresado, y de que los recurrentes han aceptado lo ordenado por la Sentencia recurrida, en cuanto a que deben reclamar sus derechos por la vía contenciosa administrativa y por ante el Tribunal Superior Administrativo, es el Auto marcado con el No.2425-2015, de fecha 26 de mayo del año 2015, emitido por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, que evidencia que la Asociación de Propietarios de Villa Caletón, antes de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo haber dictado la Sentencia impugnada, ya había interpuesto un recurso contencioso administrativo contra la Licencia Ambiental No. 0032-02, de fecha 12 de julio del 2002, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Ambientales; es decir, que antes de que el Tribunal a-qua le ordenara escoger la vía administrativa, estos (los recurrentes) ya la habían escogido.*

c. *Que [c]uando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibles. En la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder a través del correspondiente recurso contencioso administrativo. Por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria, tal y como lo establece el numeral 1) del artículo 70 de la Ley*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

d. *Que [n]o pudieron demostrar ante el Tribunal a-qua la conculcación de derechos fundamentales colectivos y difusos, como es la violación al Medio Ambiente; toda vez que los trabajos de la nueva edificación del proyecto turístico CAP CANA cuenta con Licencia Ambiental No. 0032-02, de fecha 12 de julio del 2002; tampoco pudieron demostrar violación al derecho de propiedad, pues no pudieron establecer la titularidad del derecho que supuestamente está siendo transgredido.*

e. *Que [p]or el contrario, lo que se evidenció durante y después del conocimiento de la acción de amparo interpuesta por la recurrente, es que su objetivo es suspender los efectos jurídicos de los actos administrativos que pudieran emitir o que hayan emitido las administraciones recurridas, especialmente la del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*

C. La parte recurrida, Cap Cana, S. A., pretende, de manera principal, que se declare inadmisibile el recurso y, de forma subsidiaria, que se rechace el recurso de revisión que nos ocupa alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a. *Que [e]l señor Fausto Peyrani, quien se autodenominó representante de la inexistente Asociación, es un adquirente de una propiedad en CAP CANA denominada Villa Caletón No. 14 que posee aproximadamente 543 metros cuadrados. Esta villa fue construida por CAP CANA dentro de un terreno único y exclusivo para su villa, con su Certificado de Título individualizado, hasta el punto de incluir un carro de golf tipo Standard. Esta Villa fue adquirida mediante un Contrato de Compraventa la hoy accionada y la sociedad INMOBILIARIARIE 21, SRL en fecha 24 de marzo de 2005.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b. Que [p]ara el señor Fausto Peyrani, todo empieza cuando éste pretende que dicho CaletónBeach Club & Spa, también sea considerado como un “área común” a su Villa adquirida, nada más insólito, ya que su contrato de compraventa solo comprende la villa que adquirió y el CaletónBeach Club & Spa es una propiedad privada exclusiva para los miembros de ella.
- c. Que [e]sta supuesta Asociación fue creada única y exclusivamente como escudo para tratar de presionar a CAP CANA para que el Club Caletón sea área común de su villa, y no aparecer demandando personalmente el señor Fausto Peyrani ni tampoco su compañía que sería la parte más interesada. Por el contrario, pretenden arropar su acción bajo el manto noble de una Asociación sin fines de lucro.
- d. Que [l]a realidad de todo es que no ha habido ni habrá ninguna violación o amenaza inminente al derecho fundamental de “habitar a un medio ambiente adecuado” ni una violación al derecho de propiedad y la seguridad jurídica, más bien lo que existe es una inminencia de violación al derecho de propiedad privada de CAP CANA así como al libre comercio de la misma.
- e. Que [d]e igual forma, no puede existir ninguna violación o amenaza inminente al derecho fundamental de “habitar a un medio ambiente adecuado” ni una violación al derecho de propiedad y la seguridad jurídica, sobre una persona que carece de personería: ni siquiera existe.
- f. Que (...) tampoco el inexistente Accionante ha probado bajo ni un solo medio de prueba, a pesar de la libertad probatoria que existen en materia de amparo, que la sociedad CAP CANA o los Ministerios accionados, se encuentran de manera inminente amenazando el derecho fundamental al medio ambiente, a la propiedad y a la seguridad jurídica, o que vayan a ser amenazados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Que (...) *procede el completo rechazo de la acción y del recurso de revisión porque la accionante no ha probado bajo ningún medio de prueba, que demuestren que los Ministerios accionando no hayan cumplido su labor de órganos reguladores para emitir las licencias, permisos, autorizaciones o certificaciones, que deban emitir, por lo que no puede éste Tribunal interferir en las labores inherentes que le otorga la Ley a dichos Ministerios para cumplir sus funciones.*

h. Que [e]s preciso señalar que al señor Fausto Peyrani así como la hoy Recurrente, Asociación de Propietarios de Villas Caletón, se encuentra sub judice de un proceso penal por violación a las disposiciones de los artículos 147, 148, 150 y 151 del Código Penal Dominicano, incoado por Cap Cana, S. A., quien se ha constituido como querellante y actor civil, por ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional.

i. Que [r]esulta penoso por violar la lealtad procesal y la igualdad de armas, ver como durante el curso de dicha acción de amparo preventivo colectivo, la Asociación de Propietarios de Villas Caletón, representada por el señor Fausto Peyrani, interpuso un recurso contencioso administrativo en contra del Permiso Ambiental DEA No. 2624-15, emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) en fecha ocho (8) del mes de abril del año dos mil quince (2015); pero al mismo tiempo, mantuvo su acción de amparo.

j. Que [e]sto quiere decir que durante el conocimiento de la perniciosa Acción de Amparo Preventivo Colectivo, los “accionantes” incoaron una actuación paralela a dicha vía, persiguiendo los mismos objetivos y la misma finalidad; pero es más curioso aún ver como en fecha diecinueve (19) del mes de agosto del año dos mil quince (2015) es cuando Cap Cana, S. A., le notifican dicho Recurso Contencioso Administrativo, por medio del Acto núm. 403/2015 del Ministerial José Luis Capellán M., Alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo; a sabiendas que nuestra línea argumentativa era que el amparo era inadmisibile por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existir otras vías judiciales efectivas, como lo fue, la interposición de un recurso contencioso-administrativo.

k. *Que [l]a realidad de los hechos es que no hubo ni habrá violación a ningún derecho fundamental argüido por la accionante, por lo que la carencia probatoria, y la existencia de los permisos correspondientes, ocasionan que la vía de amparo no es la vía idónea para proteger las supuestas violaciones.*

l. *Que [s]i verificamos el objeto de la acción de amparo, básicamente se solicita, que se ORDENE al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE y RECURSOS NATURALES, y al MINISTERIO DE TURISMO abstenerse de otorgar a CAP CANA, S.A o algún tercero, cualquier tipo de permiso, licencia, autorización o certificación de no objeción alguno para la construcción de unas edificaciones en los alrededores del Club de Playa Caletón dentro del Proyecto Cap Cana, todo esto sin delimitar ni enunciar a cuáles permisos o proyectos específicamente se encasilla la acción.*

m. *Que [d]e igual forma, éste tribunal ni el tribunal aquo tampoco pudieran suspender provisionalmente éste permiso o ningún otro, porque el Accionante no ha indicado, hasta cuándo o a la espera de qué decisión o situación sería la provisionalidad solicitada: lo que viene al caso nueva vez, la falta de precisión o determinación del objeto de la acción de amparo, lo que se traduce que ésta Accionada no pueda ni sepa de qué defenderse sobre un objeto incierto.*

n. *Que [s]ólo basta hacer un análisis comparativo mecánico entre la Acción de Amparo y el Recurso de Revisión para verificar, determinar y comprobar que las conclusiones antes indicadas, vulneran gravemente el principio de inmutabilidad del proceso y lesionan el derecho de defensa de todas las partes accionadas, incluyendo a la parte quien suscribe.*

o. *Que [p]or tales motivos, la parte accionante, hoy Recurrente no tiene derecho para actuar en justicia solicitando sus Conclusiones Sexta y Séptima, lo que deviene*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la inadmisibilidad de dicha conclusiones por ser violatorias al principio de inmutabilidad del proceso lesivas al derecho de defensa de la sociedad CAP CANA, S.A. y de todos los demás accionados.

p. *Que [s]iendo el Acto Administrativo el núcleo causante de los conflictos que incitan el caso que hoy nos ocupa, implica que el mismo deberá ser dirimido conforme al procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa, ya que los mismos invocan de legalidad que escapan del ámbito del amparo.*

q. *Que [e]l amparo limita la ponderación de pruebas en razón de su celeridad y brevedad, en tanto que los aspectos técnicos de un análisis sobre impactos ambientales no compete ser examinado en una acción de amparo, contrario a lo que ocurriría con la impugnación del Acto por la vía administrativa, que sí permite al Fuero apoderado, analizar las amenidades específicas y los componentes que se deriva del tema en cuestión.*

r. *Que (...) la sociedad CAP CANA, S.A. ha demostró que la hoy Accionante y Recurrente en revisión no ha cumplido con los requisitos de publicidad indicados en el artículo 5 de la Ley 122-05, y que por lo tanto, la accionante no es una persona jurídica en virtud de lo establecido en el párrafo I del indicado Artículo Quinto, que indica que “el registro de incorporación no surtirá efecto y la asociación no será considerada como una persona jurídica, sino después de cumplir con los requisitos de publicidad en el término de un mes de la expedición del registro de incorporación.*

s. *Que [e]s notoriamente improcedente que un Accionado se le permita accionar sin especificar el objeto de su acción, pero más improcedente aún, solicitando de manera temeraria y abusiva, el bloqueo o suspensión de los permisos que la administración pública pueda o no, otorgar a los usuarios, lo que deviene en una interferencia al libre comercio y a los derechos de propiedad, que también son derechos fundamentales, que deben ser salvaguardados al hoy Accionado.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa pretende, de manera principal, que se declare inadmisibile y, de manera subsidiaria, que se rechace el recurso de revisión constitucional alegando, entre otros motivos, los siguientes:

a. *A que la parte recurrente afirma que su acción de amparo procuraba constatar la inminente vulneración de sus derechos fundamentales, en el caso de que se concrete la construcción de edificaciones alrededor del Club de Playa Caletón por una compañía que tiene un historial de depredación ambiental, como lo es Cap Cana.*

b. “A que no es controvertido en la especie que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales emitió el Permiso Ambiental No. 2624-15 de fecha 08 de abril del año 2015”.

c. “A que la parte recurrente no ha presentado ninguna prueba de que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ni el Ministerio de Turismo hubieren vulnerado, lesionado, restringido o amenazado los derechos fundamentales de la parte recurrente”.

d. *A 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, pero no hace constar de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada, como lo requiere el citado artículo 96 de la Ley No. 137-11 por lo que debe ser declarada su inadmisibilidad.*

e. *A que efectivamente de la exposición de la parte recurrente, del fallo recurrido y de los elementos del caso, es indudable que al haber el Ministerio de Medio*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ambiente emitido el referido permiso ambiental, en la especie se trata de un conflicto jurídico de mera legalidad, cuyo objeto debe ser dilucidado en el marco del procedimiento contencioso administrativo correspondiente, como bien lo ha decidido el tribunal a quo, al declarar inadmisibles las acciones por existir otra vía judicial efectiva de conformidad con el artículo 70 ordinal 1 de la citada Ley No.137-11, causa de inadmisión que ha sido objeto una jurisprudencia constante y amplia por parte de ese honorable Tribunal Constitucional.

f. *A que todo lo anterior demuestra de manera irrefutable que la recurrida Sentencia No. 00237-2015 ha sido bien fundada en derecho, y que es conforme con numerosos precedentes constitucionales que la sustentan, de modo que la misma ha sido dada conforme con la Constitución y las leyes aplicables al caso juzgado, razones todas estas, que demuestran que en la especie la cuestión planteada no evidencia especial trascendencia o relevancia constitucional, 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 alegados por la parte recurrente, razón por la cual el presente recurso debe ser declarado inadmisibles, sin examen al fondo.*

g. *A que no existe en la especie ninguna evidencia de que ni Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ni el Ministerio, de Turismo hubieren vulnerado o estén amenazando los derechos fundamentales al habitar en un medio ambiente sano, el derecho de propiedad ni la seguridad jurídica de la parte recurrente, pues no existe acción ni omisión manifiestamente ilícita o arbitraria de estos ministerios, razón por la cual procede, que en cuanto al fondo, el presente RRA sea rechazado.*

7. Pruebas documentales

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Sentencia núm. 00237-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015), mediante la cual se decidió la acción de amparo incoada por la razón social Asociación de Propietarios Villa Caletón, el veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015), en contra del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo, en la cual fue llamada en intervención forzosa la sociedad comercial Cap Cana, S. A.
2. Permiso Ambiental DEA núm. 2624-15, del ocho (8) de abril de dos mil quince (2015), emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
3. Auto núm. 2425-2015, del veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015), dictado por la jueza presidente del Tribunal Superior Administrativo, con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación de Propietarios Villa Caletón en contra del Permiso Ambiental DEA núm. 2624-15, del ocho (8) de abril de dos mil quince (2015).
4. Acción de amparo incoada por la razón social Asociación de Propietarios Villa Caletón, el veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015), en contra del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo.
5. Acto núm. 415/2015, del veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo de la República Dominicana, mediante el cual fue notificado el recurso de revisión constitucional al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al Ministerio de Turismo, a la sociedad comercial Cap Cana, S. A. y a la Procuraduría General Administrativa.
6. Acto núm. 503/2015, del veintitrés (23) de octubre de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Superior Administrativo de la República Dominicana, mediante el cual fue notificada la sentencia recurrida.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

En la especie, conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos y alegatos de las partes, se trata de que la Asociación de Propietarios Villa Caletón interpuso una acción de amparo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo, en la cual fue llamada en intervención forzosa la sociedad comercial Cap Cana, S. A., con la finalidad de que dichas instituciones se abstengan de otorgar cualquier tipo de permiso o licencia para la construcción de edificaciones en los alrededores del Club de Playa Caletón, dentro del proyecto Cap Cana, por considerar que estas constituyen una amenaza inminente a los derechos fundamentales a la propiedad y a un medio ambiente adecuado.

El juez de amparo apoderado de la acción la declaró inadmisibile, por considerar que existe otra vía eficaz para resolver el asunto. No conforme con la indicada sentencia, la Asociación de Propietarios Villa Caletón interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

9. Competencia

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

a. El indicado artículo establece:

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

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

1) (...) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) 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

c. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que el recurso es admisible y el Tribunal Constitucional debe conocer el fondo del mismo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el conocimiento del caso permitirá al Tribunal Constitucional continuar con el desarrollo relativo a los requisitos de admisibilidad de la acción de amparo; en particular, lo relativo a la existencia de otra vía eficaz.

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

a. En la especie, se trata de que la Asociación de Propietarios Villa Caletón interpuso una acción de amparo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo, en la cual fue llamada en intervención forzosa la sociedad comercial Cap Cana, S. A., con la finalidad de que dichas instituciones se abstengan de otorgar cualquier tipo de permiso o licencia para la construcción de edificaciones en los alrededores del Club de Playa Caletón, dentro del proyecto Cap Cana, por considerar que estas constituyen una amenaza inminente a los derechos fundamentales a la propiedad y a un medio ambiente adecuado.

b. El juez apoderado de la acción la declaró inadmisibile, por considerar que existe otra vía eficaz, bajo el fundamento de que:

XV. Es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial para tutelar los derechos que podrían entenderse perjudicados como consecuencia de los efectos de un acto dictado por la Administración Pública en ejercicio de sus funciones como órgano Estatal, el cual en la especie es el Permiso Ambiental No. 2624-15 de fecha 08 de abril del año 2015 dictado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 1494, con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el objeto de que la persona que entienda que la Administración Pública ha actuado en inobservancia al ordenamiento jurídico al que como institución también se encuentra sometida, pueda encausar perseguir sus pretensiones ante una jurisdicción imparcial. Este es un procedimiento en el cual las partes se encontraran en mejores condiciones de hacer valer sus derechos, por lo que constituye la vía judicial idónea y efectiva para brindar la protección demandada: tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0034/14, de fecha veinticuatro (24) del mes de febrero del año dos mil catorce (2014), página 12, literal i), en el sentido de que: “El recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar”, razonamiento extensivo por ende a las cuestiones que obedecen a la tutela administración-particular.

c. No conforme con la indicada sentencia, la Asociación de Propietarios Villa Caletón interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, por considerar que:

(...) en el caso que nos atañe no se trata simplemente de comprobar la legalidad o no de un acto administrativo, sino que la finalidad de la acción es comprobar que el MIMARENA, órgano encargado de otorgar los permisos para la construcción en dicha área, ha inobservado las disposiciones reglamentarias y constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico, ocasionando una amenaza inminente de vulneración a los derechos fundamentales al medio ambiente de las comunidades que se encuentran en los alrededores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. La admisibilidad de la acción de amparo está condicionada, según el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, a que no “(...) existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”.

e. Este Tribunal Constitucional considera que el juez de amparo falló correctamente, ya que en el presente caso existe otra vía eficaz para resolver la cuestión planteada, la cual se contrae al no otorgamiento de permisos o licencias para la construcción de edificaciones en los alrededores del Club de Playa Caletón, dentro del proyecto Cap Cana, y en caso de que ya fueran emitidas, suspender de manera provisional o definitiva las mismas, si fuere necesario.

f. Evidentemente, la accionante en amparo y actual recurrente en revisión constitucional, Asociación de Propietarios Villa Caletón, puede acudir al Tribunal Superior Administrativo mediante un recurso contencioso administrativo, por ser la vía idónea para la solución del presente conflicto.

g. Respecto de esta cuestión, este Tribunal Constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/00234/13, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013), lo siguiente:

d. Este Tribunal considera que independientemente de que la parte accionante tenga razón en sus pretensiones, la decisión tomada por el tribunal que dictó la sentencia recurrida es correcta, en razón de que los actos administrativos, como el que nos ocupa, deben ser cuestionados siguiendo el procedimiento previsto ante la referida jurisdicción administrativa. Ciertamente, 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

f. El indicado permiso es susceptible del recurso contencioso administrativo, el cual puede ser interpuesto después de agotados los recursos administrativos o directamente. Se trata de recursos eficaces y que, en consecuencia, satisfacen los requerimientos previstos en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

h. Igualmente, en la Sentencia TC/0055/16, del cuatro (4) de marzo de dos mil dieciséis (2016), indicó lo siguiente:

c) Este tribunal considera que la decisión objeto de revisión es incorrecta, en razón de que los actos administrativos, como el que nos ocupa, deben ser cuestionados siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción contencioso administrativa. Ciertamente, las alegadas irregularidades no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en ella se sigue un “proceso breve”, en el cual el debate sobre los medios de pruebas no tienen el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios.

d) El permiso dado por el Ministerio de Medio Ambiente es susceptible del recurso contencioso administrativo, el cual puede ser interpuesto después de agotados los recursos administrativos o directamente, si la parte interesada en cuestionar el acto de que se trata no tiene interés en agotarlos, en la medida que tal agotamiento no es obligatorio, sino facultativo, tal y como lo establece el artículo 4 de la Ley núm. 13-07, que indica: Agotamiento facultativo vía Administrativa. (Ver art. 3 de la Ley 173-07, sobre Eficiencia Recaudatoria, de fecha 17 de junio de 2007 (...)) El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. En el presente caso, no se está cuestionando la expedición de una licencia para instalar una estación de expendio de gas licuado de petróleo, sino el otorgamiento de permisos o licencias para la construcción de edificaciones en los alrededores del Club de Playa Caletón, dentro del proyecto Cap Cana; sin embargo, los precedentes indicados se aplican, ya que, en todo caso, de lo que se trata es de determinar la procedencia o improcedencia de la construcción y el cuestionamiento a un permiso otorgado por el Ministerio de Medio Ambiente, cuestiones que plantean la revisión de leyes de orden administrativo y burocrático y que, en consecuencia, conciernen al ámbito contencioso administrativo.

j. En cuanto al alegato de la parte recurrente relativo a que la vía establecida por el juez de amparo requiere que esta sea efectiva e idónea, es pertinente destacar que este Tribunal Constitucional ha establecido que ciertamente se requiere que la vía establecida por el juez de amparo sea idónea y, en este sentido, indicó que para que una vía pueda considerarse efectiva es necesario que el juez que conoce de la misma tenga competencia para dictar medidas provisionales. **(Véase Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto)**

k. En este orden, la indicada vía es eficaz, en la medida que el tribunal que conoce de un recurso contencioso administrativo está habilitado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, evitar, en caso de ser necesario, que el accionante en amparo sufra un daño irreparable. Dicha facultad se desprende del artículo 7 de la Ley núm. 13-07, texto según el cual:

Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.

l. En este sentido, nos encontramos en presencia de una vía eficaz, la cual permite una protección adecuada de los derechos invocados.

m. Por otra parte, la parte recurrente, Asociación de Propietarios Villa Caletón, alega que la acción de amparo es la vía idónea y no el recurso contencioso administrativo, en razón de que se trata de derechos colectivos y difusos y que, en este sentido, el juez de amparo debió aplicar una tutela judicial diferenciada por los riesgos que asume; sin embargo, el Tribunal considera que el recurso contencioso administrativo resulta idóneo, independientemente de que se trate de intereses difusos o de derechos colectivos, ya que implementando este recurso es posible resolver las cuestiones urgentes en plazos razonables y las cuestiones menos urgentes y más complejas de una manera más cónsona con el derecho.

n. Cabe destacar que la vía idónea establecida por el juez de amparo ya está siendo utilizada por la accionante y actual recurrente, Asociación Villa Caletón, en razón de que actualmente se encuentra apoderado el Tribunal Superior Administrativo de un recurso contencioso administrativo para resolver las alegadas violaciones y afectaciones causadas por el Permiso Ambiental DEA núm. 2624-15, del ocho (8) de abril de dos mil quince (2015), cuestión que este tribunal ha podido confirmar al examinar el Auto núm. 2425-2015, del veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015), dictado por la jueza presidente del Tribunal Superior Administrativo, con motivo del indicado recurso, el cual se encuentra depositado en el expediente que nos ocupa.

o. Resulta pertinente destacar que el Tribunal Constitucional ha establecido que, en su condición de máximo garante del orden constitucional y en aras de proteger



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alegadas violaciones de derechos fundamentales, no puede invadir los ámbitos competenciales de otras jurisdicciones, en la especie, la contencioso administrativa. **(Véase Sentencia TC/0541/15, del dos (2) de diciembre)**

p. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar el recurso de revisión constitucional que nos ocupa y, en consecuencia, confirmar la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Asociación de Propietarios Villa Caletón contra la Sentencia núm. 00237-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia núm. 00237-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Asociación de Propietarios Villa Caletón; a las partes recurridas, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo, así como a la sociedad comercial Cap Cana, S. A., y a la Procuraduría General Administrativa.

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

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

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

VOTO DESIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

1. En la especie, la parte recurrente, Asociación de Propietarios Villa Caletón, interpuso un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 00237-2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el dieciocho (18)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de junio de dos mil quince (2015), la cual declaró inadmisibile la acción de amparo interpuesta por la Asociación de Propietarios Villa Caletón.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el referido recurso de revisión, rechazarlo en cuanto al fondo y confirmar la sentencia impugnada que inadmitió la acción de amparo inicialmente intentada, en el entendido de que existía otra vía más efectiva –jurisdicción contenciosa administrativa en sus atribuciones ordinarias– para reclamar los derechos en cuestión.

3. Discrepamos de la posición fijada por la mayoría del Tribunal Constitucional, pues, por el contrario, consideramos que el recurso de revisión debe ser, en efecto, acogido, revocada la sentencia impugnada y, consecuentemente, declarar inadmisibile la acción de amparo por ser ésta notoriamente improcedente. 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 ACCIÓN 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 si o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

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

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

La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.¹

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”², 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)”³, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”⁴. Por cierto que,

¹ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

² 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.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”⁵ 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”⁶.

9. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya”⁷.

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*⁸.

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

⁵ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

⁷ Conforme la legislación colombiana.

⁸ 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 conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
- 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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, como ya



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hemos dicho, 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 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

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.⁹

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

⁹ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹⁰

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

26. Según Jorge Prats, *“ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo.”¹¹*

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.”¹²* 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 harto fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de

¹⁰ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.

¹¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

¹² En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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’ (...).¹³

28. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, ‘los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada’.¹⁴

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 TC/0021/12 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

¹³ 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.

¹⁴ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía “más efectiva que la ordinaria”.

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

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

33. Como se aprecia, el criterio, por demás fundamental, de que, en todo caso, la causal de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva se ha de fundar en que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, surgió 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”*¹⁵, escenario ese en el que *“el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.”*¹⁶. 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

¹⁵ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

¹⁶ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

(...) 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

36.1.2.1. En su Sentencia 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 608¹⁷. 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

¹⁷ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria.

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

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

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

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

36.1.5. Como se aprecia, en los casos señalados en esta parte, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad –cuando no a la imposibilidad– del juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*.

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”*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(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 plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”¹⁸ 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”¹⁹.

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–

¹⁸ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

¹⁹ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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

50. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, “*la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.”²⁰

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

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

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

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

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

51.2. Toda acción en la que **el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado**. Fue lo que dijo en su Sentencia

²⁰ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretensiones que tenían “*como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como la ejecución de pago de salarios*”, el Tribunal afirmó que esas eran cuestiones que no configuraban la vulneración de un derecho fundamental y que escapaban “*a la naturaleza del amparo*”, y decidió, pues, declarar inadmisibles las acciones de amparo por ser notoriamente improcedentes.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atribución para conocer de la cuestión y debe, por tanto, derivarla a la vía o jurisdicción a la que la ley de manera expresa le ha otorgado dicha atribución. En el segundo escenario, el tribunal de amparo y la otra vía judicial, en atribuciones distintas a la de amparo, ambos pueden conocer de la cuestión, pero la otra vía es identificada como más efectiva que la del amparo. La atribución se concibe como la potestad concedida por disposición de la ley a un órgano para que resuelva determinados asuntos.

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

54.6.1. A la vía contencioso-administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución “faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares”²¹; o bien, porque “*la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un*

²¹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria*²².

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”²³; 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”²⁴.

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”*²⁵, por lo que *“la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”*²⁶.

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

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

55. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de

²² Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

²³ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

²⁴ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

²⁵ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

²⁶ *Ibíd.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas– de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

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

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

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

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

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

62. Como ha afirmado Jorge Prats,

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.²⁷

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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

66. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales –derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria–, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo–, (iii) de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo–, o (iv) de hacer cumplir o ejecutar una sentencia –lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72–, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

67. En todo caso, se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 establece lo que denomina como “*presupuestos esenciales de procedencia*”²⁸, 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.²⁹

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:

²⁸ 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.

²⁹ *Ibíd.*



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 núm. 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 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho alegadamente vulnerado o amenazado”.³⁰ 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”*³¹.

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’.*³²

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

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

³⁰ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

³¹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

³² Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*.

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el *“amparo judicial ordinario”*³³ 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

³³ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*³⁴

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.*³⁵

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

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

³⁴ 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.

³⁵ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *Op. cit.*, p. 57



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*”.³⁶

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, ni a la decisión de 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*³⁷.

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.*³⁸

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.

³⁶ STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

³⁷ Tribunal Constitucional español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

³⁸ Tribunal Constitucional español. STC 107/1984, del 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se 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.³⁹

90. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁴⁰ y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican

³⁹ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

⁴⁰ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”⁴¹.

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”⁴².

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

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

94. Como hemos dicho, en la especie, inicialmente, los recurrentes interpusieron una acción de amparo por considerar que se les viola su derecho de libertad de empresa.

95. El juez de amparo declaró inadmisibile la acción por considerar que existe otra vía judicial efectiva –contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias–, al tenor de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la referida ley núm. 137-11.

⁴¹ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

⁴² Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso, rechazarlo en cuanto al fondo y confirmar la sentencia de amparo que declaró la acción de amparo inadmisibles por existía otra vía más efectiva.

97. En el presente caso 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.

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

99. Pero, ya hemos visto también que, para llegar a esta etapa de esfuerzo comparativo en el proceso de examen de la admisibles 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.

100. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo es procedente, si bien en algunos casos —como es lógico— la acción de amparo será acogida, y en otros, rechazada.

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

102. 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.

103. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere al hecho de que el juez de amparo tiene que declarar inadmisibile el amparo cuando existen otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental, y que para que esta vía sea eficaz “*debe existir la posibilidad de que el juez competente para conocer de la misma pueda dictar medidas cautelares*” (TC/0030/12).

104. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones es porque la jurisdicción civil y comercial es la idónea para proteger el derecho fundamental vulnerado. En efecto, no corresponde al juez de amparo el determinar si se ha vulnerado el derecho a libertad de empresa, cuando dicho derecho se está cuestionando con motivo de un supuesto incumplimiento de contrato comercial.

105. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción civil y comercial que tiene la responsabilidad de resolver una cuestión que se ha originado en ocasión de un supuesto incumplimiento de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contrato comercial. 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.

106. Y eso, que corresponde hacer al juez ordinario, 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.

107. Más aún: eso que corresponde hacer al juez ordinario 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.

108. 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.

109. 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.

110. En este sentido, para ilustrar mejor lo anterior, conviene preguntarnos: ¿tendría el juez de amparo la atribución de reconocer o desconocer el derecho de propiedad sobre un inmueble?; ¿o la de ordenar una sanción penal?; ¿o la de otorgar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una indemnización? ¿o la de ordenar la ejecución de un contrato?; Las respuestas nos parecen, obviamente, negativas.

111. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para determinar si se ha cumplido o no con un contrato de carácter comercial o bien de ordenar la ejecución de un contrato comercial? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la justicia ordinaria? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

112. 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*”⁴³, 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”⁴⁴ 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.

113. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria, y de que, por ende, no pasa el “*primer filtro*” de los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”. En este caso, la acción no ha cumplido los “*presupuestos esenciales de procedencia*”. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, pues lo que 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

⁴³ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

⁴⁴ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficaz y cuál es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

114. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibile por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido, es decir, que deja abierta la posibilidad de que, a través de acciones de amparo, se proceda a determinar y resolver la titularidad de inmuebles registrados. Es nuestro parecer que, salvo en casos muy específicos en donde se evidencia la violación o amenaza a derechos fundamentales, la supraindicada situación es inadecuada, incorrecta, y además peligrosa para todo el sistema de justicia, por lo que sólo debe reservarse para situaciones muy específicas y delicadas, conforme hemos explicado.

115. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que el recurso debió ser acogido, revocar la decisión de amparo y, consecuentemente, declarar inadmisibile la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, pero por ser una cuestión que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario