



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0455/18

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0299, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 00203-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los trece (13) días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho (2018).

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

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2016-0299, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 00203-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 00203-2016, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016), la cual acoge la acción de amparo incoada por el ahora recurrido Manuel Antonio Jiménez Durán, contra la Dirección General de Aduanas (DGA). La parte dispositiva de dicha sentencia reza textualmente como sigue:

PRIMERO: EXCLUYE al Director General de Aduanas, Licdo. Fernando Fernández, al Lic. William Espinosa, Subdirector Operativo de la Dirección General de Aduanas, al Dr. Cesáreo Peña Bobadilla, Administrador de Aduanas de Puerto Planta, al Lic. Gabino José Polanco, Subdirector Técnico de la Dirección General de Aduanas y al Lic. Marcelo Ureña, Encargado de la Gerencia de Auditoría de la Dirección General de Aduanas, por los motivos descritos en el cuerpo de la sentencia. SEGUNDO: RECHAZA los medios de inadmisión planteados por la parte accionada, por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia. TERCERO: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Acción de Amparo interpuesta en fecha siete (07) de abril del año dos mil dieciséis (2016), por el señor MANUEL ANTONIO JIMENEZ DURAN, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS, por haber sido interpuesta de conformidad con la Ley que rige la materia. CUARTO: ACOGE PARCIALMENTE la presente Acción Constitucional de Acción de Amparo, en consecuencia, ORDENA la devolución del vehículo marca Toyota, modelo Sienna, 3500 CC, importado en fecha 19 de enero del año 2015 y ORDENA a la Dirección General de Aduanas acreditar los montos pagados por el accionante por concepto de impuestos. QUINTO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los Procedimientos Constitucionales. SEXTO: ORDENA la comunicación por Secretaría de la presente sentencia al señor MANUEL ANTONIO JIMENEZ DURAN, parte accionantes, a la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS, parte accionada y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. SEPTIMO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La referida decisión judicial fue notificada a la parte recurrente el trece (13) de junio de dos mil dieciséis (2016), mediante certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo.

2. Presentación del recurso de revisión de amparo

La parte recurrente, Dirección General de Aduanas, interpuso el presente recurso de revisión ante el Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016).

Dicho recurso fue notificado al recurrido, Manuel Antonio Jiménez Durán, mediante Acto núm. 743-2016, de veinticuatro (24) de junio de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Alfredo Felipe, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo, basándose esencialmente en los motivos siguientes:

- a. (...) que en vista de la naturaleza de los hechos alegados por el accionante, se aprecia cómo no efectiva cualquier otra vía que no sea el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo para la verificación de la ocurrencia de los mismos, ello en razón de que, en caso de ser así, se estaría en presencia de una conculcación de los derechos fundamentales del accionante, cuya única vía efectiva sería el amparo.

b. (...) *que siendo el Tribunal Superior Administrativo la jurisdicción que en primera instancia analiza la existencia de vulneración a derechos fundamentales con respecto a actos administrativos, es la llamada a tutelar en amparo cualquier vulneración a derechos fundamentales producto de éstos, encontrándonos frente a una acción de amparo por violación al derecho fundamental de propiedad, siendo ésta la vía efectiva para proteger el derecho fundamental alegado, en vista de la urgencia, gravedad manifiesta, y ser la más eficiente a los fines de llevar a la administración a la legalidad, en tal virtud entendemos procedente rechazar el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, valiéndose de esta decisión sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta sentencia.*

c. (...) *que tratándose de una supuesta vulneración de derechos fundamentales (...) a criterio de este tribunal la notoriedad en la improcedencia sólo puede ser apreciada al analizar la cuestión en cuanto al fondo, y sólo en casos muy excepcionales donde la improcedencia se revele inocultable y sin necesidad de análisis podría resultar como tal, ya que asumir que el juez pueda inadmitir por improcedente sin juzgar el fondo, fomentaría una discrecionalidad que podría confundirse con la denegación de justicia o la arbitrariedad, por lo que, salvo casos donde la improcedencia sea evidente, el mismo debe ser rechazado como medio de inadmisión, reservándose en el fondo de la cuestión pronunciarse sobre su procedencia o no, en tal sentido se rechaza dicho medio de inadmisión propuesto por la parte accionada y al que se adhirió el Procurador General Administrativo.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. (...) resulta imperioso establecer primeramente que esta jurisdicción no decidirá con respecto a si el vehículo en cuestión está dañado en términos mecánicos, pudiendo calificarse como de salvamento al tenor del artículo 2 el Decreto No. 671-02, ya que este es un asunto de mera legalidad que necesita una instrucción judicial no propia de la acción de amparo, sino de las vías ordinarias. Lo que se decidirá es si la acción de la Dirección General de Aduanas de confiscar o decomisar dicho vehículo, después de este haber pagado sus impuestos y estar circulando en calle producto de una decisión de la propia Dirección General de Aduanas, es un acto atentatorio o no del derecho de propiedad del accionante.

e. (...) del examen de los argumentos de las partes y de las pruebas hechas valer, esta Sala ha podido determinar que no es posible la confiscación o decomiso de una mercancía importada sobre la que la propia Dirección General de Aduanas ha permitido su importación y recibido el pago de los impuestos correspondientes. Que una vez ha ocurrido ello la mercancía importada ya deviene en propiedad de su importador, razón por la que todo atentado sobre su uso y disfrute en territorio dominicano que no constituya una restricción prevista en la propia Constitución (función social del derecho de propiedad, artículo 51 de la Constitución, parte general), debe ser considerada una violación al derecho fundamental a la propiedad.

f. (...) en vista de las disposiciones del artículo 51.5 de la Constitución, dicho decomiso debió ser antecedido de una sentencia judicial en ese sentido, o haber sido presentado a un juez con un plazo posterior razonable, nada de lo cual se hizo y por tanto, se aprecia una nueva violación al derecho de propiedad del accionante en la especie.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. *Que si la Dirección General de Aduanas considera el pago de los impuestos y cargas aduanales del vehículo objeto de la presente acción de amparo fue realizado de manera irregular, mediante una combinación criminal entre empleados de aduanas y el accionante, debió actuar por ante la jurisdicción penal en ese sentido contra todos los involucrados, solicitando a ese juez la confiscación de esos bienes por ser producto de un delito penal. Que al no hacerlo así procede acoger la presente acción de amparo.*

h. *Que habiendo el tribunal verificado que la conculcación de los derechos fundamentales invocados por el accionante nacen con las decisiones adoptadas por la Dirección General de Aduanas, como órgano principal del sector Aduanero, y no por el ánimo propio del puesto en causa en calidad de accionados, Director General de Aduanas, Lic. Fernando Fernández, al Lic. William Espinosa, Subdirector Operativo de la Dirección General de Aduanas, al Dr. Cesáreo Peña Bobadilla, Administrador de Aduanas de Puerto Plata, al Lic. Gabino José Polanco, Subdirector Técnico de la Dirección General de Aduanas y al Lic. Marcelo Ureña, Encargado de la Gerencia de Auditoría de la Dirección General de Aduanas, entendemos que procede, de oficio, excluir a los mismos del presente proceso, pues no han comprometido su responsabilidad como órgano encargado de la efectividad y profesionalidad en lo que respecta a la generación de la violación retenida en la especie, valiendo este considerando decisión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.*

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

La parte recurrente, Dirección General de Aduanas (DGA), procura que se revoque la decisión objeto del presente recurso, alegando, entre otros motivos, los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. (...) *la cuestión a discutirse es constitucionalmente relevante en razón de que el aspecto controvertido radica en el análisis de la validez del derecho de propiedad cuando este es ilegítimamente adquirido como ocurrió en el caso en cuestión, lo que sin duda reviste importancia para la interpretación del Art. 51 de la Constitución. Esto, sin mencionar que con la ordenanza de devolución del vehículo salvamento objeto de esta controversia, se estaría legitimando la importación a territorio dominicano de mercancía prohibida por nuestra legislación, lo que además de constituir un agravio para el Estado afecta seriamente el interés común, específicamente los derechos de la colectividad a un medioambiente sano.*
- b. (...) *la acción de amparo no constituye la vía idónea para conocer sobre la legalidad de las actuaciones de la administración pública, partiendo de este criterio jurisprudencial la DGA invocó un medio de inadmisión en virtud del Art. 70.1 de la Ley 137-11 8, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*
- c. (...) *Al haberse rechazado el medio de inadmisión presentado por la DGA en virtud de la existencia de otra vía para el conocimiento de los derechos de la recurrida, el tribunal a quo ha desconocido un precepto vinculante que ha sido reiterado por ese Honorable Tribunal Constitucional en múltiples decisiones, además, ha incurrido en una errónea interpretación de la normativa. El tribunal a quo pasó por alto en sus deliberaciones el objetivo esencial perseguido por el recurrido ya que de una mera verificación de lo solicitado y la composición misma del expediente resulta evidente que dicho proceso ameritaba ser ponderado por la jurisdicción ordinaria habilitada por el legislador a estos fines.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. (...) en la especie, existía una jurisdicción especializada legalmente habilitada para garantizar los derechos que pudieran verse afectados por la actuación de la Administración; la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que a su vez otorga al derecho supuestamente conculcado "los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección", como lo exige la más especializada doctrina.

e. (...) el tribunal a quo rechazó el primer medio de inadmisión planteado no tomando en cuenta que las cuestiones de mera legalidad deben conocerse por la vía ordinaria, para más adelante acoger ese mismo criterio a su favor dejando de lado las cuestiones técnicas que comprobarían que el vehículo en cuestión es salvamento por lo que se presume tiene serios problemas mecánicos como incluso lo mencionó el tribunal a quo. Con todo esto, el tribunal a quo utilizó nuestro propio argumento para perjudicarnos en dos partes de su sentencia: (i) al rechazar el medio de inadmisión y, (ii) al no tomar en cuenta las evaluaciones técnicas sobre el vehículo en cuestión, ya que abocándose a conocer el fondo del asunto debió evaluarse la totalidad del expediente con lo que, además de todo lo expuesto, se incurrió en una desnaturalización de los hechos y documentos suministrados como medios de prueba por la DGA.

f. (...) Con su sentencia, el tribunal a quo legitimó una auténtica violación del Decreto No. 671-02, que prohíbe expresamente la importación de vehículos salvamento al territorio dominicano enfocándose en una supuesta vulneración del derecho de propiedad del hoy recurrido. Es evidente que la sentencia impugnada es contraria al indicado Decreto No. 671-02, porque el vehículo objeto de discusión es salvamento; y por tanto, no está apto para circular en el país de procedencia toda vez que el hoy recurrido nunca



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentó una certificación a la DGA para probar que la condición del vehículo era correcta a la luz del decreto en cuestión.

g. (...) si el tribunal a quo entendía que con la retención del vehículo la DGA violentó el derecho de propiedad del entonces accionante, debió ordenar el reembarque del vehículo en cuestión con lo que no se afectan los derechos colectivos y de alguna manera no se otorga al impetrante el reconocimiento de un derecho nacido de actuaciones manifiestamente ilícitas. En ningún caso debió el tribunal a quo violentar frontalmente el Decreto 671-02 ordenando la devolución al titular de un vehículo salvamento de prohibida importación. A final de cuentas precisamos que el tribunal a quo dejó vigente el Acta de comiso atacada, creando una situación jurídica en la que por un lado se ordena entregar el vehículo, pero por otro deja vigente el comiso, colocando el acto administrativo impugnado en sede amparista en un limbo jurídico.

h. (...) el comiso de mercancía de prohibida importación constituye una sanción a la violación de la legislación aduanera por parte de los infractores de la norma. En este tenor, la facultad sancionatoria conferida a la DGA en materia administrativa no requiere del conocimiento previo de un tribunal para determinar la aplicación de sanciones administrativas. Con esto el legislador no ha pretendido condicionar el contexto legal para justificar una arbitrariedad legítima por parte de la administración pública, sino que una facultad de este tipo obedece a la movilidad e inmediatez que requieren las operaciones en el comercio internacional y el intercambio de mercancías, que no puede verse obstaculizado durante el tiempo que transcurre en el conocimiento de un proceso judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión

La parte recurrida, Manuel Antonio Jiménez Durán, pretende que se rechace el presente recurso de revisión y se confirme la sentencia, argumentando, entre otras razones, las siguientes:

- a. *Las autoridades de Aduanas, saben perfectamente que cuando un vehículo no está apto para circular y/o transitar no se considera como tal, de conformidad con el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, elemento que se evidencia en la declaración de importación, a través de su clasificación arancelaria. Ya que los vehículos concebidos y aptos para ser utilizados en carretera, se clasifican en las partidas apropiadas del capítulo 87, específicamente en las partidas 87.01 al 87.05; de lo contrario deberán ser declarados como carrocerías y/o partes de vehículos (chatarras) y clasificarse en las partidas 87.07 y 87.08.*
- b. *Sin embargo, el vehículo en cuestión fue clasificado en la subpartida 8703.24.99, debidamente aceptado por la Dirección General de Aduanas, formalizando de esa manera la declaración de importación No. 10070-IC011501-0001CB, aceptándola y por consiguiente legalizándola; para culminar con su nacionalización mediante la aceptación del pago de los derechos e impuestos correspondientes (...).*
- c. *(...) la Gerencia de Auditoría de la Dirección General de Aduanas y la Administración de Aduanas del Puerto de Plata, actuando en forma ilegal, prepotente, abusiva y reticente, alegan con su accionar que la mercancía contentiva en la Declaración de Importación No. 10070-IC01-1501-0001CB: Vehículo marca Toyota, está prohibida su importación, según el Decreto No. 671-02; obviando que han retenido el mencionado vehículo propiedad del señor Manuel Antonio Jiménez Durán, de manera injustificada y arbitraria,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin ninguna razón válida, y sin haber demostrado que las condiciones enumeradas en el referido Decreto 671-02, concurren en la especie.

d. (...) *es contraproducente que la Dirección General de Aduanas, pretenda prevalecerse de sus propias faltas, impidiendo la desaduanización del referido vehículo; a sabiendas que se ha cumplido con todas las formalidades de ley establecidas en los artículos 51, 52, 53, 56, 69, 70, 114, 115 y 116 de la Ley 3489-53, para el régimen de las aduanas, culminando con el cumplimiento formal y legal de las seis (6) etapas de la Destinación Aduanera, principalmente las dos últimas: la legalización y nacionalización de la importación.*

e. *No es cierto que el señor Manuel Antonio Jiménez Durán sea empleado de la razón social De León & Asociados, SRL., el señor Jiménez, comprador de buena fe, compró directamente en el Estado de Florida, USA., el vehículo Toyota, modelo Sienna, año 2011, Chasis No. 5TDYK3DC9BS l 32371; el cual arribó al puerto de Puerto Plata, declarando el mismo mediante declaración de importación 10070-IC01-1501-0001CB, desconociendo la insinuación de la Dirección General de Aduanas, de que el vehículo había ingresado al territorio nacional en otra oportunidad. Procediendo de muy buena fe a pagar los derechos e impuestos correspondientes, logrando con ello, la nacionalización del mismo. Según la Aduana, el vehículo no puede transitar en el país; sin embargo, fue asignado a un funcionario para su uso. Ese honorable Tribunal Constitucional, debiera indagar, que esta Administración de Aduanas, ha incautado un sin número de vehículos, bajo alegatos que violan el Decreto 671-02., los cuales usan, donan y distribuyen entre su personal y asignan a otras instituciones.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. (...) *la Administración de Aduanas no puede, en consecuencia, interpretar en forma unilateral las disposiciones legales recogidas en el referido Decreto 671-02, en el sentido que restrinja los derechos fundamentales de los contribuyentes establecidos en las leyes y más aún en la Constitución de la República. La Administración de Aduanas, puede investigar y comprobar la veracidad o la exactitud de toda información, documentos o declaración presentados a efectos de la desaduanización de las mercancías en Aduanas; pero no retener mercancía, luego que el consignatario nacionalizó la misma, porque evidencia una actitud de mala fe, atropello e ilegalidad de ejecución.*

g. (...) *la Dirección General de Aduanas al igual que la Administración de Aduanas de Puerto Plata, procedieron a incautar el referido vehículo bajo el supuesto de que su internación en el territorio nacional violentaba el Decreto No. 671-01, el cual en ningún párrafo establece la retención de vehículo que esté transitando en el país de procedencia; obviando e irrespetando con sus actuaciones las disposiciones legales al respecto.*

h. (...) *se plantea en el caso objeto de la presente repuesta al recurso de revisión interpuesto por la Dirección General de Aduanas, la imposibilidad de equiparar las figuras del comiso y la incautación de bienes después de su salida legal, autorizada por la Dirección General de Aduanas, para cuatro (4) meses después ejecutar un "comiso rancio" al referido vehículo, el cual están usando, "obviando que supuestamente no puede transitar", desconociendo que fue formalizado, legalizado y nacionalizado mediante el pago de los derechos e impuestos. Obviando que la medida de incautación que reviste naturaleza provisional requiere autorización judicial previa.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa propugna a favor de que se acoja el presente recurso de revisión, bajo el argumento siguiente:

ATENDIDO: A que esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por la Dirección General de Aduanas (...) encuentra expresados satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por la recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones y ampulósidades innecesarias, se procede a pedir pura y simplemente a ese honorable tribunal, acoger favorablemente el recurso por ser procedente en la forma y conforme a la constitución y las leyes.

7. Documentos relevantes

Entre los documentos más relevantes depositados por las partes en el presente recurso de revisión figuran los siguientes:

1. Sentencia núm. 00203-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016).
2. Notificación de la Sentencia núm. 00203-2016, mediante certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de junio de dos mil dieciséis (2016).
3. Instancia de presentación del recurso de revisión suscrita por la Dirección General de Aduanas (DGA) el veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Acto núm. 743-2016, de veinticuatro (24) de junio de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Alfredo Felipe, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual se notifica el recurso revisión de amparo.
5. Escrito de defensa, presentado por Manuel Antonio Jiménez Durán el cuatro (4) de julio de dos mil dieciséis (2016).
6. Opinión escrita relativo al recurso de revisión, depositada por la Procuraduría General Administrativa el treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016).
7. AutoCheck relativo al vehículo marca Toyota Sienna Limited/XLE, año dos mil once (2011), chasis 5TDYK3DC9BS132371, que certifica que el referido vehículo es un salvamento por colisión, de veinticinco (25) de abril de dos mil dieciséis (2016).
8. Acta de comiso núm. 26-2015, emitida por el Ministerio de Hacienda el veinticinco (25) de octubre de dos mil quince (2015).
9. Orden de reembarque emitida por el Ministerio de Hacienda el diez (10) de febrero de dos mil quince (2015).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

El presente caso se contrae al hecho de que Manuel Antonio Jiménez Durán importó desde Estados Unidos, a través del puerto de Puerto Plata, un (1) vehículo de motor, tipo automóvil, marca Toyota, modelo Sienna del año dos mil once (2011), chasis



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 5TDYK3DC9BS132371. Este vehículo de motor pertenece a la categoría de “salvage” (salvamento), de conformidad con el registro de vehículos de motor expedido por la autoridad competente del país exportador.

La Dirección General de Aduanas alega que por error y complicidad de dos de sus empleados se realizó la entrega de dicho vehículo. Luego de cuatro (4) meses, la parte accionante en amparo comunicó al señor Héctor Manuel de León, quien representa al recurrido, la situación del vehículo. Este accedió a la devolución del automóvil, se procedió a emitir el Acta de comiso núm. 26-2015, y a librarse un crédito fiscal a favor del señor Manuel Antonio Jiménez Durán. Ante esta situación, este último accionó en amparo ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual acogió la indicada acción. No conforme con la referida sentencia, la Dirección General de Aduanas interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución de la República, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11.

10. Admisibilidad del recurso de revisión de amparo

Para el Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión resulta admisible por las siguientes razones:

a. De acuerdo con las disposiciones de los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, las decisiones emitidas por el juez de amparo solo son susceptibles de ser recurridas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en revisión y tercera.

b. El artículo 95 de la Ley núm. 137-11 señala: “El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación”. En ese orden, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0080/12, de quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), relativa al cómputo del plazo instituido en el referido artículo 95, lo siguiente: “El plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia”.

c. La Sentencia núm. 00203-2016 fue notificada a la parte recurrente mediante certificación de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de junio de dos mil dieciséis (2016); y el presente recurso fue interpuesto el veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016). Se advierte que se realizó el depósito en fecha hábil, o sea dentro del plazo legalmente establecido; por tanto, el presente recurso de revisión se ejerció eficaz y válidamente.

d. El artículo 100 de la Ley núm. 137-11 establece:

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, alcances y la concreta protección de los derechos fundamentales.

e. Con respecto a la especial trascendencia o relevancia constitucional, este tribunal fijó su posición mediante la Sentencia TC/0007/12, de veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), la cual precisa:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la especie, el Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo tiene relevancia y trascendencia constitucional porque contempla un supuesto relativo a “conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento” (Sentencia TC/0007/12), en razón de la determinación de la competencia del juez de amparo para conocer de acciones de amparo por vulneración al derecho de libertad física, así como de la aplicación del principio de oficiosidad por dicho tribunal.

f. Luego de estudiar los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso se revela una especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que el recurso es admisible y este tribunal debe conocer el fondo del mismo. El recurso de revisión que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que le permitirá a este tribunal continuar desarrollando su criterio para la determinación del contenido y los alcances de la acción de amparo como mecanismo destinado a tutelar alegadas violaciones a derechos fundamentales, así como la existencia de otra vía judicial efectiva como causal para declarar su inadmisión.

11. Sobre el fondo del presente recurso de revisión

El Tribunal Constitucional, luego de analizar las piezas documentales que conforman el expediente y los argumentos expuestos por las partes, fundamenta su decisión, entre otras razones, en las siguientes:

a. En el presente caso, la parte recurrente, Dirección General de Aduanas, procura la revocación de la Sentencia núm. 00203-2016, de nueve (9) de junio de dos mil quince (2015), emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo, fundamentándose en que el tribunal *a-quo* debió decidir enviando el caso a otra vía efectiva, de acuerdo con el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, toda vez que mediante el amparo no pueden conocerse las cuestiones que por su naturaleza están reservadas a los procedimientos ordinarios.

b. La parte recurrente aduce que la restricción impuesta a Manuel Antonio Jiménez Durán, tras la importación de su vehículo de motor proveniente de Estados Unidos, está amparada en el Decreto núm. 671-02, librado el veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002), el cual prohíbe la importación de los vehículos que pertenecen a la categoría denominada “salvage” (salvamento).

c. Por su lado, la parte recurrida, Manuel Antonio Jiménez Durán, entiende al respecto que:

(...) el Certificado de Registro, así como la placa, que son los documentos expedidos por las autoridades competentes del país de procedencia de los referidos vehículos, demuestran de manera fehaciente que los mismos cumplen con todos los requisitos exigidos por las leyes, y de que se encuentran en condiciones óptimas para transitar por las calles de los Estados Unidos, que es el país de procedencia; por lo que, al mismo tiempo, cumple con lo establecido por el artículo 2 del Decreto 671-02, que rige la importación de vehículos usados en la República Dominicana.

i. Analizando la decisión impugnada nos percatamos que el juez de amparo apreció que, en la especie, se ha producido la conculcación del derecho de propiedad y la garantía fundamental del debido proceso, consignando en sus consideraciones que la Dirección General de Aduanas no realizó el procedimiento establecido. En tal sentido, precisó, además:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) resulta imperioso establecer primeramente que esta jurisdicción no decidirá con respecto a si el vehículo en cuestión está dañado en términos mecánicos, pudiendo calificarse como de salvamento al tenor del artículo 2 el Decreto No. 671-02, ya que este es un asunto de mera legalidad que necesita una instrucción judicial no propia de la acción de amparo, sino de las vías ordinarias. Lo que se decidirá es si la acción de la Dirección General de Aduanas de confiscar o decomisar dicho vehículo después de este haber pagado sus impuestos y estar circulando en calle producto de una decisión de la propia Dirección General de Aduanas, es un acto atentatorio o no del derecho de propiedad del accionante.

d. Es decir, que el juez de amparo trazó una línea orientada a separar todo lo relativo al vehículo para someter a su consideración si el mismo era salvamento o no, aseverando que en el caso había una conculcación porque se pagaron los impuestos y se produjo el decomiso sin llevar a efecto el procedimiento penal conforme con las exigencias establecidas al respecto.

e. De este abordaje, este tribunal difiere de manera absoluta, pues no resulta razonable separar lo concerniente a la hipótesis que considera que hay que tratar el caso como tan solo un salvamento, y una segunda hipótesis que considera que la retención del indicado vehículo de motor es la consecuencia de una determinada situación, por lo que, al analizar el expediente bajo este enfoque, el juez de amparo hizo un incorrecto abordaje del proceso y un erróneo análisis de los hechos sometidos a su control.

f. Además, aseverar que la Dirección de Aduanas no tiene competencia para poner en práctica el decomiso de mercancías, si no existe un procedimiento penal, dista mucho de la realidad de los alcances de la legislación aduanera dominicana, pues la Ley núm. 3489, para el Régimen de las Aduanas, de diez (10) de febrero de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil novecientos cincuenta y tres (1953) (G.O.7529), establece en su artículo 198 lo siguiente:

En todos los casos de comiso se instruirá un proceso verbal en que se denunciarán las infracciones cometidas con los detalles correspondientes respecto del infractor o de los infractores, enumerando todas las circunstancias prohibidas por la Ley, el cual será firmado por el interventor y un oficial de Aduana o por dos empleados de la Aduana de cualquier categoría que sean y será sometido al Director General de Aduanas, a la mayor brevedad posible.

g. Mientras que el artículo 199 dice:

Toda mercancía cuya importación se hubiere efectuado en violación a la Ley será confiscada, salvo el caso previsto en el artículo 202, y puesta por la Aduana en pública subasta, si fuere de libre circulación comercial. El producto de la venta se aplicará, después de ser deducidos los gastos del procedimiento, al pago de los derechos e impuestos y el resto ingresará al Tesoro Público (...).

h. El párrafo II del artículo 208 de la Ley núm. 3489, modificado por la Ley núm. 226-06, señala:

En todo caso, previo reconocimiento de la culpabilidad, la Dirección General de Aduanas podrá solicitar al Ministerio Público competente, prescindir de la acción pública en una infracción aduanera, mediante la aplicación de un criterio de oportunidad, siempre y cuando la persona que se declara culpable no sea reincidente y pague las multas contempladas. En caso de contrabando



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la persona confesada culpable deberá también aceptar el comiso de todos los artículos, productos, mercancías y géneros objeto de la infracción.

- i. De igual forma, el párrafo III de la antes referida ley establece: “En todo caso, las sanciones administrativas, a las que se refiere la presente ley, se aplicarán independientemente de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir los infractores, y sin necesidad de que sean declaradas por tribunal alguno (...)”.
- j. De estos artículos se extrae que la autoridad aduanera puede decomisar toda mercancía que violente la Ley de Aduanas, esto, aunado a lo establecido en el Decreto núm. 671-02, de veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002), cuyo artículo 1 dice: “Se prohíbe la importación de vehículos de motor que no estén aptos para circular en el país procedencia, motivado a choques, inundaciones, incendios, catástrofes y los denominado “salvamentos”, por constituir un riesgo para la seguridad ciudadana y atentar contra la salud y el medioambiente”. El referido decreto autoriza el comiso, en su artículo 2, precisando: “A partir del presente decreto, será comisado y destruido todo vehículo de motor importado que no esté amparado en una certificación oficial, expedida por la autoridad competente en el país exportador, en donde conste que el vehículo en cuestión está en condiciones de transitar en el mismo”.
- k. Lo dicho anteriormente pone de manifiesto que no puede haber ninguna duda en el sentido de que las autoridades aduaneras tienen la calidad, facultad, capacidad y competencia para determinar el decomiso de toda mercancía que entre al territorio dominicano en transgresión a la legislación que rige la actividad aduanera, y que establecer la condición del vehículo de motor que ingresa al país constituye un imperativo para todo proceso que debe cumplir dicha autoridad con respecto a cualquier persona.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. En la especie, se puede constatar que con su actuación el tribunal *a-quo* desnaturalizó el amparo. En tal virtud, procede revocar la sentencia dictada en el caso y conocer dicha acción.

m. En este sentido, al tratarse del decomiso de un vehículo que para el país exportador es un salvamento por colisión, de conformidad con el informe de AutoCheck, relativo al vehículo de motor marca Toyota Sienna Limited/XLE, año dos mil once (2011), chasis 5TDYK3DC9BS132371, de veinticinco (25) de abril de dos mil dieciséis (2016), existe el acta de comiso núm. 26-2015, emitida por el Ministerio de Hacienda el veinticinco (25) de octubre de dos mil quince (2015), y una orden de reembarque, de diez (10) de febrero de dos mil quince (2015); por tanto, se evidencia que hay un conflicto que debe ser resuelto, no por vía de amparo sino por el procedimiento ordinario administrativo, cuyo ámbito competencial está reservado al Tribunal Superior Administrativo, toda vez que las condiciones materiales y mecánicas del vehículo en cuestión, tienen que ser determinadas por esta jurisdicción.

n. En efecto, el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución de la República le otorga competencia al Tribunal Superior Administrativo para “conocer de los recursos contenciosos contra actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares (...)”.

o. En este orden, de acuerdo con el criterio establecido por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0034/14, dictada el veinticuatro (24) de febrero de dos mil catorce (2014), “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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p. En este caso, se trata de un conflicto entre una entidad de la Administración Pública y un particular, el cual surge a raíz de la confrontación de intereses entre un ciudadano con una decisión adoptada por un organismo estatal, como resulta este caso, que se refiere a la reglamentación establecida en el Decreto núm. 671-02.

q. Este tribunal constitucional mediante Sentencia TC/0179/15, de diez (10) de julio de dos mil quince (2015), precisó al respecto lo siguiente:

(...) ha debido el juez de amparo decretar la inadmisibilidad de la acción de amparo en razón de la existencia de otra vía que ha de procurar la debida instrucción del proceso sometido a su examen y que real y efectivamente disponga de los mecanismos precisos y ordene las experticias de rigor, entre otras medidas, a los fines de determinar la factibilidad de las violaciones aludidas.

r. Este criterio ha sido reafirmado posteriormente mediante la Sentencia TC/0309/15, de veinticinco (25) septiembre de dos mil quince (2015), en la cual se establece:

(...) las alegadas irregularidades imputadas a la autorización del embarque de vehículo de motor, no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un proceso sumario y expedito, en el cual el debate sobre los medios de prueba no tiene el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios (...) cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias.

s. El Tribunal Constitucional ha mantenido de manera reiterada el criterio de remitir a otra vía efectiva, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, entre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otras decisiones, en las siguientes: TC/0030/12, de tres (3) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0083/12, de quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0160/13, de doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013); TC/0182/13, de once (11) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0017/14, de dieciséis (16) de enero de dos mil catorce (2014); TC/0315/14, de veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0115/15, de ocho (8) de junio de dos mil quince (2015), y TC/0403/17, de primero (1º) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

t. La Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), en su artículo 70.1 precisa:

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 (...).

u. En cuanto a la otra vía efectiva, mediante Sentencia TC/0021/12, de veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), este tribunal sentó criterio en cuanto a que corresponde al juez de amparo indicar la vía efectiva de la cual dispone accionante para que se declare inadmisibile la acción de amparo, en el supuesto establecido en el numeral 1 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

v. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidat de la acción de amparo, en virtud de lo preceptuado en el artículo 70.1, toda vez que existe otra vía efectiva, que en la especie resulta el Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones ordinarias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

w. Asimismo, se hace constar que a los fines de preservarle el derecho acceder a la vía que estamos refiriendo, hacemos acopio del precedente de la Sentencia TC/0275/18, de veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018), que establece:

En este sentido, en el presente caso, el plazo previsto para acudir a la otra vía efectiva, es decir, el recurso contencioso administrativo, comienza a correr a partir de la notificación de esta sentencia, o sea, que se aplica la interrupción civil, a pesar de que la acción de amparo fue interpuesta con anterioridad al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).

x. En tal virtud, no podrá declararse la prescripción del plazo para accionar ante jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que se ha producido la interrupción civil a favor del accionante.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Jottin Cury David y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 00203-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 00203-2016.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo interpuesta por el recurrido, Manuel Antonio Jiménez Duran, por las razones indicadas en el cuerpo de esta sentencia.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: COMUNICAR, vía Secretaría, la presente sentencia para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Dirección General de Aduanas; a la parte recurrida, Manuel Antonio Jiménez Durán, y a la Procuraduría General Administrativa.

SEXTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la Ley núm. 137-11.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

1. En la especie, la Dirección General de Aduanas (DGA) interpuso un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 00203-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016).
2. Esta sentencia acogió parcialmente la acción de amparo interpuesta por Manuel Antonio Jiménez Duran contra la Dirección General de Aduanas (DGA) y ordena la devolución de un vehículo propiedad del accionante.
3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo inicialmente intentada, en el entendido de que existía otra vía judicial efectiva —la contencioso-administrativa en materia ordinaria— para reclamar la restauración de los derechos fundamentales supuestamente afectados.
4. Estamos de acuerdo con la posición fijada por la mayoría del Tribunal Constitucional —esto es, que el recurso de revisión sea admitido y acogido, revocada la sentencia recurrida e inadmitida la acción de amparo—, no obstante, salvamos nuestro voto respecto de las razones que fundamentan la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo. Para explicar nuestro salvamento,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abordaremos lo relativo a la acción de amparo (I) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (II).

I. SOBRE LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

5. 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

6. La Constitución de la República, promulgada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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

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

7. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 hábeas corpus y el hábeas data.*¹

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

9. 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

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.*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran”.⁶

10. 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

11. 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

12. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, cuando establece: “La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio”.

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

13. 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

14. 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.

15. 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.*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. En cuanto a la causal núm. 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.

18. 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.

19. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva– de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción–, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

20. 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

21. En relación con 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.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. 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.”

24. 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

25. Y es que, como dicen Tena de Sosa 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

26. 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.

27. 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

28. 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

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

no basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartamente fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr 'la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate' (...).¹³

29. 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

30. 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

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

hemos citado poco antes, viendo, evaluando “cuáles son los remedios judiciales existentes”.

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

32. 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”.

33. 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.”

34. 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.

35. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

36. 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”.

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

¹⁶ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

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

37. 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:

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

37.1.1.3. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinario, y no al de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.

37.1.1.4. 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.

37.1.1.5. 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.

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

37.1.2.1. 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”.

37.1.2.2. 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

37.1.3.1. 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 608.¹⁷ 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.

37.1.3.2. 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

¹⁷ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solución adecuada con relación a la documentación que hará valer en un proceso judicial ordinario. En este sentido, se trata de una vía eficaz (...).

37.1.3.3. En su Sentencia TC/0269/13, en la que estableció que

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

37.1.4. 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:

37.1.4.1. 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. (...)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

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

37.2. 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:

Expediente núm. TC-05-2016-0299, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 00203-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37.2.1. 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”.

37.2.2. 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, reiteró su criterio de que

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

37.2.3. 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.

37.3. 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:

Expediente núm. TC-05-2016-0299, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Aduanas (DGA) contra la Sentencia núm. 00203-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37.3.1. 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”.

37.3.2. 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”.

37.3.3. 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”.

37.3.4. 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.

37.4. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

38. 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

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

40. 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.

41. 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.

42. 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

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

44. El artículo 72 de la Constitución 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 hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda

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

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. (...).

45. Por su parte, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 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 hábeas corpus y el hábeas data.

46. 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.

47. 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 hábeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 de la Constitución, 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. 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 hábeas 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.

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

50. 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.

51. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, “la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes”.²⁰

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

52. Conviene, ahora, conocer el desarrollo de esta noción que ha realizado hasta hoy el Tribunal Constitucional dominicano, más 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:

52.1. 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52.3. 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.

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

desestimar la acción de amparo por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios. En efecto, tanto la doctrina como la propia jurisprudencia constitucional comparada han manifestado que la determinación del hecho, la interpretación y aplicación del derecho,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (...), que condeno al recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.

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

52.6.1. 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.

52.6.2. 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.

52.6.3. En su Sentencia TC/0276/13 estableció que

En medio de un proceso penal, en el que un tercero reclama la propiedad de un vehículo que se encuentra a nombre del procesado –y que ha sido objeto de una venta condicional a la luz de la referida ley numero 483-, un juez de amparo, cuya competencia se limita a la comprobación de que en la aplicación del derecho se haya producido una vulneración a un derecho fundamental, no debe asumir el rol que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

52.7. 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. 137-11, cuya finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, por lo que el juez de amparo, al estar apoderado de una acción cuya finalidad era la ejecución de una decisión judicial, no podía ordenar su cumplimiento.

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

53. 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado, (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria, (iv) la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria, (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia.

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

54. 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.

55. 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:

55.1. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

55.3. 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.

55.4. 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, más 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

55.5.1. 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”.

55.5.2. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

55.5.4. 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.

55.5.5. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la administración pública, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

55.5.6. 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.

55.5.7. 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 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, razione materiae y razione loci, para conocer del amparo es la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Duarte, por ante el cual procede remitir para que conozca del conflicto, en la forma prevista por ley que rige la materia.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55.6. 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:

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

55.6.2. 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

55.6.3. 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

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

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**

55.6.4. 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.

55.6.5. 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.

56. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas– de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

57. 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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

59. 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.

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

61. 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.

62. 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.

63. Como ha afirmado Jorge Prats,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

64. 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 hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos.

65. 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 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 hábeas corpus y el hábeas data.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

67. 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 hábeas 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 hábeas 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.

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

69. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“presupuestos esenciales de procedencia”,²⁸ los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

70. 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

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

- a. Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la libertad – protegido especialmente por el hábeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo–;

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

b. Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el hábeas 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.

72. 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.

73. Verificada la procedencia de la acción -porque cumple con los referidos presupuestos, todos contenidos en los artículos 72 de la Constitución, y 65 de la Ley núm. 137-11, ya citados- es que procede evaluar si esa acción –ya procedente– es o no igual o más efectiva que otra vía judicial.

74. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los “presupuestos esenciales de procedencia” no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará “automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

75. 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

76. 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

77. 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 de la Ley núm. 137-11);

b. Que los referidos “presupuestos esenciales de procedencia” se cumplan (artículos 72 de la Constitución, y 65 y 70.3 de la Ley núm. 137-11) y que, asimismo,

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

no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley núm. 834); y

c. Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11).

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

78. 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.

79. 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.

80. 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”.

81. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “amparo judicial ordinario”³³ es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

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

ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.³⁴

82. 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 sumariidad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.³⁵

83. 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.

84. 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

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

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.

85. 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

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

*[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes.*³⁷

87. 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

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, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

88. 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.

89. 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.

90. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.*³⁹

91. 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 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

92. Y es que, como ha subrayado el exmagistrado 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

93. 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.

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

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.

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

95. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había acogido la acción de amparo interpuesta por Manuel Antonio Jiménez Duran contra la hoy recurrente, Dirección General de Aduanas (DGA).

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

97. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidat 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 en realidad la 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 judicial efectiva y, además, de justificar la razón de esa mayor efectividad frente al amparo.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

101. En este sentido, tal y como explicamos hace pocos párrafos, la causal de inadmisibilidad del artículo 70.1 constituye una especie de “segundo filtro”, el cual sólo deberá examinarse una vez que la acción de amparo haya pasado el “primer filtro”, esto es, el de los “presupuestos esenciales de procedencia”, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución, y 65 de la Ley núm. 137-11.

102. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere a que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en materia ordinaria, conocer estas pretensiones, todo en virtud del artículo 1 de la Ley núm. 1494.

103. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer esta acción —cuestionar una decisión administrativa— es porque esta otra vía judicial es efectiva porque, al ser especializada en materia administrativa, podrá determinar la vulneración del derecho alegado en un contorno procesal más afín con lo petitionado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

104. Sin embargo, en este caso, esas conculcaciones que supuestamente brotan en ocasión de la decisión adoptada por la Dirección General de Aduanas (DGA), para ser comprobadas y reconocidas, ameritan de un ejercicio que no es posible formalizar por un juez de amparo.

105. Así pues, hablamos de cuestionar la procedencia y efectos de una decisión emitida por un organismo de la Administración Pública, para entonces, de ser procedente la contestación, tutelar los derechos fundamentales que supuestamente ella ha estado afectando desde el momento en que fue adoptada. Esto es algo que corresponde de manera exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo que establece el artículo 1 de la Ley núm. 1494, cuando dice:

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 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 facultad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

106. De hecho, allí existe unas facultades cautelares que optimizan la jurisdicción ordinaria en aras de adoptar una medida provisional e inmediata en el ánimo de salvaguardar los derechos involucrados en el proceso; estas atribuciones se encuentran delimitadas en el artículo 7 de la Ley núm. 13-07, que establece:

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 sea 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 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.

107. Esta atribución de funciones que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en materia ordinaria que tiene la responsabilidad de analizar la conformidad con las normas vigentes de los actos y actuaciones administrativas, como es la regularidad o legitimidad de las decisiones rendidas en ocasión de una solicitud de devolución de vehículo comisado. Esto se explica puesto que, en la búsqueda de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

108. Y eso, que corresponde hacer al juez de lo contencioso administrativo en materia ordinaria, 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

central y definitorio, es decir, la eliminación de la vulneración, o de la amenaza de vulneración, a un derecho fundamental.

109. Más aún: eso que corresponde hacer a la jurisdicción contencioso administrativa 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.

110. 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.

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

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

113. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para determinar si las decisiones rendidas por la Dirección General de Aduanas (DGA) en relación con las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solicitudes de devolución de un vehículo comisado por haber ingresado irregularmente al ser un salvamento? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la vía consagrada en los artículos 1 de la Ley núm. 1494 y 7 de Ley núm. 13-07? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

114. 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.

115. En fin, que, en la especie, lo que procede es declarar la acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, en virtud de que en la cuestión tratada no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado, cuestión que debe ser determinada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo —tanto en sede cautelar como de fondo—. En este caso, la acción no ha cumplido los “presupuestos esenciales de procedencia” porque, entre otras razones, no existe certeza respecto de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si

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

⁴⁴ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existe una vía efectiva y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

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

117. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que —como en efecto se hizo— la sentencia debió ser revocada por las erradas argumentaciones en que incurrió el juez *a-quo* cuando decidió acoger la acción de amparo. Ahora bien, como bien indicó la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional, la acción de amparo es inadmisibles, pero por ser notoriamente improcedente, puesto que lo pretendido mediante ella —contestar el contenido y, en consecuencia, dejar sin efecto la decisión mediante la cual se resuelve una solicitud de devolución de vehículo comisado— no le corresponde 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