



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0275/18**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2018-0056, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00796/2016, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia el dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de agosto del año dos mil dieciocho (2018).

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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **I. ANTECEDENTES**

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

La Sentencia núm. 796/2016, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia el dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016). Dicho fallo rechazó la acción constitucional interpuesta por la Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., contra la razón social Credigas, S. A.

La sentencia anteriormente descrita fue notificada mediante Acto núm. 1493/2017, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

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

En el presente caso, la recurrente, Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la sentencia anteriormente descrita, mediante instancia depositada el treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017), ante la Secretaría de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia, y remitido a este Tribunal Constitucional el doce (12) de febrero de dos mil dieciocho (2018). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso anteriormente descrito fue notificado mediante el Acto núm. 14-2017, instrumentado por el ministerial Juan José Suberví Matos, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente:

*Primero: Rechaza la acción de amparo de que se trata por no encontrar violación a derechos fundamentales en perjuicio de la accionante Operadora Nacional de Envasadoras de Gas S.R.L. (ONEGAS).*

*Segundo: compensa las costas del proceso.*

*Tercero: La decisión estará disponible dentro de 5 días laborables.*

Los fundamentos dados por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia son los siguientes:

*5. Que en audiencia de fecha 03/09/2015 este tribunal ordeno la realización de un estudio medioambiental con relación a la envasadora de licuado de petróleo denominada credigas el Cerro, medida que fue puesta a cargo del Colegio de Ingenieros Arquitectos y Agrimensores (CODIA), poniendo los costos de la misma a cargo de la parte accionada.*

*6. Que en audiencia de hoy la parte accionante concluye solicitando que se excluido del proceso el peritaje realizado en respuesta a la medida antes dicha alegando a favor de su pedimento que dicho estudio no fue realizado por la persona designada por el codia a esos fines, que conforme expone fue el ingeniero químico Gilberto Martínez, y el estudio fue realizado por el Ing. Agrónomo Pablo José Lorenzo Arroyo, la parte accionada se ha opuesto a dicho pedimento y manifiesta que este tribunal mediante comunicación de fecha 25/09/2015 remitió la solicitud de nombramiento de perito a la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*seccional del codia, seccional la Altagracia, quien mediante comunicación de fecha 23/12/2015 designo al Ing. Pablo José Lorenzo Arroyo.*

*7. Que analizada la documentación que conforme el dossier del proceso el tribunal ha podido establecer que reposan en el mismo: 1) una comunicación de fecha 25/09/2015, remitida mediante el oficio 73/2015, mediante el cual el tribunal le comunica a la seccional de este municipio del CODIA la designación de un ingeniero medioambiental para la Italización del peritaje antes indicado; 2) una comunicación de fecha 05/11/2015, del CODIA de Santo Domingo, mediante el cual se designa el ingeniero químico Gilberto Martínez, para la realización del estudio medioambiental a la operación de la envasadora de gas licuado de petróleo Credigas el Cerro. 00657. Dicha comunicación dice haber sido remitida en respuesta a una comunicación enviada por este tribunal fechada 04/11/2015; 3) una comunicación de fecha 23/12/2015 numerada 00115/2015, mediante la cual el CODIA seccional la Altagracia designa al ingeniero agrónomo Pablo José Lorenzo Meléndez Arroyo para la realización de un estudio medioambiental con a la operación de la envasadora de gas y licuado de petróleo Credigas el Cerro, ubicada en el sector de Villa Cerro, como lo indica el oficio No. 73/2015.*

*8. Que en la designación y realización de dicho peritaje este tribunal encuentra las siguientes irregularidades: A) Mediante el oficio No. 73/2015 de fecha 25/09/2015 el proceso es remitido ante el CODIA seccional la Altagracia no al CODIA Santo Domingo. B) La comunicación remitida por el CODIA Santo Domingo antes descrita hace referencia a una comunicación del tribunal remitida en fecha 04/11/2015, comunicación que no reposa en el tribunal, pero que además resultaría de suma eficiencia la comunicación entre este tribunal y el CODIA Santo Domingo para que a una comunicación de fecha 04/11/2015, remitida por el tribunal, solicitando la designación de un ingeniero para la celebración de un estudio*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*correspondiente a la realización de un estudio medio ambiental. 3. Invita a las partes a concluir al fondo en el presente proceso. 4. Compensa las costas por tratarse de una acción de amparo.*

*Respecto al Fondo:*

*11. Que la parte accionada ha presentado un medio de inadmisión alegando a favor de su solicitud que la parte accionante desde el 2013 tenía conocimiento de la construcción de la estación de gas, no obstante a lo cual no accionó en todo ese periodo de tiempo, por lo que a su parecer ha perdido el plazo para la interposición de la acción. La parte accionante ha solicitado que dicho medio de inadmisión sea rechazado al momento de la solicitud la jurisprudencia ha sido constante en ese sentido de que cuando la violación al derecho se realiza de manera constante en el tiempo el derecho para accionar el amparo no perime en razón del tiempo.*

*12. Que a criterio de este tribunal la construcción de una estación para el expendio de gas es de ejecución constante en el tiempo, toda vez que esta perdura en el tiempo hasta tanto sea ordenada su suspensión definitiva. En ese sentido este tribunal está acorde con la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional en el sentido de que cuando la violación al derecho es constante no se aplican las disposiciones del art. 70.2 de la ley 137-11, toda vez que el accionante ha sufrido la violación a su derecho durante todo ese transcurso del tiempo, motivos por los cuales rechaza el medio de inadmisión haciendo valer este considerando como dispositivo.*

*13. Que la parte accionada solicita, además que este tribunal declare su incompetencia para conocer de la presente acción de amparo argumentado a favor de su solicitud que la jurisdicción competente es la contenciosa administrativa, por ser la mismas lanzada contra actos, pedimento al cual*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*se ha opuesto parte accionante y manifiesta que no ha iniciado su acción contra los actos administrativos emitidos ocasión de la construcción de la estación de gasolina hecha por la contraparte, establece además que planteamiento de la incompetencia ha sido hecho fuera del espacio procesal en el cual debió ser hecho por lo que según sus argumentaciones debe ser declarado extemporánea.*

*14. Que el art. 72 de la ley 137-11, que trata la competencia de la jurisdicción para conocer la acción amparo no establece el momento procesal en que habrá de presentarse dicha conclusión con relación a incompetencia lo cual si es tratado por el art. 3 de la ley 834, sin embargo a criterio de este tribunal y vista de que esta ley contiene disposiciones sobre la competencia del tribunal es razonable aplicar disposiciones de la ley 137-11, por lo que este tribunal considera pertinente resolver sobre la solicitud incompetencia.*

*15. Que analizada las conclusiones de la parte accionada en el sentido de que sea declarada la incompetencia de este tribunal por ser atacado mediante la presente acción actos emanados de la administración, tribunal analiza dichas conclusiones conjuntamente con las conclusiones de la parte accionante determina que esta lo que pretende es que sean paralizadas las operaciones de la envasadora gas licuado de petróleo Credigas Villa Cerro, es decir, no pretende que sean anulados o de alguna manera dejado efecto los permisos otorgados por la administración a la aparte accionada, motivos por los cuales jurisdicción es competente para conocer de la presente acción de amparo, por lo que rechaza la solicitud de incompetencia haciendo valer este considerando como dispositivo.*

*16. Que con relación a las conclusiones sobre el fondo de la relación de amparo la parte accionante pretende de manera principal que se ordene la paralización de la envasadora Credigas Higüey el Cerro, ubicada en Villa*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Cerro, argumentado a favor de su solicitud, de manera sucinta, que existe vulneración de derechos fundamentales a un medio ambiente adecuado, a la salud, al derecho a libertad de empresa accionante por no encontrarse Credigas S.A., provista de las actuaciones requeridas para operar, violentando los requisitos de distancias dispuesto por el art, 140 del Ministerio de Industria y Comercio, pedimento al cual se ha opuesto la accionada y establece a favor de su solicitud que operan bajo permisos lo que indica la presunción de la legalidad, así mismo que los accionantes no probado el daño que dicen se les ha ocasionado o se le pueda ocasionar, menoscabando, contaminando medio ambiente o recursos naturales o que se esté afectando el interés de la colectividad.*

*17. En ese sentido este tribunal hace las siguientes precisiones: l. La accionante es una persona moral denominada One Gas, por lo que no puede existir en su perjuicio la violación al derecho a la salud, otro lado este tribunal es de criterio que el derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho colectivo y por tanto para hacerse efectivo debe ser reclamado por la colectividad, entiéndase personas físicas sobre las cuales impacten el daño medio ambiental aludido, no podría ser perseguido por una persona moral la cual por su naturaleza no resulta afectada en su salud por daños medio ambientales, en cuanto al derecho a la liberta empresarial analizando la documentación depositada en el proceso el tribunal no determina que haya sido depositado un acerbo probatorio que permita determinar la violación a dicho derecho, toda vez que el hecho de que una empresa de la misma naturaleza de otra intento operar en las proximidades de esta no significa que le este violando el derecho a la libre empresa a su vecino.*

*18. Que a los fines de verificar que las estaciones que se dedican distancia que manda la ley establecer entre una y otras, legales y reglamentos que*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*obligan al que intente poner permisos que conforme las pruebas aportadas en el proceso organismos llamados a velar por la seguridad de la establecer una estación de gas licuado de petróleo, ayuntamiento municipal, catastro nacional, la defensa industria y comercio y el ministerio de medio ambiente dado su permiso para la instalación de la estación de gas, el tribunal no encuentra violación a derechos fundamentales procede rechazar la acción de que se trata.*

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

La recurrente en revisión, Operadora Nacional de Envasadora de Gas S. R. L. (ONEGAS), pretende que se revoque la sentencia objeto del recurso alegando, entre otros motivos, los siguientes:

*a. (...) en el marco de sus operaciones cotidianas, la Recurrente se entera de los rumores que apuntaban hacia la instalación de una envasadora de GLP en la misma Calle Gastón Fernando Deligne, lo que implica una vulneración de los requisitos de distancia exigidos por la Resolución No. 140/07 del Ministerio de Industria y Comercio (en adelante "MIC") por lo que decide remitir una comunicación al Director General del Plan de Regulación Nacional de Hidrocarburos en fecha 02 de septiembre de 2013, solicitándole realizar las investigaciones pertinentes en vista sobre todo, de que Credigas Higüey-El Cerro se encontraba tramitando el permiso correspondiente en el Ayuntamiento de Higüey de acuerdo a las informaciones que tuvo la Recurrente.*

*b. (...) ante la amenaza a los derechos fundamentales al medio ambiente, a la salud y la libertad empresarial de Onegas, que supone la operación irregular que lleva a cabo la envasadora de GLP Credigas Higüey-El Cerro, la Recurrente*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*interpuso, en fecha 23 de junio de 2015, una acción de amparo preventivo en pos de evitar graves daños al medio ambiente, a la salud y a la libertad empresarial.*

*c. (...) ONEGAS, a través del presente recurso de revisión, pretende garantizar los derechos fundamentales a un medio ambiente adecuado, a la salud y su derecho fundamental a la libertad de empresa, que han sido inobservados por el tribunal a-quo, acción que por demás se encaminaba a garantizar derechos e intereses colectivos y difusos.*

*d. (...) la Sentencia recurrida incurre en una vulneración a la debida motivación de las decisiones en tanto no explica adecuadamente las razones por las que entiende que no puede ser reclamado el derecho al medioambiente y a la salud por parte de un persona moral, máxime cuando la propia LOTCPC la que establece textualmente en su artículo en su artículo 69 que las personas físicas o morales están facultadas para someter e impulsar la acción de amparo, cuando se afecten derechos o intereses colectivos y difusos.*

*e. (...) es evidente que el tribunal a-quo no motivó adecuadamente las razones por las que a su juicio no se vulneraron los derechos fundamentales de la entonces Accionante y hoy Recurrente, en tanto no expone los elementos que tomó en consideración para decidir en el sentido en que lo hizo, Para dar cabal cumplimiento al derecho a la debida motivación de las decisiones jurisdiccionales no basta con realizar enunciados sobre las particularidades del caso sino que deben ser expuestas razones que avalen la ponderación de los elementos trascendentales del caso por parte del juzgador, toda vez que lo contrario vaciaría de contenido el derecho a obtener decisiones justas y debidamente motivadas.*

*f. (...) independientemente de los conflictos que pueden generarse con respecto a la emisión o no de las autorizaciones para la operación de una envasadora de gas licuado de petróleo, la acción de amparo se perfila como la vía judicial más efectiva*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*pues procura evitar la ocurrencia de un perjuicio al derecho colectivo a habitar en un medio ambiente sano como consecuencia de la operación contraria al ordenamiento jurídico por parte de Credigas Higüey-El Cerro; obligando esta situación al juez de amparo a tomar las medidas requeridas para salvaguardar de manera efectiva la protección de estos derechos, toda vez que los perjuicios ocasionados por las actuaciones antiJurídicas no podrían ser posteriormente reparadas por una jurisdicción ordinaria.*

*g. (...) con la operación de una planta envasadora de GLP inobservando los requisitos de distancia exigidos, se pone en peligro el medio ambiente puesto que por un lado se produce una mayor emanación de residuos de GLP a la atmosfera y por otro, existe un mayor riesgo de explosión en cadena debido a la cercanía de dos envasadoras de expendio de GLP.*

*h. (...) ese Honorable Tribunal habrá de apreciar que las actividades emprendidas por Credigas Higüey-El Cerro, comportan una inminente vulneración al derecho a un medio ambiente adecuado porque altera el equilibrio del ambiente en que pretende operar una envasadora de GLP, cuando se ha dispuesto que como riesgo máximo permitido, no pueden coexistir dos envasadoras de este derivado del Petróleo, a menos de dos mil quinientos (2,500) metros (mts) de distancia para el caso de las Provincias del interior del país.*

*i. (...) al vulnerarse los requisitos de distancia establecidos por el MIC en la Resolución No. 140 de fecha 19 de octubre de 2007, se coloca en situación de grave peligro el medio ambiente y la salud los potenciales clientes y empleados de la Recurrente.*

*j. (...) existe una inminente amenaza al principio de libertad de empresa de la Recurrente, dado que la misma, además de incurrir en gastos para lograr operar en el sector Villa Cerro, Municipio Higüey, ve en riesgo su inversión al existir otra empresa que se encuentra operando similares instalaciones de expendio de GLP en*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*vulneración a las normativas aplicables para este tipo de actividades y, además, con el ingrediente de que existe una amenaza inminente de conculcación de los derechos fundamentales a habitar en un medio ambiente adecuado y a la salud, como ya hemos explicado anteriormente. Concretamente, la inminente conculcación al derecho a la libertad de empresa de la Recurrente residiría en permitir que continúe operando una envasadora de CLP que ha inobservado los requisitos de distancia exigidos por la Resolución No. 140 del MIC.*

**5. Hechos y argumentos de la recurrida en revisión constitucional en materia de amparo**

La parte recurrida, Credigas, S. A., pretende, de manera principal, la inadmisibilidad y, de forma subsidiaria, el rechazo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo. Para sustentar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

*a. (...) el Desarrollo de sus actividades comerciales, la empresa CREDIGAS, S A., amparada bajo el principio y derecho a la Libertad de Empresa, desde el año 2001, comienza los trámites para la apertura de una Estación de Servicios de GLP, en la comunidad El Cerro, de la Provincia La Altagracia y desde esa fecha, sometió la debida solicitud de permisología antes las instituciones oficiales competentes, resultando, que luego de múltiples requerimientos, inspecciones, verificaciones y trámites de rigor, las autoridades que regulan e intervienen en el comercio del Gas Licuado de Petróleo en país, otorgaron las debidas autorizaciones a los fines de que la impetrante CREDIGAS S.A., operara dicha estación.*

*b. (...) la accionante buscaba con su acción amparista: a) Que el Juez apoderado, de manera definitiva le negara el derecho a CREDIGAS, S.A., de operar su fondo de comercio el cual cuenta con toda la permisología de rigor y que. ya a la fecha de la acción se encontraba en plena operación y abierta al publico, amparándose un pretendido derecho colectivo al medio ambiente y la salud que la razón social*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*ONÉGAS, no puede sostener, así como la supuesta vulneración del derecho constitucional a LA LIBERTAD DE EMPRESA Resultando, que en todo caso a quien protege dicho principio es a la accionada CREDIGAS, S. A., ya que este derecho o libertad, encausado dentro de los Derechos Económicos y Sociales, se satisface con la protección positiva del estado de no impedir su ejercicio y de reglamentar, precisamente, que no existan practicas monopólicas, lo que sucedería en caso de impedirle a CREDIGAS, S. A. operar su negocio, ya que cuenta con la autorización del estado para operar.*

*c. (...) la Accionante pretende subsumir una supuesta violación horizontal de Derechos Fundamentales de salud, medio ambiente y libertad de empresa, por una compañía que ejerce la misma actividad comercial que ella, con la diferencia de que la accionada CREDIGAS, S. A. si cuenta, contrario a ella, con la debida y completa autorización y regulación de los Órganos Estatales para operar.*

*d. Contrario a la contraparte, -quien en su marcado interés de obstaculizar el ejercicio a la libre empresa, la competencia y la Igualdad ante la ley de nuestra patrocinada, se limitó a depositar documentos que solo demuestran el cabildeo que realizó ante las instituciones estatales a fin de impedir la operación de la Estación CREDIGAS EL CERRO-, nuestra patrocinada depositó un conjunto de documentos que demuestran haber cumplido con el proceso de permisología, pago de arbitrios, impuestos y demás regulaciones que norman la operación de dicha actividad, Huelga aclarar, que no obstante la amparista reclamar que Credigas, S. A. no cumplía con dichas regulaciones, la impetrante, además de probar que cuenta con los permisos de operación, aportó al Juez de amparo la prueba de que la quejosa ONEGAS, no cuenta lo que en el ejercicio de un Test de una obligación ambiental o legales para la Asignación de licuado de petróleo (GLP), emitido por Comercio Dirección General de Normas Metrología, a favor de la Envasadora.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. (...) la accionada compañía CREDIGAS, S. A. ha depositado en el presente proceso de Amparo, la documental que prueba, entre otros puntos que la Estación atacada se encontraba investida de las debidas autorizaciones para operar y que en mérito a ellas estaba en pleno estado de operación. Es decir que contaba con la permisología de rigor, en virtud de lo cual cualquier controversia sobre la emisión de dicha permisología debió ser dirimida por el Juez natural que lo es el Tribunal Superior Administrativo a través del Recurso Contencioso Administrativo.

f. El Juez a-quo, al conocer y fallar la acción de amparo rechazándola, hizo un sano ejercicio de ponderación al establecer que no encontró en la acción incoada por ONEGAS, violación alguna a derechos fundamentales que alegaba. La sentencia explica claramente en sus motivaciones de las páginas 9 y 10 las razones en que fundamentó su ponderación, contra la cual la contraparte redacta un escrito de 41 páginas, en el cual en todo su contenido no desarrolla un ápice de teoría o argumentación jurídica alguna que tienda a convencer al guardián de las Garantías constitucionales de la conculcación de un derecho fundamental por parte de Credigas S. A. que justifique la presente acción.

g. (...) que la acción de amparo resulta inadmisibile cuando, como en la especie, al tratarse de la existencia de actos administrativos pre-existentes, “las reclamaciones señaladas son cuestiones propias de la materia administrativa, para cuyo conocimiento existe las vías ordinarias dotadas de la tutela idónea, efectiva y suficiente para dar una solución expedita y apropiada a las pretensiones invocadas por el agraviado.

### **6. Pruebas documentales**

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





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1. Sentencia núm. 00796/2016, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia el dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016).
2. Certificación expedida por la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Industria y Comercio el nueve (9) de septiembre de dos mil trece (2013).
3. Certificación expedida por el Ayuntamiento del municipio de Salvaleón de Higüey, provincia La Altagracia el veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).
4. Acción constitucional de amparo interpuesta por la Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., contra la razón social Crédigas, S. A., el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015).
5. Permiso ambiental núm. 2531-14, expedido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales el quince (15) de diciembre de dos mil catorce (2014).

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

### **7. Síntesis del conflicto**

En la especie, conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos y alegatos de las partes, se trata de que la sociedad comercial Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., interpuso una acción de amparo contra de la razón social Crédigas S. A., con la finalidad de que se ordene la paralización de las operaciones de la envasadora de gas licuado de petróleo Crédigas Higüey-El Cerro en el sector Villa Cerro, municipio Higüey, por considerar que comportan una



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

serie amenaza de transgresión a los derechos fundamentales a un medio ambiente adecuado, a la salud y a la libertad de empresa de la accionante y actual recurrente.

El juez de amparo apoderado de la acción la rechazó por considerar que no hubo violación a derechos fundamentales. No conforme con la indicada decisión, la sociedad comercial Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L. interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

### **8. Competencia**

Este tribunal se declara competente para conocer del presente recurso de revisión de sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y 94 de la Ley núm. 137-11.

### **9. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo**

a. Antes de analizar el fondo del presente caso, resulta de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el cual establece: “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”.

b. En relación con el plazo de cinco días previsto en el texto transcrito en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional estableció en la Sentencia

TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*(...) este plazo debe considerarse franco y solo serán computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal mediante sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Todo ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales.*

c. El mencionado plazo comienza a correr a partir de la notificación de la sentencia objeto del recurso, según se dispone en el texto transcrito anteriormente. En la especie, se cumple este requisito, en razón de que la notificación de la sentencia se hizo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), mientras que el recurso se interpuso el treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017), es decir, que la notificación es posterior a la interposición del recurso.

d. Por otra parte, resulta de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 de la Ley 137-11. En este sentido, el indicado artículo establece:

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*1) (...) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

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

### **10. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo**

a. En la especie, conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos y alegatos de las partes, se trata de que la sociedad comercial Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., interpuso una acción de amparo preventivo en contra de la razón social Crédigas S. A., con la finalidad de que se ordene la paralización de las operaciones de la envasadora de gas licuado de petróleo Crédigas Higüey-El Cerro en el sector Villa Cerro, municipio Higüey, por considerar que comportan una serie amenaza de transgresión a los derechos fundamentales a un



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

medio ambiente adecuado, a la salud y a la libertad de empresa de la accionante y actual recurrente.

b. El juez de amparo apoderado de la acción la rechazó por considerar que no hubo violación a derechos fundamentales. No conforme con la indicada decisión, la sociedad comercial Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

c. El recurrente plantea lo siguiente

*(...) la Sentencia recurrida incurre en una vulneración a la debida motivación de las decisiones en tanto no explica adecuadamente las razones por las que entiende que no puede ser reclamado el derecho al medioambiente y a la salud por parte de un persona moral, máxime cuando la propia LOTCPC la que establece textualmente en su artículo en su artículo 69 que las personas físicas o morales están facultadas para someter e impulsar la acción de amparo, cuando se afecten derechos o intereses colectivos y difusos.*

d. Por su parte, la parte recurrida entiende

*(...) que la acción de amparo resulta inadmisibile cuando, como en la especie, al tratarse de la existencia de actos administrativos pre-existentes, “las reclamaciones señaladas son cuestiones propias de la materia administrativa, para cuyo conocimiento existe las vías ordinarias dotadas de la tutela idónea, efectiva y suficiente para dar una solución expedita y apropiada a las pretensiones invocadas por el agraviado.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

f. Este tribunal constitucional considera que el juez de amparo actuó incorrectamente al acoger la referida acción, en razón de que en el presente caso existe otra vía eficaz para resolver la cuestión planteada, la cual se contrae a la paralización de las operaciones autorizadas mediante los permisos pertinentes, es decir, en contra de actos administrativos.

g. En este sentido, la accionante y actual recurrente en revisión constitucional en materia de amparo debió interponer un recurso contencioso administrativo y no una acción de amparo. Esto así, porque para determinar las cuestiones planteadas se hacen necesarios procedimientos ordinarios y ajenos al proceso sumario del amparo.

h. En un caso como el que nos ocupa, este tribunal constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/00234/13, del veintinueve (29) de noviembre, lo siguiente:

*d. Este Tribunal considera que independientemente de que la parte accionante tenga razón en sus pretensiones, la decisión tomada por el tribunal que dictó la sentencia recurrida es correcta, en razón de que los actos administrativos, como el que nos ocupa, deben ser cuestionados siguiendo el procedimiento previsto ante la referida jurisdicción administrativa. Ciertamente, las alegadas irregularidades imputadas a la autorización de la construcción de la referida envasadora de gas no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un “proceso breve”, en el cual el debate sobre los medios de prueba no tienen el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios.*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

k. La eficacia del referido recurso fue expuesta mediante la Sentencia TC/0030/12, dictada por este tribunal el tres (3) de agosto de dos mil doce (2012). En dicha sentencia se estableció lo siguiente:

*En el ejercicio de las atribuciones indicadas el Tribunal de Primera Instancia puede ordenar, al igual que el Tribunal Superior Administrativo, medidas cautelares, en aplicación del artículo 7 de la referida Ley 13-07, texto que establece lo siguiente: “Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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”. I) En la especie, el Tribunal de Primera Instancia podía ordenar la suspensión del mandamiento de pago de referencia, hasta que se resolviera el aspecto relativo a la regularidad de la liquidación de los arbitrios, con lo cual quedaba abierta la posibilidad de que el accionante resolviera su pretensión más urgente: evitar que sus bienes fueran embargados. m) La efectividad de esta vía resulta incuestionable, ya que, según el artículo 7.6 de la mencionada Ley 13-07, la solicitud de la medida cautelar tiene efecto suspensivo. Es decir, que desde el momento que la parte interesada haga el pedimento, el acto de que se trate no puede ejecutarse.*

l. Como se observa, uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar que una vía distinta a la acción de amparo es eficaz es que el juez que conoce de la misma esté facultado para dictar medidas cautelares, si así lo requirieran las circunstancias del caso. En este sentido, nos encontramos en presencia de una vía eficaz, la cual permite una protección adecuada de los derechos invocados.

m. Por otra parte, la parte recurrente alega que

*(...) independientemente de los conflictos que pueden generarse con respecto a la emisión o no de las autorizaciones para la operación de una envasadora de gas licuado de petróleo, la acción de amparo se perfila como la vía judicial más efectiva pues procura evitar la ocurrencia de un perjuicio*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*al derecho colectivo a habitar en un medio ambiente sano como consecuencia de la operación contraria al ordenamiento jurídico por parte de Crédigas Higüey-El Cerro; obligando esta situación al juez de amparo a tomar las medidas requeridas para salvaguardar de manera efectiva la protección de estos derechos, toda vez que los perjuicios ocasionados por las actuaciones antiJurídicas no podrían ser posteriormente reparadas por una jurisdicción ordinaria.*

n. Sin embargo, el tribunal considera que el recurso contencioso administrativo resulta idóneo, independientemente de que se trate de intereses difusos o de derechos colectivos, ya que implementando este recurso es posible resolver las cuestiones urgentes, en plazos razonables y las cuestiones menos urgentes y más complejas de una manera más cónsona con el derecho.

o. Cabe destacar que en aplicación del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, el litigio que nos ocupa debe resolverlo la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia, jurisdicción que ejercería las funciones del Tribunal Superior Administrativo.

p. Resulta pertinente destacar que el Tribunal Constitucional, en su condición de máximo garante del orden constitucional y en aras de proteger alegadas violaciones de derechos fundamentales no puede invadir los ámbitos competenciales de otras jurisdicciones, en la especie, la contencioso administrativa.

q. En virtud de las motivaciones anteriores, procede acoger el recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo interpuesta por la Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., en contra la razón social Crédigas, S. A., el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015), por existir otra vía efectiva.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. Por otra parte, resulta pertinente indicar que en la Sentencia TC/0358/17, este tribunal constitucional estableció que en los casos en que se declarara la acción inadmisibles por existencia de otra vía eficaz, esta operaría como una de las causales de interrupción civil de la prescripción. En efecto, la referida sentencia estableció lo siguiente:

*p. Tomando en cuenta las precedentes consideraciones, y en aras de garantizar la tutela judicial efectiva de los amparistas cuyas acciones resulten afectadas de inadmisión por la existencia de otra vía efectiva –en lugar del amparo–, esta sede constitucional estima pertinente extender la aplicación de la figura de la interrupción civil que instituyen los artículos 2244 y siguientes del Código Civil como solución a la imprevisión procesal constitucional que actualmente nos ocupa.*

*q. Al tenor de los argumentos expuestos, cabe recordar que la interrupción civil tiene por efecto extinguir el tiempo ya transcurrido correspondiente al plazo de prescripción, de modo que se reinicie el cómputo de dicho plazo una vez se agote la causa de la interrupción. Como causales de interrupción civil de la prescripción de la acción, el legislador previó en el art. 2244 del Código Civil, de una parte, a la citación judicial –aunque se haga ante un tribunal incompetente–, así como el mandamiento de pago y el embargo notificado a aquel contra quien se quiere interrumpir la prescripción; y, de otra parte, en el art. 2248 del Código Civil, el reconocimiento que haga el deudor o el poseedor del derecho de aquel contra quien prescribía. Estas causales de interrupción de la prescripción no son limitativas, puesto que incluso nuestra Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia de otras, como la intimación de pago y la puesta en mora.*

*r. Dentro de este contexto, en relación con el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estima procedente incluir a la inadmisión de la acción de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*amparo por motivo de la existencia de otra vía efectiva –al tenor del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11– en el catálogo de causales de interrupción civil de la prescripción previsto en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil.*

*s. Bajo esta nueva causal de interrupción civil, la interrupción de la prescripción tendrá lugar desde la fecha de la notificación que haga el accionante al agravante para conocer de la acción de amparo y tendrá el efecto de reiniciar el cómputo del plazo de prescripción de la acción o del recurso que constituya la otra vía efectiva, de acuerdo con el caso; ya sea a partir de la notificación de la sentencia de amparo que declara la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía efectiva, cuando dicha sentencia no haya sido recurrida en revisión constitucional en tiempo hábil; o a partir de la notificación de la sentencia que dicte el Tribunal Constitucional con motivo de un recurso de revisión de sentencia de amparo que declare o confirme la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva.*

***u. En aras de resguardar el principio de irretroactividad de la ley y de la sana administración de justicia, el criterio establecido en la presente decisión se aplicará a partir de la publicación de la misma a aquellas acciones de amparo que sean interpuestas con posterioridad a esta fecha.<sup>1</sup>***

s. Como se observa, este tribunal estableció que dicha interrupción solo se aplicaría a las acciones de amparo interpuestas con posterioridad a la fecha de publicación de la Sentencia TC/0358/17, es decir, a partir del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017). De manera que en todos los casos en los que la acción de amparo declaraba inadmisibles, porque exista otra vía efectiva, la

---

<sup>1</sup> Negritas nuestras.





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

interrupción civil no aplicaría, si la interposición de la acción fuere posterior al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).

t. Resulta evidente que si el tribunal continúa aplicando el precedente que nos ocupa, una cantidad considerable de acciones se declararía inadmisibles cuando la parte interesada acuda a la otra vía, toda vez que el plazo previsto por la legislación aplicable a la acción o recurso que se considerare la otra vía efectiva estaría ventajosamente vencido.

u. Lo anterior se traduciría en un desconocimiento del artículo 69 de la Constitución, en el cual se consagran las garantías del debido proceso. En aras de remediar esta situación se impone que el precedente desarrollado en la Sentencia TC/0358/17 sea modificado, en lo que concierne, de manera específica, a la aplicación temporal del mismo. En este orden, la interrupción civil operará en todos los casos en los que la acción de amparo haya sido declarada inadmisibles por existir otra vía efectiva, independientemente de la fecha en que la acción de amparo haya sido interpuesta.

v. 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).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, Ana Isabel Bonilla Hernández, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, 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. Consta en acta el voto



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cuál será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia amparo interpuesto por la Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L. contra la Sentencia núm. 00796/2016, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia el dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 00796/2016, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia el dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016).

**TERCERO: DECLARAR** inadmisibile la acción constitucional interpuesta por la Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L., contra la razón social Crédigas, S. A., el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015), por las razones expuestas.

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Operadora Nacional de Envasadoras de Gas, S.R.L.; a la parte recurrida, Crédigas, S. A.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

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

1. En la especie, la Operadora Nacional de Envasadoras de Gas (ONEGAS), S. R. L., interpuso un recurso de revisión de amparo contra la sentencia número 00796/2016 dictada, el dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016), por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Altagracia.
2. Esta sentencia rechazó en el fondo la acción de amparo interpuesta por la ahora recurrente tras considerar que en el caso no ha habido violación a derecho fundamental alguno, ya que



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Que a los fines de verificar que las estaciones que se dedican distancia que manda la ley establecer entre una y otras, legales y reglamentos que obligan al que intente poner permisos que conforme las pruebas aportadas en el proceso organismos llamados a velar por la seguridad de la establecer una estación de gas licuado de petróleo, ayuntamiento municipal, catastro nacional, la defensa industria y comercio y el ministerio de medio ambiente dado su permiso para la instalación de la estación de gas (sic).*

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar 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. En efecto, el Tribunal establece que:

*Este Tribunal Constitucional considera que el juez de amparo actuó incorrectamente al acoger la referida acción, en razón de que en el presente caso existe otra vía eficaz para resolver la cuestión planteada, la cual se contrae a la paralización de las operaciones autorizadas mediante los permisos pertinentes, es decir, en contra de actos administrativos.*

*En este sentido, la accionante y actual recurrente en revisión debió incoar un recurso contencioso administrativo y no una acción de amparo. Esto así, porque para determinar las cuestiones planteadas se hacen necesarios procedimientos ordinarios y ajenos al proceso sumario del amparo.*

*Por otra parte, la referida vía es eficaz, en la medida que el tribunal que conoce de un recurso contencioso administrativo está habilitado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, evitar, en caso de ser necesario, que la accionante en amparo sufra un daño irreparable. [...] Cabe destacar que*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*en aplicación del artículo 3 de la referida Ley 13-07, el litigio que nos ocupa debe resolverlo la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia, jurisdicción que ejercería las funciones del Tribunal Superior Administrativo.*

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, 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 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

*Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 trece (13) de junio de dos mil once (2011), la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

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

2

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*”<sup>3</sup>, 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)*”<sup>4</sup>, el amparo devendrá, consecuentemente, en “*la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho*”<sup>5</sup>. Por cierto que,

---

<sup>2</sup> Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

9. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”<sup>6</sup> y, en tal sentido, “no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran”<sup>7</sup>.

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”<sup>8</sup>.

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*<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

<sup>7</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

<sup>8</sup> Conforme la legislación colombiana.

<sup>9</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*

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.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley No. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley No. 437-06 ni en la resolución de la



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Suprema Corte de Justicia de 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.**

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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.*<sup>10</sup>

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

*desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.*<sup>11</sup>

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.”<sup>12</sup>

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

---

<sup>10</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

<sup>11</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.

<sup>12</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*alternativa u opcional para el agraviado.*”<sup>13</sup> Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

*No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartamente fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).*<sup>14</sup>

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’.*<sup>15</sup>

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

---

<sup>13</sup> En: Jorge Prats, Eduardo. *Ibíd.*

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Jorge Prats, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 190.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

a tales conclusiones *“luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda”*; o bien, como dice Sagues y hemos citado poco antes, viendo, evaluando *“cuáles son los remedios judiciales existentes”*.

31. Así, en su sentencia TC0021/12 este colegiado ya había hablado de que *“en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo”*. Y en términos parecidos se expresó en sus Sentencias núms. 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

“[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal”<sup>16</sup>, escenario ese en el que “el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.”<sup>17</sup>. 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 núm. 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.*

---

<sup>16</sup> En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

<sup>17</sup> *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 inadmisibles, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.*

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

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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ordinarios. (...) Corresponde, pues, el juez 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 núm. 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<sup>18</sup>. 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 solución adecuada con relación a la documentación que hará valer en un proceso judicial ordinario. En este sentido, se trata de una vía eficaz (...).*

---

<sup>18</sup> Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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. (...) 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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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:

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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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, reitero su criterio de que

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

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:**

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*”.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, 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.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.*”<sup>19</sup> 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”<sup>20</sup>.

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, constitucional, reza:

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

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

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

---

<sup>19</sup> Diccionario hispanoamericano de Derecho, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

<sup>20</sup> Diccionario hispanoamericano de Derecho. Op. cit., p. 1071.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*

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 habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72, constitucional, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo–, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

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 habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo–, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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.*”<sup>21</sup>

### **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, mas frente a la vaguedad conceptual resultante de las normas citadas y al escaso desarrollo doctrinal alcanzando en nuestro país. Como se verá y ya advertimos en párrafos recientes, en ese desarrollo ha jugado un papel fundamental la definición –constitucional y legal- de la acción de amparo, su naturaleza y su alcance y, por supuesto, la interpretación que ha hecho

---

<sup>21</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

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.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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, 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.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 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*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 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,



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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 inadmisibles las acciones por existir otra vía judicial efectiva. Y, sin embargo, posteriormente, en su Sentencia TC/0210/13, mediante la cual resolvió unas pretensiones que tenían *“como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como la ejecución de pago de salarios”*, el Tribunal afirmó que esas eran cuestiones que no configuraban la vulneración de un derecho fundamental y que escapaban *“a la naturaleza del amparo”*, y decidió, pues, declarar inadmisibles las acciones de amparo por ser notoriamente improcedentes.

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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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, mas por un asunto vinculado a la competencia de atribución –incluso de carácter territorial– que por la constatación de una mayor efectividad de esa otra vía; de tal forma que parecen asimilarse la inadmisión con la incompetencia. Esto, por supuesto, desnaturaliza la decisión de la que hablamos, toda vez que derivar un asunto a otra vía judicial, por ser esta la competente, es asunto sustancialmente diferente a derivarlo por tratarse de una vía judicial más efectiva.

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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 referida sentencia TC/0004/13, que





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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”*<sup>22</sup>; 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”*<sup>23</sup>.

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”*<sup>24</sup>; o bien, porque corresponde “a la jurisdicción

---

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

<sup>24</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*inmobiliaria en atribuciones ordinaria”, que es la “competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad”<sup>25</sup>.*

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”<sup>26</sup>*, por lo que *“la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”<sup>27</sup>.*

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 No. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas- de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

---

<sup>25</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

<sup>26</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

<sup>27</sup> *Ibíd.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

#### **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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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,

*[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.*<sup>28</sup>

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

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*

---

<sup>28</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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*”<sup>29</sup>, 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.<sup>30</sup>

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 habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo;

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> *Ibíd.*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo–; y

c) Que no se trate de hacer cumplir o ejecutar una sentencia, lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo.

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, constitucional, y 65, legal, ya citados– es que procede evaluar si esa acción –ya procedente– es o no igual o más efectiva que otra vía judicial.

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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*derecho alegadamente vulnerado o amenazado*”.<sup>31</sup> 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”*<sup>32</sup>.

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’.*<sup>33</sup>

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

---

<sup>31</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

<sup>32</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

<sup>33</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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”*<sup>34</sup> es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

*ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación*

---

<sup>34</sup> 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**

*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.*<sup>35</sup>

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 sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*<sup>36</sup>

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 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.

---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Catalina Benavente, Ma Ángeles. *Op. cit.*, p. 57



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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”*.<sup>37</sup>

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*<sup>38</sup>.

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.*<sup>39</sup>

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.

---

<sup>37</sup> STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

<sup>39</sup> Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.<sup>40</sup>*

91. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”<sup>41</sup> y de tener presente, en todo caso, que,

---

<sup>40</sup> Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

<sup>41</sup> Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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”<sup>42</sup>.

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”<sup>43</sup>.

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.

## **II. SOBRE EL CASO PARTICULAR**

95. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había rechazado la acción de amparo incoada por ONEGAS, S. R. L.

96. El Tribunal Constitucional manifestó que

---

<sup>42</sup> STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

<sup>43</sup> Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*el juez de amparo actuó incorrectamente al acoger la referida acción, en razón de que en el presente caso existe otra vía eficaz para resolver la cuestión planteada, la cual se contrae a la paralización de las operaciones autorizadas mediante los permisos pertinentes, es decir, en contra de actos administrativos.*

*En este sentido, la accionante y actual recurrente en revisión debió incoar un recurso contencioso administrativo y no una acción de amparo. Esto así, porque para determinar las cuestiones planteadas se hacen necesarios procedimientos ordinarios y ajenos al proceso sumario del amparo.*

*Por otra parte, la referida vía es eficaz, en la medida que el tribunal que conoce de un recurso contencioso administrativo está habilitado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, evitar, en caso de ser necesario, que la accionante en amparo sufra un daño irreparable. [...] Cabe destacar que en aplicación del artículo 3 de la referida Ley 13-07, el litigio que nos ocupa debe resolverlo la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia, jurisdicción que ejercería las funciones del Tribunal Superior Administrativo.*

97. 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.

98. 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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

100. 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.

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

103. 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.

104. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer esta acción —en procura del cese operacional de una envasadora de GLP— 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 peticionado.

105. Sin embargo, en este caso, esas conculcaciones que supuestamente brotan en contra del alegado derecho a la salud, un medio ambiente sano y a la libertad de empresa, para ser comprobadas y reconocidas, ameritan de un ejercicio que no es posible formalizar por un juez de amparo.

106. Así pues, hablamos de paralizar las operaciones de una empresa privada que se encuentra laborando, en principio, bajo el amparo de la Ley regulatoria de la materia, para entonces, de ser procedente, tutelar los derechos fundamentales que supuestamente ella ha estado afectando desde el momento en que inició su accionar. 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:

*Art. 1.- 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*

107. 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 número 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.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

108. 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 los permisos para operar de una envasadora de combustibles. 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.

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

110. Más aún: eso que corresponde hacer a la jurisdicción civil 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.

111. 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.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

112. 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.

113. 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.

114. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para determinar si las licencias o permisos de operación emitidos por distintos órganos y organismos pertenecientes a la Administración Pública con relación de una envasadora de combustibles están contestes con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad para así ordenar su clausura inmediata? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la vía consagrada en el artículo 1 de la ley número 1494 y el artículo 7 de ley número 13-07? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

115. 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*”<sup>44</sup>, 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*”<sup>45</sup> 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.

---

<sup>44</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

<sup>45</sup> *Ibíd.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

116. 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 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.

117. Afirmer, 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.

118. 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 rechazar en cuanto al fondo las pretensiones de los accionantes en amparo; Ahora bien, la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, puesto que lo pretendido mediante ella —dejar sin efecto una serie de actos y actuaciones administrativas concedentes de licencias o permisos para operar una envasadora de combustibles— no le corresponde al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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**