



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0241/18

Referencia: Expediente núm. TC-05-2017-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de julio 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, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-05-2017-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

La Sentencia núm. 0364-2016, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). La parte dispositiva de dicha decisión, copiada textualmente, es la siguiente:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES al cual se adhirió la Procuraduría General Administrativa; en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE la presente acción constitucional de amparo interpuesta por KELVYN AMAURY GUTIÉRREZ PIÑA, en fecha nueve (09) de agosto del año 2016, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, dada su extemporaneidad conforme a los motivos expuestos.

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

TERCERO: ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada vía Secretaria del Tribunal, a la parte accionante KELVYN AMAURY GUTIÉRREZ PIÑA, a la parte accionada, Dirección General de Pasaportes y a la Procuraduría General Administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo. (sic)

Dicha sentencia fue notificada al recurrente, Kelvyn Amaury Gutiérrez Piña, mediante la certificación redactada por Marilalba Díaz Ventura, secretaria general en funciones del Tribunal Superior Administrativo, el doce (12) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

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

En el presente caso, el recurrente, señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina, interpuso formal recurso de revisión constitucional contra la Sentencia núm. 0364-2016, mediante instancia depositada el catorce (14) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

Dicho recurso fue notificado a las partes recurridas, Dirección General de Pasaportes, Iris Antonia Guaba, en su condición de directora de la Dirección General de Pasaportes, y la Procuraduría General Administrativa, mediante Acto núm. 544/2016, de diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Franklyn Vásquez Arredondo, alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que en cuanto al medio de inadmisión por extemporaneidad de la Acción Constitucional de Amparo previsto en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, antes indicado, observamos que en la especie lo que se pretende tutelar son derechos fundamentales presumiblemente conculcados; en tal sentido, si bien el juez de amparo se encuentra revestido de los poderes más amplios para hacer efectiva la tutela de estas prerrogativas sustanciales, lo cierto es que el debido proceso de este instituto supone un plazo de sesenta (60) días para accionar, y este lapso inicia a partir del momento en que el agraviado tome conocimiento del hecho generador de las vulneraciones a sus derechos fundamentales. Sin embargo, cuando se trata de violaciones continuas, si bien ese tribunal había asumido el criterio de que en materia de violaciones al debido proceso administrativo, la violación era de naturaleza continua, en virtud del principio de vinculatoriedad instituido en el artículo 7, numeral 13, de la Ley No. 137-11, ha de tomarse en cuenta el precedente fijado por el máximo intérprete de la Constitución, que es el Tribunal Constitucional, el cual ha decidido lo siguiente: “Las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que las misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, 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”. Pero sobre este criterio, ha de precisarse que su aplicación no debe asumirse de manera absoluta a todos los derechos fundamentales, pues como se aprecia, el caso juzgado por el Tribunal Constitucional versaba sobre el derecho de propiedad, indicando que las actuaciones realizadas por el afectado sirven para renovar el plazo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que en la misma sintonía de lo anterior, en aras de despejar dudas respecto a la materialización de una violación continua a un derecho fundamental que presuponga la renovación del plazo para accionar, por la vía del amparo, a fin de obtener la tutela del mismo; el Tribunal Constitucional dominicano ha establecido lo siguiente: “...que existen los actos lesivos únicos y los actos lesivos continuados, en donde los únicos tienen su punto de partida desde que se inicia el acto y, a partir del mismo, se puede establecer la violación; mientras los actos lesivos continuados, se inician y continúan con sucesivos actos que van renovando la violación y de igual manera el cómputo del plazo se renueva con cada acto.

Que en esas atenciones, es preciso recordar que la prescripción es una de las vías mediante las cuales se adquiere o se extingue un derecho, de la cual no se encuentra exento el derecho de accionar en justicia, por lo que en la especie se impone analizar los presupuestos para que una acción constitucional de amparo en la que los hechos invocados por el accionante como violatorios a sus derechos fundamentales en apariencia puedan dar lugar a violaciones continuas.

Que de no constatarse la concurrencia de tal violación continua, la acción habrá de resultar inadmisibile por su interposición devenir en extemporánea, pues consideramos que el plazo para accionar en amparo ante violaciones de esta índole no está abierto deliberadamente, y por tanto debe encontrarse sujeto a algún control, tal y como lo prevé el artículo 70.2, toda vez que un absolutismo al respecto daría paso a la desnaturalización del porqué el ejercicio del derecho de acción se encuentra gobernado por un plazo, que no es más que consolidar en el tiempo determinada situación jurídica que se ha mantenido invariable hasta entonces.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que recientemente, el Tribunal Constitucional Dominicano dictó la siguiente sentencia vinculante, estableciendo que: "...10.16. No obstante, en el presente caso no se verifica la práctica de diligencias de parte del accionante en procura de que le sea restablecido el derecho alegadamente vulnerado. De ahí que, en concordancia con las situaciones descritas anteriormente, en el presente caso es de aplicación la técnica del distinguishing, es decir, la facultad del juez constitucional de establecer excepciones al precedente constitucional por existir, respecto de un caso, elementos particulares que ameritan una solución diferente, sin que dicha circunstancia suponga la denegación del precedente anterior. 10.18. En ese orden, este tribunal constitucional es de postura de que la presente acción de amparo fue interpuesta vencido el plazo de los sesenta (60) días que establece el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, por lo que en aplicación de la referida norma procesal procede declarar su inadmisibilidad por haber sido interpuesta fuera de plazo.

Que si bien es cierto, que cuando se trata de una violación a un derecho fundamental, en la que se establezca violación continua esta no debe perimir en el tiempo, no menos cierto es que tratándose de una presumible conculcación en lo relativo al debido proceso administrativo, el legislador ha establecido un plazo razonable que la especie es de 60 días, y por tanto el accionante debió ejercer su acción en amparo dentro de dicho plazo, En efecto, al examinar el acto generador de la alegada conculcación a los derechos fundamentales se ha podido constatar que entre la fecha de la solicitud del pasaporte, ocurrida el día diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016), y la fecha de interposición de la acción de amparo, la cual se realizó el día nueve (09) de agosto de dos mil dieciséis (2016), transcurrieron cuatro (04) meses y dieciséis (16) días sin que el accionante realizara ningún tipo de actuación para procurar el restablecimiento de sus



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales alegadamente vulnerados; que plantear ahora dicha violación constitucional, en este tipo de casos resulta extemporáneo pues ya han transcurrido más de 4 meses, por lo que procede acoger el medio de inadmisión planteado la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES y al cual se adhirió la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA; y en consecuencia, declarar inadmisibles por extemporánea la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor KELVYN AMAURY GUTIÉRREZ PIÑA, conforme a lo establecido en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia. (sic)

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

La parte recurrente, señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina, pretende que se anule o revoque la sentencia impugnada y que, actuando por su propio imperio, se ordene y disponga a la Dirección General de Pasaportes la renovación y entrega de la libreta o pasaporte al recurrente, alegando:

Que los honorables jueces al emitir su fallo no tomaron en cuenta, no observaron, ni estudiaron ninguna de las piezas depositadas por el accionante, solo así se justifica su reflexión, ya que dentro de la documentación o pieza depositada se encuentra el acto No. 349/2016, mediante el cual el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina, accionante, por conducto de sus abogados intima y pone en mora a la dirección General de Pasaporte y su Directora, parte accionada para que en el plazo de un (01) día franco entregara la libreta o pasaporte, documento que no fue valorado por el tribunal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que para valorar el medio de inadmisión consistente en el vencimiento del plazo o la prescripción, los jueces estaban en la obligación de determinar la extinción del derecho, ósea, verificar si el plazo ha vencido o no; que en ese orden debe determinarse a partir de qué momento empieza a correr, a contarse el plazo de la prescripción, que para el presente caso son 60 días, si es a partir del día en que el accionante solicita la renovación de la libreta o pasaporte o si es a partir del día que la Dirección General de Pasaportes le expresa o notifica que no le entregara la libreta. En este orden y para dar solución a la interrogante, si seguimos una dialéctica procedimental se hace necesario subrayar que el plazo de la prescripción se abre solo y únicamente a partir del momento que el accionante o persona perjudicada, toma conocimiento del fenómeno o hecho que le adversa, por lo que al accionante le empieza a correr el plazo de la prescripción a partir del momento que la dirección general de pasaportes le notifica por cualquier medio confiable, entiéndase, carta, telegrama, memorándum o acto de alguacil que no le entregara la libreta o pasaporte y en ese sentido le corresponde a la Dirección General de Pasaporte probar la fecha en la que hizo su comunicación o notificación, cosa que no probó ante el tribunal aquo. Que el criterio que hemos razonado también fue compartido por el tribunal cuando afirma en su numeral 12 “..., Lo cierto es que el debido proceso de este instituto supone un plazo de sesenta (60) días para accionar, y este lapso inicia a partir del momento en que el agraviado tome conocimiento del hecho generador de las vulneraciones a sus derechos fundamentales”, que en tenor debemos suponer que ante la ausencia de una documentación probatoria de la notificación de la Dirección General de Pasaporte, esta se hizo verbal, o que el accionante entendió que la no entrega de la libreta constituye un silencio administrativo o negación y ante esta situación procediera tal y como lo hizo a intimar y a poner en mora a la dirección general de pasaporte para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que en el plazo de un (01) día franco, ejecutara el derecho que le estaba siendo vulnerado, violado, entiéndase ejecutar la entrega del pasaporte, es a partir de esa notificación y sobre todo del vencimiento del plazo otorgado, un (01) día franco, cuando se abre o empieza a correr el plazo de la prescripción. Que independientemente de esta violación es continua, porque el pasaporte como identidad es un derecho que nadie puede negarle al accionante, la acción de amparo fue incoada dentro del plazo que establece la ley, por lo que los jueces de la primera sala del Tribunal Superior Administrativo, desnaturalizaron los hechos y el derecho, y violentaron el debido proceso para favorecer al Estado, incurriendo además en prevaricación, razón más que suficiente para que su decisión sea anulada. (sic)

Que para ser más específicos y gráficos en la violación garrafal imprudente e inaceptable cometida por la primera sala del tribunal superior administrativo, esta pone a corre el plazo de la prescripción a partir del 17 de marzo del año dos mil dieciséis (2016) fecha en la que el accionante, señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina deposita en la Dirección General de Pasaporte, la solicitud de renovación con la libreta vencida y sería prudente preguntarnos, ¿Se le vulnero al accionante algún derecho en esa fecha, con el depósito de la solicitud de su libreta o pasaporte? ¿Tomo él conocimiento de algún hecho o fenómeno que le adversa? “es evidente que no”, la solicitud de la renovación del pasaporte no constituye ninguna violación a un derecho fundamental, todo lo contrario, cuando el solicita la renovación del pasaporte está ejerciendo su derecho, hasta ahí no se le ha violado ninguna prerrogativa. Es a partir del momento que la Dirección General de Pasaporte le niega la entrega de la libreta que se inicia la violación, por lo que el acto a tomar en cuenta para la prescripción es el acto de intimación y puesta en mora marcado con el número No. 349/2016, de fecha 29 de julio del año 2016, del ministerial Alexander de Jesús Rosario Peña, alguacil ordinario de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la cámara penal de la corte de apelación de la provincia de Santo Domingo, que en ese sentido, la fecha a tomar en cuenta para la prescripción de la acción debe ser la del 29 de Julio del año 2016, fecha en la que el accionante pone en mora a la Dirección General de Pasaporte, aperturándose a partir de la misma el plazo de la prescripción, por lo que el accionante demanda la protección del derecho en tiempo hábil, sin embargo para probar que la primera sala del Tribunal Superior Administrativo desnaturalizó los hechos y el derecho, y que estamos en presencia de una falta continua que se extiende en el tiempo, nosotros nos preguntamos “¿Puede la Dirección General de Pasaporte, retener sin una autorización judicial, una libreta o pasaporte, fuera de los requisitos que impone la ley? ¿Puede la Dirección General de Pasaporte discriminar, a que ciudadano le otorga o no un pasaporte? ¿Puede la Dirección General de Pasaporte confinar o condenar a un ciudadano a permanecer contra su voluntad en el territorio dominicano? ¿Puede la Dirección General de Pasaporte limitar el libre tránsito de una persona, limitar su desarrollo integral, limitar sus derechos civiles económicos y políticos, limitar el desarrollo de su personalidad?, “es evidente de que no”, por eso cuando ella le niega el pasaporte a un ciudadano, la falta que comete es continua, porque mientras el accionante tenga vida y se encuentre en capacidad de ejercer sus derechos civiles y políticos, estará requiriendo de su identidad internacional, ósea del documento que le permite trasladarse a cualquier estado del mundo, que es su pasaporte de identidad internacional, este documento no solo constituye una identidad internacional, sino que además incide e influye en el desarrollo de la personalidad del accionante, que en ese tenor la primera sala del Tribunal Superior Administrativo, incurre en desnaturalización de los hechos y del derecho y violenta el artículo 68 de la Constitución de la República Dominicana, por lo que su decisión debe ser anulada. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Las partes recurridas, Dirección General de Pasaportes y su directora, señora Iris Antonia Guaba, no depositaron escrito de defensa, a pesar de que el referido recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo les fue notificado mediante Acto núm. 544/2016, citado anteriormente.

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, a través de su escrito de treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciséis (2016), pretende que, de manera principal, se declare inadmisibile el recurso de revisión, en cuanto al fondo, que sea rechazado y, en consecuencia, confirmada la sentencia objeto del recurso, alegando lo siguiente:

ATENDIDO: A que en sentido amplio el presente Recurso de Revisión invoca los medios de defensa propuestos al tribunal a quo en el proceso de acción de amparo, pero no hace constar de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada, como lo requiere el citado artículo 96 de la Ley No. 137-11 por lo que debe ser declarada su inadmisibilidad.

ATENDIDO: A que esa Alta Corte, ha reiterado los criterios sobre la trascendencia, de la manera siguiente, textualmente:

Para la aplicación del referido artículo 100, este tribunal fijó su posición en la sentencia TC/0007/12, del 22 de marzo de 2012, p. 9, estableciendo que la mencionada condición de inadmisibilidad, sólo se encuentra configurada, entre otros supuestos, 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que indican en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorienta 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. (TC/0432/15). (sic)

ATENDIDO: A que la recurrente en su recurso no ha justificado la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, por lo que el mismo deberá ser declarado inadmisibile.

ATENDIDO: A que esta Procuraduría General solicita a ese honorable Tribunal rechazar el presente Recurso de Revisión interpuesto por el señor KELVIN AMAURY GUTIÉRREZ PINA contra la Sentencia No.0364-2016, de fecha 05 de septiembre del año 2016 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de Tribunal de Amparo Constitucional, por improcedente, mal fundado y carente de base legal.

ATENTIDO: A que como bien ponderaron los honorables magistrados que dictaron la sentencia objeto del presente recurso en la especie el señor KELVIN AMAURY GUTIÉRREZ PINA dejo transcurrir cuatro (04) meses y dieciséis (16) días sin que realizara ningún tipo de actuación para procurar el restablecimiento de sus derechos fundamentales alegadamente vulnerados; que plantear ahora dicha violación constitucional, en este tipo de casos resulta extemporáneo pues ya han transcurrido más de 4 meses, por lo cual se entiende que su recurso es inadmisibile.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIDO: A que la sentencia recurrida, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada con estricto apego a la Constitución y a las leyes de la Republica, y contiene motivos de hecho y derecho más que suficientes, razón por la cual deberá ser confirmada en todas sus partes. (sic)

7. Pruebas documentales

Los documentos depositados por las partes en el trámite del presente recurso en revisión constitucional de sentencia de amparo son los siguientes:

1. Copia del Acto núm. 349/2016, de veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Alexander de Jesús Rosario Peña, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de la provincia Santo Domingo.
2. Copia del formulario de solicitud de expedición de pasaporte.
3. Copia certificada de la Sentencia núm. 0364-2016, de cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

8. Síntesis del conflicto

El presente litigio se origina, según los documentos y alegatos de las partes, con la solicitud de renovación de su libreta de pasaporte por parte del señor Kelvyn



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Amaury Gutiérrez Pina ante la Dirección General de Pasaportes, libreta que no le fue entregada por supuestamente existir discrepancia en cuanto a los datos biométricos, motivo por el cual el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina elevó una acción constitucional de amparo en contra de la Dirección General de Pasaportes, la cual fue declarada inadmisibles por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

9. Competencia

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

10. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Antes de conocer el fondo del presente recurso de revisión constitucional, procede determinar su admisibilidad. El presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo es admisible por las razones siguientes:

10.1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión de amparo debe ser interpuesto en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la fecha de su notificación. Este plazo debe considerarse franco y computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012).

10.2. La sentencia recurrida fue notificada al recurrente el doce (12) de octubre de dos mil dieciséis (2016), mediante la certificación redactada por Marilalba Díaz



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ventura, secretaria general en funciones del Tribunal Superior Administrativo, siendo depositado el recurso de revisión en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de octubre de dos mil dieciséis (2016). En ese sentido, se puede comprobar que el referido recurso fue depositado dentro del plazo legal dispuesto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

10.3. Resuelto lo anterior, la Procuraduría General Administrativa pretende que se declare inadmisibile el recurso de revisión, alegando que no cumple con los requisitos y condiciones establecidos por los artículos 96 y 100 de la Ley núm. 137-11.

10.4. En ese sentido, el artículo 96 de la Ley núm. 137-11 dispone: “El recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada”.

10.5. Al respecto, el recurrente, señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina, en su instancia recursiva cumple con las menciones exigidas para la interposición de la acción constitucional de amparo, de conformidad con el artículo 96 de la referida ley. De igual forma, señala los supuestos agravios provocados por la sentencia impugnada, concretamente la alegada vulneración del debido proceso y la libertad de tránsito.

10.6. Por otro lado, la admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo se encuentra establecida en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11 que, de manera taxativa y específica, dispone: “La admisibilidad del recurso de revisión contra toda sentencia de amparo 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales”.

10.7. En su Sentencia TC/0007/12, de veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), el Tribunal señaló casos –no limitativos- en los cuales se configura la relevancia constitucional:

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

10.8. En la especie, luego de ponderar los documentos que forman el expediente, el caso presenta especial trascendencia o relevancia, toda vez que permitirá analizar la correcta aplicación de los medios de inadmisión previstos por la Ley núm. 137-11 y la configuración de violaciones constitucionales alegadas por el accionante.

10.9. En ese sentido, procede rechazar los medios de inadmisión invocados por la Procuraduría General Administrativa, toda vez que el recurso de referencia cumple con los requisitos establecidos en los artículos 96 y 100 de la Ley núm. 137-11, en la medida que señala los supuestos agravios de la decisión impugnada y existe en el caso especial trascendencia o relevancia constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Del estudio y análisis de los argumentos esbozados en el presente caso, este tribunal considera pertinente hacer las siguientes consideraciones:

11.1. El presente caso se contrae a un recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se declaró inadmisibles por extemporánea la acción constitucional de amparo, por entender que al examinar el acto generador de la alegada conculcación a los derechos fundamentales se ha podido constatar que entre la fecha de la solicitud del pasaporte, el diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016), y la fecha de interposición de la acción de amparo, el nueve (9) de agosto de dos mil dieciséis (2016), transcurrieron cuatro (4) meses y dieciséis (16) días sin que el accionante realizara ningún tipo de actuación para procurar el restablecimiento de sus derechos fundamentales alegadamente vulnerados.

11.2. La parte recurrente, señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina, pretende que se anule la sentencia impugnada y se tutelen los derechos fundamentales que supuestamente le han sido conculcados, alegando que el tribunal de amparo cometió una violación garrafal, imprudente e inaceptable, al poner a correr el plazo de la prescripción a partir de la solicitud de renovación, ya que la solicitud no constituye ninguna violación a un derecho fundamental, sino que es a partir del momento en que la Dirección General de Pasaportes niega la entrega de la libreta que se inicia la violación.

11.3. Por su parte, la Procuraduría General Administrativa pretende que se rechace el recurso de revisión, en razón de que el señor Kelvin Amaury Gutiérrez Pina dejó



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transcurrir más de cuatro (4) meses sin realizar ningún tipo de actuación, por lo que su reclamo es extemporáneo, tal y como se estableció en la sentencia recurrida, dictada con estricto apego a la Constitución y las leyes.

11.4. Por la naturaleza del fallo atacado, este tribunal se ve precisado a determinar si la presente acción de amparo resultaba o no inadmisibles por extemporánea, de conformidad con las disposiciones del artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11.

11.5. En ese sentido, el numeral 2) del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

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

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.

11.6. En la especie, el tribunal de amparo tomó como punto de partida del plazo para interponer la acción constitucional de amparo la fecha de solicitud de renovación del pasaporte, criterio que no comparte este tribunal constitucional, pues con la sola solicitud de renovación de pasaporte no se ha producido el supuesto acto que conculque los derechos del señor Kelvin Amaury Gutiérrez Pina, quien, siguiendo el procedimiento que la propia Dirección General de Pasaportes prevé, debe acudir a retirar el pasaporte en la fecha que se le indica.

11.7. La parte recurrente alega que acudió en la fecha señalada para retirar el pasaporte y le solicitaron volver en cinco (5) días laborables. Posteriormente, le



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solicitaron volver en veintiocho (28) días laborables, por supuestamente tener un asunto por investigar para terminar informándole, siempre según el recurrente, el veinte (20) de julio de dos mil dieciséis (2016), que no le entregarían el pasaporte porque sus huellas habían variado.

11.8. Ante el juez de amparo, la parte recurrida, Dirección General de Pasaportes, no aportó prueba alguna de la fecha en la que informaron fehacientemente la negativa de entrega del pasaporte, por lo que se debe tomar por válida la fecha identificada por la parte accionante, conforme lo ha dispuesto este tribunal mediante Sentencia TC/0100/14, del diez (10) de junio de dos mil catorce (2014):

Al analizar esta norma, podemos advertir que es al accionante a quien le corresponde la tarea de identificar el acto u omisión que le conculca un derecho fundamental y no al accionado. Esto es así, porque es a partir de esta declaración manifiesta del accionante y de las evidencias aportadas por las partes durante la instrucción del proceso que se determina el momento en que surge el evento que se alega lesiona, restringe, altera o amenaza derechos fundamentales, y que el juez queda en condiciones de poder computar el plazo exigido de los sesenta días para decidir sobre la admisibilidad de la acción.

11.9. En esa tesitura, el punto de partida para calcular la prescripción de este caso es la fecha de vencimiento del plazo otorgado por el hoy recurrente mediante el Acto núm. 349/2016, de veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), en el que intimó formalmente a la Dirección General de Pasaportes para que en el plazo de un (1) día franco procediera a entregar el pasaporte. El vencimiento de este plazo, sin obtener respuesta por parte de la parte intimada, ocurrió el dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016) y la acción constitucional de amparo fue elevada el nueve (9) de agosto de dos mil dieciséis (2016), esto es, dentro del plazo de sesenta (60) días que dispone el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11.

Expediente núm. TC-05-2017-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10. Por estas razones, este tribunal considera que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo actuó incorrectamente al inadmitir por extemporánea la acción constitucional de amparo presentada por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina. En ese sentido, procede acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia impugnada y, en consecuencia, conocer los méritos de la indicada acción de amparo.

11.11. Se impone pues, valorar las pretensiones de la acción de amparo promovida por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina, de cuyas pretensiones se infiere que pretende que se ordene a la Dirección General de Pasaportes la entrega del pasaporte del cual es titular, alegando que su negativa de entrega constituye una violación a la libertad de tránsito, a la libertad y seguridad personal, así como al derecho a la integridad personal.

11.12. El presupuesto fáctico que nos ocupa obliga a este tribunal a verificar si la acción de amparo es admisible, pero no por cuestión de la extemporaneidad, sino por lo relativo a la existencia de otra vía efectiva.

11.13. Para un caso con una hipótesis idéntica a la de la especie, es decir, el rechazo de una solicitud de renovación de pasaporte, este tribunal, mediante Sentencia TC/0581/17, de primero (1º) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) dispuso lo siguiente:

En este orden, resulta que la acción de amparo que nos ocupa estaba dirigida a cuestionar una decisión administrativa, consistente en el rechazo de una solicitud de renovación de pasaporte, es decir, de una decisión tomada por una autoridad pública en el ejercicio de sus competencias.

En una hipótesis como la descrita en el párrafo anterior, este tribunal estableció que existía otra vía eficaz para garantizar los derechos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales reclamados y que, en consecuencia, la acción de amparo era inadmisibile. En efecto, en la Sentencia TC/0128/14, dictada el primero (1º) de julio de dos mil catorce (2014), este tribunal sostuvo el criterio siguiente:

La acción de amparo ha sido prevista para sancionar las arbitrariedades evidentes o notorias cometidas por la autoridad pública o por un particular. Cuando se trate, como ocurre en la especie, de cuestionar una resolución emitida por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, lo que procede es incoar el recurso contencioso administrativo...

11.14. Como se advierte, según los citados precedentes, la vía para cuestionar la decisión tomada por la Dirección General de Pasaportes es el recurso contencioso administrativo, cuya efectividad también ha sido reconocida por este tribunal desde la Sentencia TC/0030/12, de tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), en la que se indicó que el Tribunal Superior Administrativo, como órgano judicial competente para conocer el recurso contencioso administrativo, está facultado para dictar medidas cautelares orientadas a resolver las cuestiones urgentes que amerite el caso.

11.15. En virtud de las motivaciones expuestas, procede acoger el recurso de revisión constitucional que nos ocupa, revocar la sentencia objeto del mismo y declarar inadmisibile la acción de amparo, en el entendido de que existe otra vía eficaz para cuestionar la decisión de la Dirección General de Pasaportes.

11.16. Por otra parte, resulta pertinente indicar que en la Sentencia TC/0358/17, de veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017), este tribunal constitucional estableció que en los casos en que se declarara la acción inadmisibile 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹

11.17. 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 por existir otra vía efectiva, la interrupción civil no aplicaría si la interposición de la acción fuere previa al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).

¹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.18. 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.

11.19. 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 que la acción de amparo haya sido declarada inadmisibles porque existe otra vía efectiva, independientemente de la fecha en que la acción de amparo haya sido incoada.

11.20. En este sentido, en el presente caso, el plazo previsto para acudir a la otra vía efectiva, es decir, el recurso contencioso administrativo, inicia a correr a partir de la notificación de esta sentencia, es decir, que se aplica la interrupción civil, a pesar de que la acción de amparo no fue incoada con posterioridad 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; Jottin Cury David y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0364-2016.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo interpuesta por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Dirección General de Pasaportes y su directora, Iris Antonia Guaba, por las razones expuestas.

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

QUINTO: COMUNICAR, por Secretaría, la presente sentencia para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina, y la parte recurrida, Dirección General de Pasaportes y la señora Iris Antonia Guaba.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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 exponremos a continuación:

1. En la especie, Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina interpuso un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.
2. Esta sentencia declaró inadmisibile la acción de amparo tras considerar que fue interpuesta en inobservancia del plazo de sesenta (60) días previsto en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, ya que

(...) si bien es cierto, que cuando se trata de una violación a un derecho fundamental, en la que se establezca violación continua esta no debe perimir en el tiempo, no menos cierto es que tratándose de una presumible conculcación en lo relativo al debido proceso administrativo, el legislador ha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido un plazo razonable que la especie es de 60 días, y por tanto el accionante debió ejercer su acción en amparo dentro de dicho plazo, En efecto, al examinar el acto generador de la alegada conculcación a los derechos fundamentales se ha podido constatar que entre la fecha de la solicitud del pasaporte, ocurrida el día diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016), y la fecha de interposición de la acción de amparo, la cual se realizó el día nueve (09) de agosto de dos mil dieciséis (2016), transcurrieron cuatro (04) meses y dieciséis (16) días sin que el accionante realizara ningún tipo de actuación para procurar el restablecimiento de sus derechos fundamentales alegadamente vulnerados; que plantear ahora dicha violación constitucional, en este tipo de casos resulta extemporáneo pues ya han transcurrido más de 4 meses, por lo que procede acoger el medio de inadmisión planteado la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES y al cual se adhirió la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA; y en consecuencia, declarar inadmisibles por extemporáneas la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor KELVYN AMAURY GUTIÉRREZ PIÑA, conforme a lo establecido en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia (sic).

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo inicialmente intentada, en el entendido de que existía otra vía judicial efectiva —la contencioso-administrativa en materia ordinaria— para reclamar la restauración de los derechos fundamentales supuestamente afectados. En efecto, el Tribunal establece:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.12. *El presupuesto fáctico que nos ocupa obliga a este tribunal a verificar si la acción de amparo es admisible, pero no por cuestión de la extemporaneidad, sino por lo relativo a la existencia de otra vía efectiva.*

11.13. *Para un caso con una hipótesis idéntica a la de la especie, es decir, el rechazo de una solicitud de renovación de pasaporte, este tribunal, mediante Sentencia TC/0581/17, de primero (1º) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) dispuso lo siguiente:*

En este orden, resulta que la acción de amparo que nos ocupa estaba dirigida a cuestionar una decisión administrativa, consistente en el rechazo de una solicitud de renovación de pasaporte, es decir, de una decisión tomada por una autoridad pública en el ejercicio de sus competencias.

En una hipótesis como la descrita en el párrafo anterior, este tribunal estableció que existía otra vía eficaz para garantizar los derechos fundamentales reclamados y que, en consecuencia, la acción de amparo era inadmisibile. En efecto, en la Sentencia TC/0128/14, dictada el primero (1º) de julio de dos mil catorce (2014), este tribunal sostuvo el criterio siguiente:

La acción de amparo ha sido prevista para sancionar las arbitrariedades evidentes o notorias cometidas por la autoridad pública o por un particular. Cuando se trate, como ocurre en la especie, de cuestionar una resolución emitida por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, lo que procede es incoar el recurso contencioso administrativo...

11.14. *Como se advierte, según los citados precedentes, la vía para cuestionar la decisión tomada por la Dirección General de Pasaportes es el recurso contencioso administrativo, cuya efectividad también ha sido reconocida*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por este tribunal desde la Sentencia TC/0030/12, de tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), en la que se indicó que el Tribunal Superior Administrativo, como órgano judicial competente para conocer el recurso contencioso administrativo, está facultado para dictar medidas cautelares orientadas a resolver las cuestiones urgentes que amerite el caso.

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 veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data.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”,³ 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

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

³ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”,⁴ el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”.⁵ Por cierto, que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

9. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”⁶ 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”.⁷

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”.⁸

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

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

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

⁷ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.

⁸ Conforme la legislación colombiana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación.*⁹

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:

⁹ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Expediente núm. TC-05-2017-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. En relación con esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley núm. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley núm. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de mil novecientos noventa y nueve (1999)- y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.¹⁰

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.¹¹

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

¹⁰ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

¹¹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo”.¹²

28. Ha dicho Sagués, en este sentido, que “[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”.¹³ 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’ (...).*¹⁴

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

¹² Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

¹³ En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.

¹⁴ Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹⁵

30. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este tribunal, el que, como dijo en sus sentencias TC/0182/13 y TC/0017/14, ha llegado a tales conclusiones “luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda”; o bien, como dice Sagués 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 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

¹⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Sagués y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que “[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal”,¹⁶ escenario ese en el que “el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”.¹⁷ Lógicamente, tal escenario -en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas- implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su Sentencia TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

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

¹⁶ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

¹⁷ *Ibíd.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

Y, asimismo, en su Sentencia TC/0097/13, reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que “el juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz”.

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

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

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

37.1.1. A la vía contencioso-administrativa y así:

Expediente núm. TC-05-2017-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

(...) 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

37.1.2.2. En su Sentencia TC/0098/12, estableció que al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original –en este caso, del distrito judicial de San Juan de la Maguana– era a quien correspondía “salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, 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 608¹⁸. 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

¹⁸ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (...).

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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos”.

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

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

37.2.3. En su Sentencia TC/0118/13, consignó que

Expediente núm. TC-05-2017-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina contra la Sentencia núm. 0364-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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”.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que 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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(1999), si bien en esta última usaba el concepto “ostensiblemente improcedente”. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

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.

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”.¹⁹ 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”.²⁰

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

²⁰ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

44. El artículo 72 de la Constitución reza:

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

45. Por su parte, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 dice:

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

46. En dichos textos, se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad, respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define su improcedencia. 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proteger otros derechos –derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria–, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

47. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido, según la ley, por el hábeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 de la Constitución, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo–, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

48. Asimismo, cuando la acción se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa – protegido, según la ley, por el hábeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de la Ley núm. 137-11 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo–, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.

49. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad que ha sido excluida por el referido artículo 72 de la Constitución 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.²¹

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

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

52.1. Toda acción en la que **no se verifique la vulneración de un derecho fundamental**. Fue esa la orientación de su Sentencia TC/0210/13, cuando explicó que “en la especie no se verifica vulneración de derecho fundamental alguno, ya que las pretensiones de la recurrente tienen como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como de la ejecución de pago de salarios, cuestiones que escapan a la naturaleza del amparo”.

²¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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,

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 casos citados y detallados más arriba, entre los criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía; entre los que destacamos: TC/0097/13, TC/0156/13, TC/0075/13, TC/0245/13 y TC/0260/13). En otros casos similares, sin embargo, el Tribunal, fundado en la misma razón –es decir, por “tratarse de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

55.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley núm. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 garde 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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Sentencia TC/0004/13, que

en el caso que nos ocupa, la acción de amparo ha sido incoada como consecuencia de una demanda en partición de bienes cuyo procedimiento regula el derecho común. (...)En tal virtud, la jurisdicción competente,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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”,²² 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”²³.

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”²⁴; o bien, porque corresponde “a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinaria”, que es la “competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad”²⁵.

²² Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

²³ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

²⁴ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

²⁵ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

²⁶ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

²⁷ *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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la atribución para conocer de la cuestión que se le ha planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

63. Como ha afirmado Jorge Prats,

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

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

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

²⁸ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 “presupuestos esenciales de procedencia”,²⁹ 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.³⁰

²⁹ 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.

³⁰ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

72. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen “un ‘primer filtro’ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo ‘resulta notoriamente improcedente’ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC”; todo, sin perjuicio de que este “primer filtro” incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley núm. 834 –aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de “cosa juzgada”, “falta de objeto”, entre otras.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

74. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los “presupuestos esenciales de procedencia” no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará “automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado”.³¹ 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”.³²

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’.*³³

³¹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

³² Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

80. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley núm. 137-11, a “prescribir las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”³⁴ es un procedimiento preferente y sumario, mediante el cual

*ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*³⁵

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.*³⁶

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *Op. cit.*, p. 57



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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”.³⁷

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.*³⁸

³⁷ STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.³⁹

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

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

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

que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁴⁰

91. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁴¹ y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, “[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (...) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional”⁴².

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”.⁴³

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

⁴⁰ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

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

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

⁴³ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 declarado inadmisibles, por el artículo 70.2 de la LOTCPC, la acción de amparo interpuesta por Kelvyn Amaury Gutiérrez Pina.

96. El Tribunal Constitucional manifestó:

11.14. Como se advierte, según los citados precedentes, la vía para cuestionar la decisión tomada por la Dirección General de Pasaportes es el recurso contencioso administrativo, cuya efectividad también ha sido reconocida por este tribunal desde la Sentencia TC/0030/12, de tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), en la que se indicó que el Tribunal Superior Administrativo, como órgano judicial competente para conocer el recurso contencioso administrativo, está facultado para dictar medidas cautelares orientadas a resolver las cuestiones urgentes que amerite el caso.

11.15. En virtud de las motivaciones expuestas, procede acoger el recurso de revisión constitucional que nos ocupa, revocar la sentencia objeto del mismo y declarar inadmisibles la acción de amparo, en el entendido de que existe otra vía eficaz para cuestionar la decisión de la Dirección General de Pasaportes.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 admisibilidat de la acción de amparo, ya debe haberse pasado el “primer filtro”, relativo este a los “presupuestos esenciales de procedencia”, lo que implicaría que, en este punto del proceso de análisis, ya se ha concluido en que la acción de amparo es efectiva para remediar la situación planteada.

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11.

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 —cuestionar una decisión administrativa— es porque esta otra vía judicial es efectiva porque, al ser especializada en materia administrativa, podrá determinar la vulneración del derecho alegado en un contorno procesal más afín con lo peticionado.

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

106. Así pues, hablamos de cuestionar la procedencia y efectos de una decisión emitida por un organismo de la Administración Pública, para entonces, de ser procedente la contestación, tutelar los derechos fundamentales que supuestamente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ella ha estado afectando desde el momento en que fue adoptada. Esto es algo que corresponde de manera exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo que establece el artículo 1 de la Ley núm. 1494, cuando dice:

Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultad.

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 núm. 13-07, que establece:

El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sea necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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 las decisiones rendidas en ocasión de una solicitud de renovación de pasaporte. 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 contencioso administrativa nos remite al ámbito de la legalidad ordinaria —que mencionábamos previamente—, esto es, a competencias, procedimientos y procesos que la ley adjetiva —y hasta la Constitución— crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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 decisiones rendidas por la Dirección General de Pasaporte en relación con las solicitudes de renovación de pasaporte están contestes con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad? 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 núm. 1494 y el artículo 7 de la Ley núm. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

significación e importancia del objeto protegido”,⁴⁴ 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”⁴⁵ 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.

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

⁴⁴ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

⁴⁵ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 inadmitir la acción de amparo por cuestiones alusivas al plazo de su interposición. Ahora bien, la acción de amparo sí es inadmisibles, pero por ser notoriamente improcedente, puesto que lo pretendido mediante ella —contestar el contenido y, en consecuencia, dejar sin efecto la decisión mediante la cual se resuelve una solicitud de renovación de pasaporte— no le corresponde al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario