



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0374/14

Referencia: Expediente núm. TC - 05-2014-0177, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la sociedad Trilogy Dominicana, S. A. (VIVA) contra la Sentencia núm. 144-2014 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintidós (22) de abril de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiséis (26) días del mes de diciembre del año dos mil dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, 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 de la Constitución, 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La sentencia núm. 144-2014, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 22 de abril de 2014. Esta decisión declara inadmisibles la acción de amparo interpuesta por la sociedad TRILOGY DOMINICANA, S. A. (VIVA)¹, contra el INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), en la que también intervinieron forzosamente las sociedades de comercio COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S. A.² (CLARO), ORANGE DOMINICANA, S.A.³, ALTICE DOMINICAN REPUBLIC, S.A.S y ALTICE DOMINICAN REPUBLIC, II, S.A.S.

La sentencia fue notificada a las partes mediante las siguientes actuaciones:

- a. A la sociedad ORANGE DOMINICANA, mediante entrega de una copia certificada de la indicada sentencia en manos de la señora Ingrid Lora, portadora de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0116315-4, según consta en la certificación de fecha 9 de julio de 2014, suscrita por Evelin Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo.
- b. A la COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S. A. (CLARO), mediante entrega de una copia certificada de la indicada sentencia, según consta en la certificación de fecha 9 de julio de 2014, suscrita por Evelin Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo. En la misma consta que la notificación fue recibida por esa entidad el 11 de julio de 2014.
- c. Al INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), mediante entrega de una copia certificada de la indicada sentencia, según consta en la certificación de fecha 09 de julio de 2014, suscrita por Evelin

¹ En lo adelante denominada “TRILOGY DOMINICANA” o por su razón social completa.

² En lo adelante denominada “COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS” o por su razón social completa.

³ En lo adelante denominada “ORANGE DOMINICANA” o por su razón social completa.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo. En la misma consta que esa entidad recibió la notificación en fecha 10 de julio de 2014.

d. A la sociedad ALTICE DOMINICAN REPUBLIC, S.A.S y ALTICE DOMINICAN REPUBLIC, II, S.A.S, S.A., TRICOM, S.A., mediante entrega de una copia certificada de la indicada sentencia en manos del señor Pedro Pablo Fernández Bautista, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 118-0009247-7, según consta en la certificación de fecha 18 de junio de 2014, suscrita por Yudelka Polanco León, secretaria general en funciones del Tribunal Superior Administrativo.

e. A la sociedad TRILOGY DOMINICANA, S. A. (VIVA), mediante entrega de una copia certificada de la indicada sentencia en manos del Lic. Christian Pérez Tavéras, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1825295-6, según consta en la certificación de fecha 13 de junio de 2014, suscrita por Evelin Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo.

f. Al procurador general administrativo, mediante entrega de una copia certificada de la indicada sentencia, según consta en la certificación de fecha 21 de mayo de 2014, suscrita por Evelin Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo. En la misma consta que ese funcionario recibió la notificación el 23 de mayo de 2014.

2. Presentación del recurso de revisión

Mediante instancia depositada en la secretaría del Tribunal Superior Administrativo en fecha veintitrés (23) de junio del año dos mil catorce (2014), la sociedad TRILOGY DOMINICANA recurrió en revisión constitucional la sentencia antes indicada, fundamentándose en los alegatos que se expondrán



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

más adelante. El recurso fue recibido en la Secretaría de este Tribunal el doce (12) de agosto del año dos mil catorce (2014).

Dicho recurso fue notificado a las partes recurridas antes citadas, por diligencias separadas, mediante el Acto núm. 360/2014, del 26 de junio de 2014, del ministerial Engels Alexander Pérez Peña, alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

3. Fundamento de la sentencia recurrida

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó la acción de amparo, fundamentándose, entre otros, en los siguientes motivos:

a. *Que la parte accionada, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), ha solicitado la inadmisibilidad de la presente Acción de Amparo, por existir otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos presuntamente conculcado, al tenor del artículo 70.1 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

b. *Que los intervinientes forzosos, las sociedades comerciales Altice Dominican Republic, S.A.S., Altice Dominican Republic II, S.A.S., Tricom, S.A., y Orange Dominicana, S.A., en sus conclusiones incidentales manifestaron su asentimiento con el referido medio de inadmisión.*

c. *Que por su lado, la Procuraduría General Administrativa se adhirió al medio de inadmisión presentado por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).*

d. *Que sin embargo, la parte accionante, sociedad comercial TRILOGY DOMINICANA, S.A., solicitó el rechazo del indicado medio de inadmisión por*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

improcedente, mal fundado y carente de base legal, ya que el hecho de que haya tres (3) medidas cautelares de hora a hora y que hasta la fecha no haya dimanado una decisión en ocasión de las mismas, ello no garantiza la tutela de los derechos fundamentales conculcados que se encuentran envueltos en el presente caso, pues el amparo es la vía más efectiva para garantizar sus derechos.

e. Que en lo referente al supra indicado medio de inadmisión basado en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11, antes indicada, advertimos que la parte accionante actualmente ha ventilado ante este mismo tribunal sendas acciones consistentes en la concesión de medidas cautelares, así como la interposición de recursos en sede administrativa ante el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), que dan cuenta de que el objeto perseguido con la presente acción, esto es, la entrega de las documentaciones inherentes a la solicitud de autorización para operación de cambio de control social de Orange Dominicana, S.A., a favor de Altice Dominican Republic II, S.A.S., ante el INDOTEL, bien pueden ser tuteladas de manera efectiva ante la jurisdicción ordinaria, en este caso, la Contenciosa Administrativa, conforme a la naturaleza de la solicitud, motivo por el cual procede declarar inadmisibile la Acción de Amparo de que se trata, pues la vía idónea, válida y eficaz para hacer dicha petición es mediante la interposición de un recurso Contencioso Administrativo ante este Tribunal Superior Administrativo, al tenor de lo dispuesto en los artículos 165 de la Constitución Política de la República Dominicana, y 1 de la Ley No. 1494, que Instituye la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, una vez culmine el proceso en sede administrativa que cursa ante el INDOTEL, valiéndose de esta consideración, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente TRILOGY DOMINICANA

La recurrente en revisión pretende la revocación de la decisión objeto del recurso y, para justificar dichas pretensiones, alega en síntesis:

a. *VIVA todavía no sale de sombro al escuchar a un Tribunal que ha sido **total, absoluta y abiertamente inefectivo en sus deberes como juez de amparo**, es decir que no puede “amparar” los derechos conculcados porque supuestamente existe una otra vía efectiva para ello. ¡Cuánta injusticia!*

b. *En efecto, la Sentencia 144-14, luego de rechazar una **excepción de nulidad** basada en que la Acción de Amparo no cumplía con las “formalidades” de indicar en su escrito introductivo “el representante de la sociedad”, aceptó un medio de inadmisión propuesto por el INDOTEL y secundado por los intervinientes y el Procurador Administrativo basado en que alegadamente existían otras vías judiciales para proteger de manera eficaz e idónea los derechos violados a VIVA.*

c. *Lo que procede destacar es que la Acción de Amparo fue el primer procedimiento iniciado por VIVA (21 de febrero del 2014) para reclamar **la protección de sus derechos constitucionales** ante el atropellante y arbitrario procedimiento administrativo que estaba llevando a cabo el INDOTEL de las operaciones de adquisición de TRICOM y ORANGE por parte de ALTICE.*

d. *Dicha acción perseguía, como ya hemos explicado en detalle en la sección de antecedentes: i) entrega de toda la documentaciones relativas al proceso Orange/Altice; y ii) reposición de plazos para fines de observaciones a dichos documentos, a iniciarse cuando se recibieran los mismos; iii) la suspensión del procedimiento de aprobación de dicha operación hasta tanto VIVA estuviera en condiciones de observar u operarse a tal proceso una vez recibiera toda la información necesaria para poderlo hacer de manera efectiva y eficaz; iv)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perseguía igualmente que le comunicaran los escritos de defensa depositados por Altice DR II, Orange y Claro, para poder ejercer su derecho de contra replica.

e. Fue ante la inercia inexplicable del Tribunal de Amparo en cumplimiento con su obligación de fijar audiencia en un plazo no mayor de 5 días (como establece el Artículo 78 de la Ley 137-11), y ante las circunstancias de que el proceso conducido por el INDOTEL seguía un curso acelerado y abusivo que VIVA decidió en fecha 3 de marzo (14 días después de haber interpuesto la Acción de Amparo): i) Intervenir voluntariamente en la medida Cautelar Anticipada de Hora a Hora incoada por CLARO por ante la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, en contra del INDOTEL con un objeto muy similar de entrega de documentos, reposición de plazos y suspensión del proceso; y ii) Solicitar una Medida cautelar Anticipada de Hora a Hora, por ante la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, en contra del INDOTEL, encaminada a obtener entrega de documentos, reposición de plazos y suspensión del proceso.

*f. De manera pues, Honorables Magistrados, que **las acciones incoadas por VIVA** que luego fueron usadas por el Tribunal de Amparo como “excusa” para declarar inadmisibile la Acción de Amparo, **son posteriores** a la interposición de la última.*

*g. Como hemos desarrollado en la sección de Antecedentes Facticos, esta última fue interpuesta el 21 de febrero del 2014 pero fijada por el Tribunal de Amparo para el 3 de abril de 2014, y luego, ante el requerimiento formal de VIVA, fijada para el 18 de marzo de 2014. De modo que, estas Medidas Cautelares de Hora a Hora trataron de ser **remedio alternativo al desamparo e indefensión** en que el Tribunal de Amparo **colocó a VIVA** durante el proceso de fijación e instrucción de dicha acción de amparo. Y vale decir que todavía es la fecha en que tales Medidas Cautelares Anticipadas **no han sido falladas,** pese a ser irónicamente denominadas “de Hora a Hora.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. *Como puede, pues, el Tribunal a quo declarar inadmisibile la Acción de Amparo porque supuestamente tales medidas cautelares anticipadas ante la “jurisdicción ordinaria” resultaban más efectivas para proteger los derechos conculcados de VIVA ¡nada más injusto!*

i. *Pero lo anterior no es justo, sino totalmente antijurídico y violatorios de los precedentes establecidos por ese Honorable Tribunal Constitucional en caso similares, en la que se ha juzgado que el Juez de amparo no puede limitarse, como lo hace el Tribunal a quo en este caso, a señalar en su dispositivo que declara inadmisibile la acción “al verificar la existencia de una vía efectiva e idónea, como lo es el Recurso Contencioso Administrativo, ante el Tribunal Superior Administrativo”, sino que debe indicar y demostrar que tales vías son tan “efectiva” que la acción de amparo (...).*

j. *En adición a no haber indicado, como era su deber, que las otras vías eran tan eficaces como la acción de amparo (no sólo “eficaces” e “idóneas”), el Tribunal a que no explicó las razones por las cuales el Recurso Contencioso Administrativo era la vía efectiva para amparar adecuadamente los derechos constitucionales violados y amenazados, contrariando abiertamente otro precedente establecido ese Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0021/12, que le imponía dicha obligación (...).*

k. *Sobre este punto es importante señalar que al momento en que fue introducida la Acción de Amparo todavía no había intervenido ninguna resolución administrativa que fuese pasible de ser recurrida, ya sea en reconsideración o vía recurso contencioso administrativo”*

l. *Aún más, la Acción de Amparo tenía como objetivo que se ordenara al INDOTEL entregar documentos, reponer plazos para observar los mismos, así como suspender el procedimiento de aprobación de la transacción de marra, el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cual se (sic) finalmente estaba destinado a concluir, en principio, con una posterior resolución administrativa.

m. *De manera que el objeto de la Acción de Amparo era previo y tenía sentido para amparar los derechos constitucionales de Observación, Defensa y Debido Proceso antes y en prevención de que se produjera una resolución que crea una situación más grosera para VIVA y que fuera susceptible de ser recurrida. Es decir, la Acción de Amparo tenía una naturaleza eminentemente preventiva.*

n. *Como puede ser declarada “inadmisible” bajo el alegato de que, supuestamente, habría la posibilidad eventual de interponer recursos, ya sea en sede administrativas o contenciosa administrativa, contra las resoluciones que la Acción de Amparo estaba encaminada a prevenir ¡nada más absurdo e injusto!*

o. *Pero la injusticia de la Sentencia 144-14 no llega sólo a la falta de justificación de cuál era la otra vía tan efectiva como el amparo, sino que, en la práctica esto era absolutamente incorrecto: solo la acción de amparo, si hubiere respaldado su naturaleza y normativa, hubiera podido amparar a VIVA frente a una arbitrariedad administrativa tan descomunal, como de la que estaba siendo objeto en dicho momento.*

p. *En este sentido, son múltiples las ocasiones en la que este Tribunal Constitucional ha establecido que la acción de amparo es la vía adecuada para amparar los derechos fundamentales de una persona o empresa que pueda ser víctima de una arbitrariedad de la Administración, independiente de que el accionante tenga a su disposición otras vía ordinarias recursivas o no, que prevé la ley.*

q. *La situación jurídica abordadas por este precedente guardan mucha similitud con el presente caso porque en ambas se produjeron actuaciones arbitrarias de la Administración Pública contra un particular que ameritaban*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la intervención urgente del Juez de Amparo para amparar derechos conculcados y evitar un perjuicio inminente, el cual no podía ser logrado con el ejercicio de las vías ordinarias previstas por la ley, sea ya ante sede administrativa o ante lo contencioso administrativo.

r. *El resultado de esta penosa situación en perjuicio de VIVA no puede ser más revelador, toda vez que al día de hoy VIVA no ha podido obtener el amparo de sus derechos constitucionales, ni de parte del tribunal de Amparo, que se ha “lavado las manos” a través de la improcedente inadmisibilidad la Acción de Amparo, ni con las demás acciones (Medidas Cautelares Anticipadas “de Hora a Hora) que ante devastadora indefensión en la que se la sumió el Tribunal de Amparo, tuvo VIVA que incoar ante la Presidencia del TSA. Ninguna de estas ha sido decidida hasta el momento, todo esto en grave perjuicio jurídico, económico y mercadológico de VIVA.*

s. *De manera pues, Honorables Magistrados, que el Tribunal a quo no tenía en lo absoluto razón para declarar “inadmisible” y dejar en la más clara indefensión a VIVA en la forma en que lo hace en la Sentencia 144-14, objeto del presente recurso, la cual, al violentar flagrantemente los precedentes fijados por ese Tribunal constitucional sobre ese aspecto, carece en lo absoluto de base de sustentación legal, por lo cual deberá ser revocada en todas sus partes con la admisión del presente recurso.*

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida INDOTEL

En su escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de julio de dos mil catorce (2014), el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) pretende, de manera principal, que sea declarado inadmisibile el recurso de revisión, y de manera subsidiaria, su rechazo, señalando, en síntesis, lo siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. *En presente recurso de revisión constitucional adolece del principal factor para su admisibilidad, esto es la “trascendencia constitucional”. Este concepto de acuerdo con la misma Ley 137-11, “se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*
- b. *En el presente caso, lo que se solicita al Tribunal Constitucional es que intervenga como entidad revisora y modifique una sentencia que no se ajusta a los intereses de la recurrente, más su objeto no guarda importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución ni tampoco persigue la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*
- c. *Adicionalmente, esta falta de trascendencia constitucional motiva además otro medio de inadmisión y es el de falta de objeto. En ese sentido, el principal objetivo de VIVA es la suspensión de un acto administrativo, en específico en la Resolución 017-14 emitida por el Consejo Directivo del INDOTEL en fecha 4 de abril de 2014.*
- d. *En ese sentido, la carencia de objeto se fundamenta en el hecho de que la solicitud de VIVA, busca la suspensión de hechos ya consumados, decididos, ejecutados y de los cuales este órgano regulador del sector de las telecomunicaciones ya se ha desapoderado (...).*
- e. *En el caso que nos ocupa, claramente es posible observar que VIVA tuvo la oportunidad de ejercer su derecho sin que fueran violados ningunas de estas facultades, es decir, tuvo oportunidad y así lo hizo de ejercer su acción de amparo ante la jurisdicción competente, la cual fue debidamente admitida por el tribunal y sin ningún costo que representase un impedimento.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. *Al igual que en el caso anterior, VIVA alega que la decisión no estuvo bien motivada y por tanto, viola su derecho a la tutela judicial efectiva, situación que es totalmente falaz, ya que de una simple revisión de la sentencia No. 00144-14 con fecha 22 de abril del año 2014 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo se puede claramente constatar que la misma fue debidamente motiva (sic) por el tribunal, el cual emitió su fallo fundamentado en que el Tribunal A-qua comprobó que VIVA había ejercido otras vías, igualmente efectivas, contra el mismo acto administrativo que se encontraban pendientes de decisión, lo que obligó al Tribunal a acogerse a una de las causas de inadmisibilidad previstas en la misma ley para estos casos.*

g. *Ahora bien, en cuanto a las violaciones del principio de observación y de contradicción por supuestamente no poner en conocimiento de la sociedad VIVA el informe de Análisis de Mercado realizado por consultores externo, tenemos a bien indicar que ciertamente el INDOTEL en ánimo de formarse con un criterio más acabado y fundamentado, solicitó a la Fundación Economía y Desarrollo un análisis de mercado sobre el sector de las telecomunicaciones en la República Dominicana y las posibles implicaciones sobre dicho sector por la adquisición de empresas de un mismo grupo comercial de las concesionarias TRICOM y ORANGE.*

h. *Dicho informe vendría a completar los informes que serían emitidos por los funcionarios y equipos internos correspondientes. Sobre esto, una de las voces más autorizadas en la presente materia ha establecido que “salvo en procedimientos muy sencillos o cuando no resultare necesario, es habitual que al procedimiento se unan diferentes informes. Estos pueden provenir de órganos de la misma Administración o de otras diferentes, sean consultivas o no, o bien de expertos o personas o entidades ajenas a la Administración, como también es frecuente.*

i. *Es la misma Ley General de Libre Acceso a la información pública, No. 200-04 que establece una limitación al derecho de los administrados de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obtención de información, cuando la información sea informes, opiniones, dictámenes que tengan como destinatario final un órgano que vaya a tomar una decisión, tal y como es el caso de la Resolución No. 017-14, en el cual se requirió la preparación de un informe que la misma ley establece que no debe ser entregado hasta tanto la decisión en cuestión sea tomada.

j. En el presente caso, se cumplió exactamente con lo señalado por la Ley General de Libre Acceso a la información pública, No. 200-04 en su artículo 17, pues en fecha 29 de abril de 2014 y ante una solicitud presentada por VIVA en fecha 9 de abril de 2014, a la recurrente le fue remitido el informe elaborado por la Fundación Economía y Desarrollo, mediante la comunicación marcada con el número OAI-0000035-14, emitida por la Encargada de la Oficina de Acceso a la información; comunicación la cual se presenta bajo inventario en el presente expediente.

k. Con lo anterior, se demuestra, nuevamente, que el INDOTEL simplemente procedió a cumplir con la normativa legal aplicable, con los preceptos y principios de derecho administrativo y con los precedentes establecidos por los órganos jurisdiccionales correspondientes.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida ORANGE DOMINICANA⁴

En su escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el día siete (7) de julio de dos mil catorce (2014), **ORANGE DOMINICANA** pretende, de manera principal, que el recurso de revisión de amparo sea declarado inadmisibles, y de manera subsidiaria, su rechazo, señalando, en síntesis, lo siguiente:

⁴ Actual Altice Hispaniola, S. A.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *Por su parte, en fecha 13 de febrero de 2014 el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) autorizó a Orange Dominicana, S. A. a publicar un extracto de la solicitud de cambio de control en un periódico de circulación nacional, correspondiéndose semejante autorización con el mecanismo de publicidad establecido por la normativa vigente. En cumplimiento irrestricto a referida autorización, en fecha 14 de febrero de 2014 se publicó el extracto de solicitud de cambio de control, fecha a partir de la cual se inició a computar el plazo de 15 días consignado en el artículo 64.5 del Reglamento de Concesiones, el cual tiene como finalidad que todo interesado presente toda objeción, observación y reparo a la solicitud de cambio de control previamente autorizada.*

b. *A raíz de lo anterior y en observancia del plazo de 15 días establecido en el precitado artículo 64.5, Trilogy Dominicana, S. A. (Viva) presentó su escrito de reparos, objeciones y observaciones en tiempo oportuno, mediante la cual se formularon aseveraciones en las que formalizaron sus oposiciones a la venta accionaria en cuestión-*

c. *A que sorpresivamente y sin los miramientos de rigor Trilogy Dominicana, S. A. (Viva) interpuso una medida cautelar anticipada, en fecha 3 de marzo de 2014 mediante la cual pretendía, en síntesis, la interrupción del plazo de 15 días del que ya había hecho uso desde el momento de la presentación de sus escrito de objeción, así como también la entrega de los documentos circunscritos dentro del ámbito de la resolución de confidencialidad. Actualmente, esta medida cautelar se encuentra pendiente de fallo ante el Tribunal Superior Administrativo.*

d. *Que en adición a la medida cautelar, y como si ella no fuera suficiente, en fecha 21 de febrero de 2014 Trilogy Dominicana, S. A. (Viva) se destapa con una acción de amparo en contra del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) requiriendo interrumpir el plazo de los 15 días establecidos por el Reglamento de Concesiones hasta tanto el dicha*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

institución no hiciera efectivo la entrega de todos y cada uno de los documentos que le habían solicitado relativos al cambio del control accionario de Orange Dominicana, S. A. (actual Altice Hispaniola, S. A.) y Tricom, S. A.

e. La ausencia de objeto de una acción en justicia se tipifica cuando la finalidad perseguida con esta o los eventos que se pretenden suspender o atenuar, ya han sido ejecutados, suspendidos o llevados a cabo, de tal suerte que la decisión judicial es inútil en tanto que la tutela que podría desplegarse con esta ya no tendrá posibilidad de ser válidamente ejecutada porque el riesgo, daño o afectación al bien jurídico a proteger ya se ha consumado.

*f. En la especie la falta de objeto se aprecia con mayor facilidad si se pondera, se estudia y se analiza cuál es el objeto que da origen al presente recurso de revisión constitucional. Conforme hemos mencionado anteriormente, esta acción pretende por un lado, la revocación de la sentencia no. 144-14, por otro lado, que se admitan como buenas y válidas una serie de supuestas violaciones a sus derechos fundamentales, y lo último y más osado que se ordene la suspensión de los efectos de resolución no. 017-14, dictada por el **Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)** en fecha 4 de abril de 2014, hasta tanto no sea decidido este recurso de revisión constitucional-*

g. Las entidades exponentes son vehementes en afirmar que el recurso que nos ocupa está desprovisto de objeto y razón de ser, y ello es así porque el petitorio del recurso de revisión es de imposible consecución, así como porque:

- Aún en el remotísimo caso de que este Tribunal Constitucional revoque la sentencia que declara inadmisibles la acción de amparo, tal y como procura el petitorio del presente recurso, el estado de cosas que actualmente existe no se podrá revertir, ya que la acción de amparo, al haber sido declarada inadmisibles, no creó un impedimento u obstáculo*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para que el proceso de cambio de control accionarial siguiera su curso normal, tal y como efectivamente ocurrió en la práctica.

• ¿Qué se lograría con la revocación de la sentencia que declara inadmisibile la acción de amparo? Prácticamente nada. Aún se revocare la decisión de amparo no se podrá revertir el cambio de control ya consumado, no se podrá reponer los plazos que alegadamente se le han vulnerado, no se podrá variar la suerte de la Resolución 017-14, no se podrán retrotraer los derechos válidamente adquiridos por terceros, no se podrán modificar o alterar las frecuencias debidamente licitadas mediante el proceso.

*• La pretendida suspensión de los efectos de la Resolución 017-14, desconocen que en la actualidad todo lo que se dispuso en dicha medida del **Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)** ya fue ejecutado y llevado a término, por tanto en ese sentido no queda nada que suspender y mucho menos algún elemento sobre los cuales ejercer una tutela.*

• Por sentencia de este Tribunal Constitucional, carece de objeto la suspensión de lo que previamente ha sido ejecutado.

*h. Honorables Magistrados, todo lo anterior nos hace entrever sin miramientos que si nos detenemos analizar el fondo de la petición de **Triology Dominicana, S. A. (Viva)** se darán cuenta que sencillamente carece de objeto y validez, ello así no solo porque en la especie todos los eventos relacionados al cambio de control ya han sido ejecutados, consumados y en funcionamiento, sino también porque el presente recurso de revisión constitucional lo que pretende es solapar la realidad demostrable de que lo que se estaba pretendiendo dilucidar ante el juez de amparo era un asunto estrictamente contencioso y no vinculado a estatuto procesal alguno. El apoderamiento del juez de amparo y ahora de este tribunal constitucional demuestra que **Triology***



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicana, S. A. (Viva) no tiene intención de aceptar que la acción de amparo no es una vía para sustituir asuntos de carácter contenciosos, tal y como lo son el objeto y causa de la presente acción.

i. *Honorables Jueces, el carácter contencioso del asunto en cuestión y no susceptible de ventilarse mediante la acción de amparo, es conocida por la recurrente. De ahí que las primeras medidas que encaminaron para hacer cesar todos los alegados males que le aquejan fue un recurso contencioso administrativo, constituyendo esto un reconocimiento expreso de la coherencia de la sentencia hoy recurrida.*

j. *La falta de objeto que plaga (sic) el presente recurso de revisión constitucional viene dada también porque **Triology Dominicana, S. A. (Viva)** utilizó el plazo de 15 días que le confiere el reglamento que rige la presente materia para la presentación de objeciones a la operación de cambio de control llevada a cabo entre **Altice Dominican Republic II, 5. A. S.** y **Orange Dominicana, S. A.**, plazo que ya ha sido rotundamente satisfecho, expirado y dejado sin efecto porque cronológicamente llegó a su término hace meses atrás, específicamente en fecha 28 de febrero de 2014. Por lo que, la recurrente hizo uso efectivo de ese plazo al haber depositado en tiempo hábil de 2 días su escrito contentivo de objeciones, los cuales fueron debidamente ponderados y contestados por el órgano regulador. Al día de hoy, como es sabido por todos, la operación tan objetada por **Triology Dominicana, S. A. (Viva)** fue autorizada por el **Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)** y posteriormente consumada entre el vendedor y el comprador, no quedando nada pendiente a la fecha relativa a esta operación.*

k. *Todo lo anterior nos tiene que llevar indefectiblemente a aceptar que en la especie no existe una razón válida o que justifique la adopción de las medidas solicitadas en el recurso de revisión constitucional por lo que este proceso está claramente desprovisto de objeto y razón de ser, en tanto que: (i) no se han (sic) vulnerado ningún derecho fundamental de observación, de reparo, de defensa*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*o de información, y; (ii) no se puede pretender la suspensión de los efectos de la resolución no. 017-14, la cual aprobó la operación de traspaso del control social de **Orange Dominicana, S. A. (actual Altice Hispaniola, S. A.)** toda vez que la misma fue consumada íntegramente, razón por la cual no ha lugar imponer medidas sobre un procedimiento el cual ha culminado exitosamente.*

1. *No obstante a la abstracción del principio de trascendencia constitucional, resulta inteligible que no todo supuesto puede ser tutelable mediante el presente recurso de revisión y más aún, no todo alegato de violación a derechos fundamentales da lugar al apoderamiento efectivo del Tribunal (sic) Constitucional.*

m. *Esta primera aproximación a la noción de trascendencia constitucional, nos permite entrever con meridiana facilidad que el recurso de revisión presentado por la accionante ha desconocido este elemento de admisibilidad. Y es que conforme se observa del documento donde se condensan las pretensiones del recurrente, no han sido capaces, siquiera, de identificar con precisión y detalle cuál es el precepto vulnerado, cómo ha sido vulnerado, etc. Por el contrario, la parte recurrente ha alegado, sin justificación y demostración, un sinnúmero de violaciones que lo único que dejan relucir es que el recurso que nos ocupa está repleto de argumentos distorsionados que no se compadecen con la realidad fáctica que será apreciada oportunamente.*

n. *Y es que **Trilogy Dominicana, S. A. (Viva)** ha lanzado varias acciones que demuestran claramente que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental, toda vez que han utilizado, conforme hemos dicho anteriormente, otros tipos de jurisdicciones para reclamar el mismo derecho que invocan el presente recurso de revisión constitucional, a saber : i) solicitud de medida cautelar anticipada de fecha interpuesta por **Trilogy Dominicana, S. A. (Viva)** en contra de la resolución no. 017-14 del Consejo Directivo del INDOTEL; (ii) recurso contencioso administrativo de fecha 7 de mayo de 2014 contra la resolución no. 017-14 del Consejo Directivo del INDOTEL; (iii) solicitud de medida*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*cautelar anticipada interpuesta por **Trilogy Dominicana, S. A. (Viva)** de fecha 17 de marzo de 2014 en contra la resolución no. 008-14, de fecha 7 de marzo de 2014, emitida por el Consejo Directivo del INDOTEL; (iv) solicitud de medida cautelar anticipada interpuesta por **Trilogy Dominicana, S. A. (Viva)** en fecha 3 de marzo de 2014 en contra la resolución DE-001-14 de fecha 12 de febrero de 2014, emitida por Consejo Directivo del INDOTEL.*

o. En ese contexto, la ausencia de trascendencia constitucional, también viene dada a partir de la firmeza de la sentencia que decide el amparo (sic). No se puede exigir al juez de amparo una sentencia distinta a la que ha otorgado, máxime cuando han sido los propios recurrentes que se han dado a la tarea de iniciar un raudal de acciones dispersas y difusas pretendiendo los mismos fines y causas.

*p. La decisión hoy recurrida, si se analiza desde la perspectiva procesal y en apego a lo previsto por el artículo 70 de la ley 137-11, se podrá entender que técnicamente no había una solución posible distinta a la de declaratoria de inadmisibilidad. El tribunal básicamente lo que hizo fue ponderar en su contexto y exégesis, en su alcance y contenido, todas y cada una de las acciones presentadas por **Trilogy Dominicana, S. A. (Viva)** (...).*

*q. Honorables Juzgadores, por favor adviertan el proceder de **Trilogy Dominicana, S. A. (Viva)**. Han sido ellos voluntariamente quienes han optado por sobrecargar el sistema de justicia con una pluralidad de acciones en procura de las mismas contraprestaciones. No obstante eso, incurren en el desmérito de alegar que la declaratoria de inadmisibilidad de su acción de amparo es injustificada y que consecuentemente no existen otras vías idóneas para dirimir los diferendos que les aquejan, cuando han sido ellos mismos que han optado por lanzar, incluso primero que el amparo, medidas cautelares, recursos contenciosos y recursos dentro de la fase administrativa.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. *Este recurso de revisión constitucional interpuesto por **Trilogy Dominicana, S. A. (Viva)** debe de ser rechazado en vista de que no se puede pretender la revocación o suspensión de hechos que han sido consumados. Cuál es la pretensión, ¿echar todo el proceso de cambio de control para atrás, hasta tanto ellos objeten o entiendan que es pertinente dicho cambio?. **TODO ESTO ES UN SIN SENTIDO!***

7. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

En su escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el día siete (7) de julio de dos mil catorce (2014), **la Procuraduría General Administrativa** pretende, de manera principal, que sea declarado inadmisibles el recurso de revisión de amparo, y de manera subsidiaria, su rechazo, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. *A que bastara con que ese Honorable Tribunal analice todo el procedimiento de amparo llevado ante esta jurisdicción par que compruebe la correcta aplicación de la Constitución y la ley en el caso planteado, por lo que el recurso d revisión interpuesto por el recurrente no reúne los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley No. 137-2011 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

b. *A que es evidente que en el caso que nos ocupa no hubo violación al principio de accesibilidad por el simple hecho de que **TRILOGY DOMINICANA, S.A.**, no tuvo ningún impedimento para acceder a la justicia, comprobándose esto todo el procedimiento llevado a cabo por la parte recurrente ante la jurisdicción contencioso administrativa en funciones de amparo, por lo este alegato debe ser rechazado en todas sus partes, ya que el acceso a la jurisdicción no se encontró obstruido en ningún momento.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. *A que batara (sic) con que ese Honorable Tribunal analice la Sentencia No. 144-2014 para comprobar que la misma está lo suficientemente motivada y sustentada en la ley que regula la materia, por lo que el alegato de falta de motivación invocado por el recurrente es improcedente e infundado, razón por que debe ser rechazado en todas sus partes por ese Honorable Tribunal.*

d. *A que esta Procuraduría General solicita a ese Honorable Tribunal rechazar el presente Recurso de Revisión interpuesto por TRILOGY DOMINICANA, S. A., contra analice la Sentencia No. 144-2014, pronunciada en fecha 22 de abril de 2014, por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en funciones de amparo por improcedente, mal fundado y carente de base legal, y porque la sentencia recurrida fue emitida observando, examinando y aplicando correctamente las disposiciones contenidos (sic) en los artículos 96 y 100 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

8. Pruebas documentales

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

1. Copia del Acto núm. 360/2014, del 26 de junio de 2014, del ministerial Engels Alexander Pérez Peña, alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, contentivo de notificación del recurso de revisión constitucional.
2. Certificación de notificación de Sentencia núm. 144-2014 de fecha 13 de junio de 2014, emitida por la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo.
3. Solicitud de Orange Dominicana dirigida al INDOTEL, relativa a la autorización para realizar operación de cambio de control social a favor de Altice Dominican Republic II, S. A. S.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Solicitud de Tricom, S. A. dirigida al INDOTEL, relativa a la autorización de transferencia de control social a favor de Altice Dominican Republic, S. A. S.
5. Solicitud de fecha 5 de febrero del 2014, realizada por Trilogy Dominicana al INDOTEL, mediante el cual solicita una reunión con el presidente del Consejo Directivo de dicha institución.
6. Registro mercantil emitido por la Cámara de Comercio de Santo Domingo, relativo a la sociedad Altice Hispaniola, S. A.
7. Resolución núm. 08-14, de fecha 7 de marzo del 2014, dictada por el Consejo Directivo del INDOTEL, que aprueba la operación Tricom / Altice Dominican Republic II.
8. Resolución núm. 017-14, de fecha 4 de abril de 2014, dictada por el Consejo Directivo del INDOTEL, que aprueba la operación Orange /Altice DR II, S. A. S.
9. Aviso de cambio de control social, publicado por Orange Dominicana en el periódico Listín Diario el 14 de febrero de 2014.
10. Solicitud de fecha 6 de febrero de 2014, realizada por Trilogy Dominicana al INDOTEL, mediante la cual se solicita toda la información pertinente sobre la solicitud de autorización para realizar operación Dominican Republic II, S. A. S. de cambio de control social de Orange Dominicana, S. A. a favor de Altice Dominican Republic II.
11. Solicitud de fecha 14 de febrero de 2014, realizada por Trilogy Dominicana al INDOTEL, mediante la cual se solicita toda la documentación relativa a la operación Orange/ Altice DR II.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Solicitud de fecha 18 de febrero de 2014, realizada por Trilogy Dominicana al INDOTEL, mediante la cual se le reitera solicitud de documentos.

13. Solicitud de fecha 21 de febrero de 2014, realizada por Trilogy Dominicana al INDOTEL, mediante la cual se le reitera las solicitudes de documentos.

14. Misiva de fecha 26 de febrero de 2014, realizada por el INDOTEL a Trilogy Dominicana, mediante la cual se realiza la entrega tardía e incompleta de los documentos solicitados.

15. Acto núm. 322/2014, de fecha 4 de marzo del 2014, mediante la cual TRILOGY DOMINICANA hace formal denuncia al INDOTEL de la entrega incompleta del expediente de marras y le intima a la entrega de los documentos.

16. Acto núm. 309/2014, de fecha 7 de marzo de 2014, del ministerial Alfredo Felipe [demás datos ilegibles], mediante el cual el INDOTEL hace entrega de los documentos faltantes.

17. Resolución núm. DE-001-14 emitida por el INDOTEL mediante la cual se declara la confidencialidad de ciertos documentos de la operación Orange / Altice dominican Republic II.

18. Informe pericial realizado por la Fundación Economía y Desarrollo titulado "Análisis del mercado de telecomunicaciones en República Dominicana e implicaciones de la fusión de Orange y Tricom sobre la concentración económica del sector".



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Acto núm. 402/ 2014, de fecha 17 de marzo del 2014, instrumentado por el ministerial Miguel Arturo Caraballo E., alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo.

20. Acto núm. 721/2014, de fecha 30 de marzo del 2014, instrumentado por el indicado ministerial Miguel Arturo Caraballo E., alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo.

21. Resolución núm. 019-14, del 21 de mayo de 2014, dictada por el Consejo Directivo del INDOTEL.

22. Compulsa notarial del Acto núm. 3 de fecha 4 de junio de 2014, instrumentado por Jaime Wilberto Martínez Durán, notario público del Distrito Nacional, contentivo de comprobaciones de la oferta de productos de Tricom en las oficinas principales de Orange.

23. Compulsa notarial del Acto núm. 4, de fecha 9 de junio de 2014, instrumentado por Jaime Wilberto Martínez Durán, el Notario Público del Distrito Nacional, contentivo de las comprobaciones de la contratación de productos de Tricom en las oficinas principales de Orange.

24. Copia de la Correspondencia núm. 121738, de fecha 25 de noviembre de 2013 mediante la cual la sociedad TRICOM solicita la autorización correspondiente para la transferencia de su control social.

25. Copia de la Correspondencia núm. 122739 de fecha 18 de diciembre de 2013, mediante la cual Orange Dominicana solicita la autorización correspondiente para la transferencia de su control social.

26. Copia del extracto de la Asamblea General Extraordinaria correspondiente a la sociedad FRANCE TELECOM PARTICIPATIONS DENMARK A/S,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante la cual se aprobó la modificación del nombre de dicha sociedad, a los fines de que la misma sea denominada WIREFREE SERVICES DENMARK A/S.

27. Copia de la correspondencia núm. 125417, depositada en fecha 28 de febrero de 2014, mediante la cual Trilogy Dominicana presenta el escrito de observaciones y objeciones a la solicitud de autorización para realizar operación de cambio de control social de Orange Dominicana, S. A. a favor de la sociedad Altice Dominican Republic II, S.A.S.

28. Copia certificada de la Resolución núm. DE-001-14, emitida por el director wjecutivo del INDOTEL en fecha 12 de febrero de 2014, mediante la cual decide sobre la solicitud de confidencialidad de los documentos presentados en ocasión de la solicitud de autorización de transferencia de control social de la concesionaria ORANGE DOMINICANA.

29. Comunicación de fecha 7 de mayo de 2014, mediante la cual Orange Dominicana informa a INDOTEL la finalización de la operación de transferencia de su control social a favor de la sociedad ALTICE DOMINICAN REPUBLIC II, S. A. S.

30. Comunicación de fecha 12 de mayo de 2014, mediante la cual el INDOTEL le comunica a la sociedad Orange Dominicana que ha tomado conocimiento sobre la finalización de la operación de transferencia de control social de dicha sociedad autorizada mediante Resolución núm. 017-14, emitida por el Consejo Directivo del INDOTEL en fecha 4 de abril de 2014.

31. Copia del Acto núm. 217/2014, de fecha 25 de abril de 2014, del ministerial Engels Alexander Pérez Peña, alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, mediante el cual Trilogy Dominicana notifica al INDOTEL formal demanda en intervención forzosa en ocasión de la solicitud de medidas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cautelares presentada por dicha sociedad ante el Tribunal Superior Administrativo.

32. Lista de presencia de los accionistas de la sociedad comercial Orange Dominicana que asistieron a la asamblea general ordinaria/extraordinaria de accionistas, de fecha 9 de abril de 2014.

33. Copia del acta de la Asamblea General Ordinaria y Extraordinaria de accionistas de la sociedad comercial Orange Dominicana de fecha 9 de abril de 2014.

34. Copia de los estatutos sociales de Altice Hispaniola, S. A. (anterior Orange Dominicana, S. A.), la cual incluye las modificaciones aprobadas mediante Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de fecha 9 de abril de 2009.

35. Copia del acta de la sesión del Consejo de Directores de la sociedad de fecha 9 de abril de 2014 de la anterior Orange Dominicana.

36. Copia del certificado de Registro Mercantil núm. 48955D, relativo a la sociedad Altice Hispaniola, S. A. (anterior Orange Dominicana, S. A.) sobre cambio de nombre de Orange Dominicana (actual Altice Hispaniola, S. A.)

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Síntesis del conflicto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conforme a la documentación que consta en el expediente formado en ocasión del presente recurso de revisión, el litigio se genera a raíz de la solicitud de entrega de documentos que formulara la sociedad TRILOGY DOMINICANA al INDOTEL, relativos al proceso de adquisición de las concesionarias ORANGE y TRICOM por parte de la empresa de comunicaciones denominada Grupo Altice.

Al no ser satisfecha oportunamente en su petición por el INDOTEL, TRILOGY DOMINICANA accionó en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo con la finalidad de ejercer su derecho a formular observaciones a dicho proceso y evitar violación al principio de libre y leal competencia, así como que se suspendiera el proceso de aprobación de la transacción hasta tanto INDOTEL entregara a TRILOGY DOMINICANA la documentación requerida. La acción de amparo fue declarada inadmisibles mediante la sentencia ahora atacada en revisión constitucional.

10. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional contra la indicada sentencia de amparo, en virtud de los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 94 de la referida ley núm. 137-11.

11. Admisibilidad del recurso de revisión

Es de rigor procesal determinar si el presente recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en la ley que rige la materia. En este sentido, procede examinar este aspecto del recurso, para lo cual exponemos las siguientes consideraciones:

- a. El artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11 establece lo siguiente: *“Requisitos de admisibilidad. La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada,*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

b. La especial trascendencia o relevancia constitucional es una noción abierta e indeterminada que debe ser apreciada concretamente en el caso planteado. En su Sentencia TC/0007/12 de fecha 22 de marzo de 2012, el Tribunal estableció algunos supuestos en los que ella queda configurada:

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

c. En efecto, se plantea en el recurso de revisión determinar si el Tribunal Superior Administrativo en materia ordinaria era la vía eficaz para tutelar los derechos invocados por la recurrente, tal como lo ha decidido el juez de amparo; y si como consecuencia de ello le fueron violados otros derechos fundamentales previstos en la Constitución de la República, tales como: debido proceso derecho a una decisión oportuna, motivada y tutela judicial efectiva, elementos que en la especie determinan la especial trascendencia y relevancia de la cuestión planteada, por lo que resulta admisible el recurso y el Tribunal Constitucional procede a examinarlo.

12. Sobre el recurso de revisión



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En lo que se refiere al fondo del recurso de revisión constitucional, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

a. Para fundamentar el recurso de revisión, la recurrente sostiene lo siguiente:

1. El tribunal ha sido total, absoluta y abiertamente inefectivo en sus deberes como juez de amparo, es decir que no puede “amparar” los derechos conculcados porque supuestamente existe una otra vía efectiva para ello.

2. La Sentencia 144-14 aceptó un medio de inadmisión propuesto por el INDOTEL y secundado por los intervinientes y el procurador administrativo basado en que alegadamente existían otras vías judiciales para proteger de manera eficaz e idónea los derechos violados a VIVA.

3. Lo que procede destacar es que la acción de amparo fue el primer procedimiento iniciado por VIVA (21 de febrero de 2014) para reclamar la protección de sus derechos constitucionales ante el atropellante y arbitrario procedimiento administrativo que estaba llevando a cabo el INDOTEL de las operaciones de adquisición de TRICOM y ORANGE por parte de ALTICE.

b. La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisibile la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva, argumentando:

1. En lo referente al supra indicado medio de inadmisión basado en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11, antes indicada, advertimos que la parte accionante actualmente ha ventilado ante este mismo tribunal sendas acciones consistentes en la concesión de medidas cautelares, así como la interposición de recursos en sede administrativa ante el Instituto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL).

2. Lo anterior da cuenta de que el objeto perseguido con la presente acción, esto es, la entrega de las documentaciones inherentes a la solicitud de autorización para operación de cambio de control social de Orange Dominicana, S.A., a favor de Altice Dominican Republic II, S.A.S., ante el INDOTEL, bien puede ser tutelada de manera efectiva ante la jurisdicción ordinaria, en este caso, la Contenciosa Administrativa, conforme a la naturaleza de la solicitud.

3. Por este motivo procede declarar inadmisibile la acción de amparo de que se trata, pues la vía idónea, válida y eficaz para hacer dicha petición es la interposición de un recurso contencioso administrativo ante este Tribunal Superior Administrativo, al tenor de lo dispuesto en los artículos 165 de la Constitución de República Dominicana, y 1 de la Ley núm. 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, una vez culmine el proceso en sede administrativa que cursa ante el INDOTEL, valiendo este considerando decisión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia⁵.

c. Desde el inicio de sus laborales jurisdiccionales, el Tribunal ha sentado criterios sobre la aplicación concreta de las causales de inadmisibilidad establecidas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en este caso, las previstas en los numerales uno y tres de dicho texto, precisando, en el primer caso, que para prescindir del amparo la vía ordinaria ha de ser efectiva y capaz de restituir el derecho lesionado o impedir que una amenaza de lesión pueda ser consumada; de manera que la acción de amparo produzca el resultado para el que ha sido instituida en la Constitución como mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

⁵ Ver Sentencia recurrida núm. 144-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 22 de abril de 2014, páginas 30-31.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. La existencia de otra vía judicial reviste capital importancia no solo desde la óptica del derecho procesal, sino también para la aplicación de la justicia constitucional, en la medida que permite fijar la dimensión constitucional que ella comporta y precisar los elementos que le caracterizan como la institución llamada a intervenir en situaciones que demandan respuestas de los órganos públicos y que reafirman su condición de mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

e. El Tribunal ha sostenido que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 70.1 de la citada ley núm. 137-11, se encuentra condicionado 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. (Sentencia TC/0021/12, del 21 de junio, numeral 11, literal “c”, p. 10).

f. Posteriormente, el Tribunal ha continuado con el desarrollo de la noción de otra vía efectiva, señalando algunas de las condiciones que debe reunir para tutelar derechos fundamentales y precisando que si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda (Sentencia TC/0182/13 del 11 de octubre, numeral 11, literal “g”, página 14).

g. En ese sentido, la acción de amparo, según el artículo 72 de la Constitución, es un mecanismo procesal para reclamar ante los tribunales la protección inmediata contra actos u omisiones de autoridad pública o de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no está sujeto a formalidades.

h. Si bien el tribunal de amparo, luego de instruido el proceso, puede dictar sentencia declarando inadmisibles las acciones, sin pronunciarse sobre el fondo cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado, dicho mandato está supeditado a la capacidad que pueda brindar la vía ordinaria en dar respuesta a la situación donde se plantea la vulneración de un derecho fundamental, circunstancias que deben ser apreciadas por el juez en cada situación concreta (TC0119/13 del 13 de junio de 2014, literales “g” y “h”, respectivamente, pág. 20).

i. En la especie, el Tribunal declaró inadmisibles las acciones de amparo señalando que (i) la parte accionante actualmente ha ventilado ante este mismo tribunal sendas acciones consistentes en la concesión de medidas cautelares, así como (ii) la interposición de recursos en sede administrativa ante el INDOTEL, que dan cuenta de que el objeto perseguido con la presente acción, esto es, la entrega de las documentaciones relativas a la solicitud de autorización para operación de cambio de control accionario de Orange Dominicana a favor de Altice Dominican Republic II, S.A.S., bien pueden ser tuteladas de manera efectiva ante la jurisdicción ordinaria.

j. En efecto, el presente recurso de revisión y las piezas que lo integran revelan que concomitantemente con la acción de amparo que deriva el recurso que ocupa la atención del Tribunal, la sociedad TRILOGY DOMINICANA interpuso varias acciones que es preciso señalar: i) solicitó medida cautelar anticipada de hora a hora contra el INDOTEL, mediante instancia depositada en fecha 3 de marzo de 2014 ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo. Con la misma se persigue comprobar y declarar ilegal: a) la entrega tardía, parcial e incompleta de las informaciones solicitadas vía acceso a la información pública, sobre solicitud de autorización de transferencia de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control social presentada por ORANGE al INDOTEL; b) la Resolución núm. 0001-14, de fecha 12 de febrero de 2014 que declara confidencial el estudio de participación de las empresas en el mercado de las telecomunicaciones; c) el vencimiento del plazo del artículo 64.5 del Reglamento de concesiones, inscripciones en registros especiales y licencias para prestar servicios de telecomunicaciones en la República Dominicana; y ii) solicitud de medida cautelar anticipada depositada en fecha 17 de marzo de 2014, contra la Resolución núm. 008-14, de fecha 7 de marzo de 2014, dictada por el Consejo Directivo de INDOTEL⁶, que decide sobre la solicitud de autorización para realizar la operación de transferencia control social de la concesionaria TRICOM a favor de la sociedad ALTICE DOMINICAN REPUBLIC, S. A. S.

k. La Ley 13-07⁷ (que creó el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo), en su artículo 7⁸, autoriza a esa jurisdicción a dictar las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario, la cual podrá ser solicitada en cualquier momento del proceso y que sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia. El párrafo IV del mismo texto dispone que las medidas cautelares pueden también ser anticipadas, cuando antes de iniciarse el proceso contencioso administrativo, la situación objeto de discusión lo amerite.

⁶ Ver conclusiones de la instancia depositada en fecha 3 de marzo de 2014 ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo. Mediante la referida instancia se solicitó, además, la adopción de la siguiente medida cautelar: ordenar al Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), entregar inmediatamente a favor de TRILOGY DOMINICANA, S. A., todas las documentaciones pertinentes a la solicitud de autorización antes descrita, especialmente el estudio de participación de las empresas en el mercado de las telecomunicaciones depositado por Orange Dominicana, D. A., a los fines de garantizar su oportuna y eficaz interposición de observaciones u oposiciones, en caso de entenderlo pertinente.

⁷ La Ley núm. 13-07 es de fecha 24 de enero de 2007. En virtud de la Sexta Disposición Transitoria de la Constitución, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario existente pasará a ser el Tribunal Superior Administrativo creado por esta Constitución.

⁸ El Artículo 7 de la citada Ley dispone: Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. En ese sentido, cuando el tribunal de amparo acoge el fin de inadmisión propuesto y declara inadmisibles las acciones de amparo por existir otra vía judicial capaz de tutelar los derechos alegadamente vulnerados de la recurrente, lo hizo luego de constatar que ante el mismo Tribunal Superior Administrativo se estaban ventilando varias acciones con el mismo objeto perseguido por el amparo cuya instrucción había concluido –incluso antes del conocimiento de dicha acción –entre estas, la solicitud de adopción de medidas cautelares en relación con la entrega de informaciones sobre la solicitud de autorización de transferencia de control social presentada por ORANGE al INDOTEL.

m. Desde esta perspectiva, el juez de amparo actuó en el marco de las previsiones del artículo 70.1 de la referida ley núm. 137-11, del artículo 7 de la citada ley núm. 13-07 y de los citados precedentes sentados por el Tribunal Constitucional, pues no solo expone las razones que justifican optar por la vía ordinaria para tutelar los derechos que se alegan vulnerados, sino también que la ha precisado cuando señaló que la entrega de las documentaciones inherentes a la solicitud de autorización para operación de cambio de control social de Orange Dominicana, a favor de Altice Dominican Republic II, S.A.S., bien pueden ser tuteladas de manera efectiva ante la jurisdicción ordinaria, en este caso, la contenciosa administrativa, pues la vía idónea, válida y eficaz para hacer dicha petición es mediante la interposición de un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo; vía ordinaria que, como ya hemos indicado, había acudido la propia recurrente mientras se desarrollaba la acción de amparo.

n. Aunque en este caso la acción de amparo interpuesta por TRILOGY DOMINICANA tenía por finalidad la entrega de documentos relacionados con el proceso de licitación pública internacional que se desarrollaba ante el INDOTEL, relativo a la solicitud de autorización de transferencia de control social de las citadas telefónicas, en el escenario planteado la recurrente hizo uso de las vías ordinarias ante la jurisdicción contenciosa administrativa solicitando medidas precautorias con el mismo objeto que había apoderado al tribunal de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, conduciendo esta situación a la aplicación de la indicada causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 70.1 de la referida ley núm. 137-11.

o. En ese sentido, si bien el Tribunal a lo largo de sus labores jurisdiccionales ha reconocido en el amparo una vía idónea para tutelar⁹ el derecho de libre acceso a la información pública, desarrollando una apreciable doctrina en relación con la relevancia constitucional que supone este derecho para el fortalecimiento de la democracia, cuyo ejercicio garantiza la transparencia y permite a los ciudadanos controlar y fiscalizar el comportamiento de los poderes públicos, en la especie, el apoderamiento de la jurisdicción ordinaria con la misma finalidad de la acción de amparo conduce a la existencia de otra vía judicial efectiva, por lo que procede el rechazo del recurso de revisión interpuesto por la sociedad TRILOGY DOMINICANA.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible en cuanto a la forma el recurso de revisión de amparo interpuesto por la sociedad TRILOGY DOMINICANA contra la Sentencia núm. 144-14, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 22 de abril de 2014.

⁹ Ver Sentencia TC/0042/12 del 21 de septiembre de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto el fondo el referido recurso, y en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia núm. 144-14, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 22 de abril de 2014.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, sociedad TRILOGY DOMINICANA, a las partes recurridas, ORANGE DOMINICANA, INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS (CLARO) y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7 y 66 de la referida ley núm. 137-11.

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

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

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

1. En la especie se ha interpuesto un recurso de revisión de amparo contra la sentencia No. 144-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 22 de abril de 2014, la cual declaró inadmisibles las acciones de amparo incoadas por Trilogy Dominicana en razón de que existía otra vía más efectiva.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión y rechazarlo, confirmando la sentencia del juez de amparo, en el entendido de que existía otra vía más efectiva para reclamar los derechos en cuestión. En efecto, el Tribunal, confirmando la decisión del juez de amparo, establece que:

la entrega de las documentaciones inherentes a la solicitud de autorización para operación de cambio de control social de Orange Dominicana, a favor de Altice Dominican Republic II, S.A.S., bien pueden ser tuteladas de manera efectiva ante la jurisdicción ordinaria, en este caso, la Contenciosa Administrativa, pues la vía idónea, válida y eficaz para hacer dicha petición es mediante la interposición de un recurso Contencioso Administrativo ante este Tribunal Superior Administrativo; vía ordinaria que, como ya hemos indicado, había acudido la propia recurrente mientras se desarrollaba la acción de amparo.”

3. Estamos de acuerdo con que la acción de amparo es inadmisibles, si bien disentimos respecto de las razones que fundamentan la declaratoria de inadmisibilidad de la misma. Para explicar nuestra disidencia, abordaremos lo relativo a la acción de amparo (I) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (II).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. SOBRE LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA.

4. En torno a la acción de amparo en la República Dominicana, conviene precisar algunos de los elementos que la caracterizan (A), para luego detenernos en lo relativo a su admisibilidad (B).

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

5. La Constitución de la República, promulgada el 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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

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

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11 el 15 de junio de 2011, la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.¹⁰

¹⁰ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere *“una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental”*¹¹, situación en la que, *“en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”*¹², el amparo devendrá, consecuentemente, en *“la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”*¹³. 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.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, *“[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”*¹⁴ 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”*¹⁵.

9. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitiva; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad *“es que el/la juez/a de tutela, previa*

¹¹ 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.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

¹⁵ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”¹⁶.

10. Así, según Dueñas Ruiz:

Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación¹⁷.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 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.

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

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

13. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley No. 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.

¹⁶ Conforme la legislación colombiana.

¹⁷ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, en los términos siguientes:

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley No. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley No. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 1999- y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

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

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.¹⁸

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

desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.¹⁹

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

26. Según Jorge Prats, “ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo.”²⁰

27. Ha dicho Sagués, en este sentido, que “[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se

¹⁸ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

¹⁹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.

²⁰ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.*²¹ Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

*No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartó fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).*²²

28. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

*Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, ‘los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada’.*²³

29. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este Tribunal, el que, como dijo en sus sentencias TC/0182/13 y TC/0017/14, ha llegado a tales conclusiones “*luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda*”; o bien, como dice Sagues y hemos citado poco antes, viendo, evaluando “*cuáles son los remedios judiciales existentes*”.

²¹ En: Jorge Prats, Eduardo. *Ibíd.*

²² 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.

²³ Jorge Prats, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Así, en su sentencia TC0021/12 este colegiado ya había hablado de que *“en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo”*. Y en términos parecidos se expresó en sus sentencias números TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía *“más efectiva que la ordinaria”*.

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

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

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

34. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio Sagues y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que *“[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal”²⁴*, escenario ese en el que *“el*

²⁴ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.*²⁵. 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 número TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

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

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

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

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

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

²⁵ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.

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

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

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

36.1.1. A la vía contencioso-administrativa y así:

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformidad con la ley, los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares.

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

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

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

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

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

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

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

36.1.2.1. En su sentencia número 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la jurisdicción donde radica el inmueble cuyo certificado de título se había perdido o extraviado para reclamar la expedición de un duplicado del mismo”.

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

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

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

que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608²⁶. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.

36.1.3.2. En su sentencia TC/0245/13, para que el recurrente reclame

la entrega de la documentación que va a utilizarse en una acción principal por medio de la demanda en producción de elementos de pruebas, en virtud de las disposiciones de los artículos 55 y siguientes de la Ley núm. 834, de manera tal que

²⁶ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

36.1.3.3. En su sentencia TC/0269/13, en la que estableció que

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

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

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

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

Lo mismo dijo en su sentencia TC/0261/13, pero en relación con la devolución de un arma de fuego. Y, asimismo, en su sentencia TC/0280/13, en relación con la devolución de una suma de dinero, precisando en este caso que el juez de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instrucción es “el funcionario judicial que dispone del conocimiento y la información pertinentes sobre la investigación penal de que se trate”.

36.1.5. Como se aprecia, en los casos señalados en esta parte, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad –cuando no a la imposibilidad- del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos, elementos estos últimos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

36.2. Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, especialmente porque su solución implica auscultar el fondo de la cuestión y, por tanto, el amparo, en virtud de su naturaleza, no resulta la vía judicial más efectiva. Así, por ejemplo:

36.2.1. En su sentencia TC/0030/12, ya citada, estableció que

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

36.2.2. En su sentencia TC/0083/12, mediante la cual derivó el asunto “*ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo*”, en el entendido de que “*el procedimiento de referimiento está previsto para resolver los casos urgentes, de manera tal que siguiendo el mismo existe la posibilidad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de obtener resultados en un plazo razonable”, y, además, reitero su criterio de que

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

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

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

36.3. Criterios relativos a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía y, en tal sentido, ha señalado:

36.3.1. En su sentencia TC/0118/13, que *“la recurrente (...) ya ha interpuesto la acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de sus derechos, esto es, la Demanda en Ejecución de Póliza de Seguros y Reparación de Daños y Perjuicios por incumplimiento contractual”.*

36.3.2. En su sentencia TC/0157/13, que *“la protección de los derechos que alega vulnerados, [podía obtenerse] mediante la solicitud al juez laboral apoderado de los documentos y acciones antes expuestas”.* A lo que agregó: *“En razón de que actualmente existe un proceso laboral vigente, el juez apoderado esta en mejores condiciones de ordenar (...) la entrega de los documentos solicitados a la recurrente, los cuales tienen el propósito de ser utilizados en el proceso laboral”.*

36.3.3. En su sentencia TC/0182/13, que, en virtud de que se había “iniciado una acción en justicia relacionada con el mismo bien mueble”, es decir una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“investigación penal que envuelve el vehículo de referencia”, el asunto “requiere ser valorado en una instancia ordinaria”.

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

el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la demanda en producción de elementos de prueba debe ser ventilada ante la jurisdicción apoderada del asunto, según las disposiciones contenidas en los artículos 55 y 56 de la Ley No. 834, que en este caso lo es la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago de los Caballeros.

36.4. Criterios relativos a la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares y, en tal sentido, ha establecido, en su sentencia TC/0234/13, que *“uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar la existencia de otra vía eficaz consiste en la posibilidad de que [en ella] puedan dictarse medidas cautelares”.*

37. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el Tribunal ha establecido criterios relativos (i) a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (ii) a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (iii) a la constatación de que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (iv) a la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.

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

38. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley No. 437-06,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del 30 de noviembre de 2006, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto “*ostensiblemente improcedente*”. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

39. Antes de continuar, conviene detenernos en el significado del concepto, articulado por dos términos -notoriamente e improcedente-, a los fines de precisarlo en la mayor medida posible. Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto, que está referido a uno de los términos que lo integran -la improcedencia-; es decir, lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.

40. Notoriamente se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión.

41. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “*de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”²⁷ Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 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

²⁷ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”²⁸.

42. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos- a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

43. El artículo 72, constitucional, reza:

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

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

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

45. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define la improcedencia de la misma. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos –derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza

²⁸ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria-, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

50. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, “*la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.*”²⁹

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

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

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

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

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

²⁹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

51.3. Toda acción que **se interponga con la finalidad de proteger derechos que no sean fundamentales**. Tal fue el sentido de su sentencia TC/0031/14, cuando señaló

que cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria- es notoriamente improcedente.

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Tal fue el contenido, también, de su sentencia TC/0187/13, cuando concluyó en que el asunto correspondía

ser discutido por ante los tribunales ordinarios. Dichos tribunales podrán determinar el momento de obtención de las pruebas y, particularmente, la legalidad de las mismas y su uso. En caso de que dicho tribunal determine la ilegalidad de la obtención de las mismas, podrá ordenar su exclusión del eventual proceso. Finalmente, una de las causas de inadmisibilidad (...) es que la petición de amparo resulte notoriamente improcedente, lo cual resulta, entre otros casos, cuando se pretende resolver por la vía del amparo asuntos que han sido designados a la vía ordinaria.

Fue ese, también, el contenido de sus sentencias TC/0035/14 y TC/0038/14.

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

tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (...), que condeno al recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

51.6.2. En igual sentido, mediante su sentencia TC/0254/13 concluyó en que

El carácter de notoriamente improcedente de la acción de amparo deriva del hecho de que la cuestión planteada al juez de amparo (levantamiento del secuestro ordenado en relación a los fondos depositados en el Banco del Reservas de la República Dominicana) ya fue decidida de manera definitiva e irrevocable por la jurisdicción de instrucción.

51.6.3. En su sentencia TC/0276/13 estableció que

En medio de un proceso penal, en el que un tercero reclama la propiedad de un vehículo que se encuentra a nombre del procesado –y que ha sido objeto de una venta condicional a la luz de la referida ley 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.

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

que no es procedente la acción de amparo que procura la ejecución de una decisión judicial, en virtud de que la figura de amparo está reservada única y exclusivamente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

54. En este sentido, se puede apreciar que el Tribunal ha usado el mismo criterio para inadmitir acciones de amparo, lo mismo por existir otra vía judicial efectiva



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que por ser notoriamente improcedente, sin que se aprecien diferencias sustanciales entre unos y otros casos que justifiquen tal proceder contradictorio. Así:

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

54.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley No. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será “*el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado*”; y, en el párrafo I de dicho artículo, que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

54.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley No. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que “*la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”.* En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

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

en lo que se refiere a la acción de amparo, la referida Ley número 137-11, en sus artículos 72 y 74, establece que quien conoce de dicha acción es el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestionado, y en aquellos lugares en que el dicho tribunal se encuentra dividido en cámaras o salas, o en que hayan jurisdicciones especializadas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Si se trata de una acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

54.5.6. Así, por ejemplo, la jurisdicción civil es la principal encargada de interpretar y aplicar los artículos 516 y siguientes del Código Civil dominicano, en lo referente a los tipos de bienes (muebles e inmuebles) y al derecho de propiedad sobre los mismos; es ella la que tiene más afinidad con el derecho que se alega vulnerado y, de hecho, la que tendría la mayor cantidad de herramientas para determinar si existió o no una violación al derecho de propiedad de los accionantes.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

54.6.1. A la vía contencioso- administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución “faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares”³⁰; 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”³¹.

54.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original “salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado”³²; 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”³³.

54.6.3. A la vía civil, lo hace porque “es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición”³⁴, por lo que “la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”³⁵.

³⁰ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

³¹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

³² Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

³³ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

³⁴ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

³⁵ *Ibíd.*



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

55. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley No. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas- de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley No. 137-11.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

60. Una primera cuestión salta a la vista y es la de que ambas causales son excluyentes entre sí y, por tanto, el razonamiento para llegar a una debe ser diferente al razonamiento para llegar a la otra; o bien, que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en el otro sentido.

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

62. Como ha afirmado Jorge Prats,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.³⁶

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

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

64. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley No. 137-11, que reza:

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

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

66. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales -derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria-, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo, (iii)

³⁶ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 establece lo que denomina como “*presupuestos esenciales de procedencia*”³⁷, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

69. Así, los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”, todos contenidos en dicho artículo, serían los siguientes:

- a) Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;

- b) Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;

³⁷ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 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.³⁸

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

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

71. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen “*un ‘primer filtro’ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos,*

³⁸ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la acción de amparo ‘resulta notoriamente improcedente’ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC”; todo, sin perjuicio de que este “primer filtro” incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley No. 834 –aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de “cosa juzgada”, “falta de objeto”, entre otras.

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

73. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los “*presupuestos esenciales de procedencia*” no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que 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*”.³⁹ Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

74. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, “*es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado*”⁴⁰.

³⁹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

⁴⁰ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

75. En tal sentido,

[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ‘segundo filtro’ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ‘primer filtro’.⁴¹

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

- a) Que la acción de amparo no esté prescrita (artículo 70.2 Ley No. 137-11);
- b) Que los referidos “presupuestos esenciales de procedencia” se cumplan (artículos 72, constitucional, y 65 y 70.3 de la Ley No. 137-11) y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley No. 834); y
- c) Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley No. 137-11).

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

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

⁴¹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

79. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley No. 137-11, a “*prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio*”.

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”⁴² 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.*⁴³

81. En este mismo sentido, se ha establecido que:

El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos

⁴² 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.

⁴³ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*⁴⁴

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

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

84. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “*la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria*”.⁴⁵

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

[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de

⁴⁴ Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57

⁴⁵ STC 051/2008, 14 de abril de 2008.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*⁴⁶.

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

*Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.*⁴⁷

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

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

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

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

⁴⁶ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

⁴⁷ Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.*⁴⁸

90. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁴⁹ 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”⁵⁰.

91. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”⁵¹.

92. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la sentencia TC-0017/13 del 20 de febrero de 2013, “que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal”; criterio que,

⁴⁸ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

⁴⁹ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

⁵⁰ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

⁵¹ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como vimos en párrafos anteriores, ha sido sostenido reiteradamente en la jurisprudencia comparada.

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

94. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional confirmó una sentencia que había declarado inadmisibles una acción de amparo incoada para la obtención de los documentos inherentes a la solicitud de autorización para operación de cambio de control social de Orange Dominicana.

95. El Tribunal Constitucional, confirmando la decisión del juez de amparo, estableció que existía una vía más efectiva para obtener dicha documentación, e indicó que dicha vía es la jurisdicción ordinaria, en este caso, la Contenciosa Administrativa, que era la vía idónea, válida y eficaz para hacer dicha petición es mediante la interposición de un recurso Contencioso Administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo.

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

97. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibles del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es más efectiva. Es en el marco de ese ejercicio que se ha establecido la necesidad –tal y como lo ha precisado este



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

101. En este sentido, tal y como explicamos hace pocos párrafos, la causal de inadmisibilidad del artículo 70.1 constituye una especie de “segundo filtro”, el cual sólo deberá examinarse una vez que la acción de amparo haya pasado el “*primer filtro*”, esto es, el de los “*presupuestos esenciales de procedencia*”, de conformidad con los artículos 72, constitucional, y 65 de la Ley No. 137-11.

102. En la especie, el Tribunal se refiere al hecho de que el juez de amparo no puede conocer de la petición de la documentación relativa a la fusión, ya que esto corresponde a la jurisdicción contencioso- administrativa.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

103. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer esta solicitud de entrega de la documentación relativa a una transacción a ser llevada a cabo en un mercado regulado, que está en manos del órgano regulador, en este caso el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) es porque la Ley 1494 y la Ley 13-07 establecen que la jurisdicción contenciosa, en funciones ordinarias, es la encargada de conocer las acciones en contra de las decisiones que tome el INDOTEL, como órgano de la administración pública. De hecho, aún sin tener una respuesta en sede por parte de la administración pública, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de las acciones contra acciones u omisiones de la administración pública.

104. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso-administrativa que tiene la responsabilidad de conocer los reclamos contra actuaciones u omisiones de la administración pública. Esto se explica puesto que, en la revisión del caso, es dicho tribunal el cual deberá determinar si en la actuación del INDOTEL o alguna de las compañías involucradas, se pudieron producir irregularidades que hicieran el acto ilegal, y determinar la pertinencia de la entrega de la documentación solicitada. En otras palabras, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

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

106. Más aún: eso que corresponde hacer a la jurisdicción contenciosa-administrativa nos remite al ámbito de la *legalidad ordinaria* –que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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

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

110. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria -es decir, su solución es atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa en atribuciones ordinarias- y de que, por ende, no pasa el “*primer filtro*” de los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”. En este caso, la acción no ha cumplido los “*presupuestos esenciales de procedencia*” porque, entre otras razones, se trata de una cuestión atinente a la legalidad ordinaria. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía eficaz y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

111. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibile por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria.

112. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, por ser una cuestión de legalidad ordinaria que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario