



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC /0564/17

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta y uno (31) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017).

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

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 150-2011, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011). Dicho fallo declaró la inadmisibilidad, por notoria improcedencia, de la acción de amparo interpuesta por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA), el seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

La referida sentencia fue comunicada mediante Oficio núm. 150-2011, del diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), expedido por la secretaría del Tribunal Superior Administrativo. Dicho oficio consta como recibido en el Ministerio de Trabajo, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil once (2011); y en la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) el cinco (5) de enero de dos mil doce (2012).

2. Descripción del recurso de revisión

La Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) interpuso el recurso de revisión que nos ocupa mediante instancia depositada ante el Tribunal Superior Administrativo, el doce (12) de enero de dos mil doce (2012).

Dicho recurso fue comunicado al Ministerio de Trabajo y al procurador general administrativo mediante Auto núm. 122-2012, del diecisiete (17) de enero de dos mil doce (2012), expedido por el Tribunal Superior Administrativo. Dicho auto aparece como recibido, tanto en el Ministerio de Trabajo como en la Procuraduría General Administrativa, el diecinueve (19) de enero de dos mil doce (2012).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo depositó su escrito de defensa el veinticinco (25) de enero de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Pretensiones de la recurrente en revisión

Mediante su recurso, la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) pretende la anulación de la Sentencia núm. 150-2011 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, toda vez que consideró vulnerados los siguientes derechos fundamentales: derecho a la libre asociación y derecho a la libertad sindical, establecidos, respectivamente, en los artículos 47 y 62 de la Constitución.

4. Fundamentos de la sentencia recurrida

La mencionada Sentencia núm. 150-2011 contiene el siguiente dispositivo:

PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE la presente Acción de Amparo interpuesta en fecha 06 de diciembre del año 2010, por la CENTRAL INSTITUCIONAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS (CITA), ET AL, contra el Ministerio de Trabajo, por ser notoriamente improcedente al existir otras vías procesales que permiten ponderar adecuadamente el derecho supuestamente conculcado. SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas. TERCERO: ORDENA la notificación a la CENTRAL INSTITUCIONAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS (CITA), al Ministerio de Trabajo y al Procurador General Administrativo. CUARTO: ORDENA, que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La Segunda Sala del Tribunal Administrativo basó la inadmisibilidad de la acción en los siguientes motivos:

CONSIDERANDO: Que el Tribunal ha verificado que en la especie, y del estudio de las piezas que conforman el expediente, que se pretende con la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente acción ordenar al Ministerio de Trabajo que proceda al registro sindical de los integrantes del Comité Gestor del Sindicato de Trabajadores de Hoteles NH Real Arena Luxury Resort, NH Royal Beach y/o Varallo Comercial; que tal solicitud debe realizarse mediante procedimientos ordinarios que permitan mayor ponderación y estudio de los derechos reclamados; que la acción de amparo es una garantía constitucional instituida para la protección inmediata de derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de toda autoridad pública o de particulares, siempre y cuando se demuestre que el daño concreto y grave ocasionado por estas actuaciones sólo puede ser reparado mediante una vía urgente y rápida como la del amparo, situación que no ocurre en la especie, toda vez que las vías judiciales ordinarias presentan una tutela idónea para ofrecer una solución adecuada, tal como sucede en el recurso contencioso administrativo ordinario; que por tales motivos procede declarar inadmisibile la presente acción de amparo, sin examen al fondo, por ser notoriamente improcedente a la luz del artículo 3, letra c, de la Ley 437-06, que establece el recurso de amparo.

5. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión

La recurrente, Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA), alega, entre otros motivos:

- a. *Que el Tribunal Superior Administrativo incurrió en diversas violaciones legales que van desde la falta de motivos, violaciones al bloque de constitucionalidad, inobservancia del plazo sumario para fallar, etc.;*
- b. *Que la presente sentencia argüida en inconstitucionalidad e impugnada por la vía de la revisión, viola también el artículo preindicado, ya que no expone de forma sumaria los puntos de hecho y de derecho y no invoca*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suficientemente fundamentos con base de peso, peor aun lo que es la referida sentencia del Tribunal a-quo no explica con fundamento por qué no procede en virtud de lo establecido en el artículo 3, letra c de la Ley No. 437-06, la Acción de Amparo de la entidad sindical accionante en justicia para fallar en contra del recurrente en revisión.

c. *A que la sentencia argüida en inconstitucionalidad tampoco explica por qué el daño invocado en la acción de amparo no vulnera ni amenaza derechos fundamentales, ni por qué el Recurso Contencioso Administrativo es la vía legal más idónea para la interposición de acciones judiciales para la protección de derechos fundamentales.*

d. *Que la presente Sentencia No. 088-2011 en materia de Amparo, no contó con una adecuada instrucción del proceso, no explica las razones por las cuales ha atribuido un determinado valor probatorio a los medios sometidos a su escrutinio por la parte recurrida, por las cuales somos de la consideración, Honorables Magistrados, de que la presente sentencia debe ser anulada.*

e. *Que el Tribunal Superior Administrativo en su sentencia recurrida en revisión no invoca suficientes motivaciones, por lo cual también consideramos que esta sentencia está insustanciada e ipso facto, no cuenta con motivos suficientes para que la misma sea confirmada por el Tribunal Constitucional, e ipso facto, no está dotada de motivos suficientes.*

f. *A que la inobservancia del plazo legal de 5 días y su correspondiente fallo extemporáneo, es una clara transgresión al artículo 22 de la Ley No. 437-06 que estatuye lo siguiente (...).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. (...) según la propia sentencia, notificada al recurrente, fue fallada el 19 de Diciembre del año 2011 de forma extemporánea, violándose con esto el espíritu de la Ley 437-06 sobre Amparo, ya que entre la fecha de la última audiencia y al del fallo, hay un intervalo de más de 5 días hábiles, lo cual también transgredió el espíritu de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

h. Que la presente sentencia impugnada por ante el Tribunal Constitucional procede a declarar inadmisibles una Acción de Amparo, desconociendo la misma que el derecho a la sindicalización es un derecho humano, constitucional y a su vez laboral.

i. Que la Sentencia No. 150-2011 del Tribunal a-quo impidió al hoy recurrente en revisión no sólo la protección a un derecho fundamental, sino también, el derecho a una justicia oportuna, lo cual trajo como consecuencia el estado en que se encontraban la parte accionante al no saber si podrá ser miembro o no de un sindicato por el lapso de tiempo durado por el tribunal a-quo para fallar como hizo, y si el tribunal a-quo hubiese fallado en el plazo legal de 5 días, hoy en día, la parte recurrente a lo mejor ya hubieran logrado constituir un sindicato, no importando que la Sentencia No. 150-011 hubiese sido gananciosa o perdidosa.

6. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión

El recurrido, Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, pretende que se rechace el recurso de revisión que nos ocupa, alegando lo siguiente:

a. A que en el presente recurso de revisión se pretende que el mismo sea declarado bueno en cuanto a la forma sin justificar el fundamento al respecto, razón por la cual, en virtud de los artículos 96 y 100 de la Ley No. 137-11



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe ser declarada su inadmisibilidad, ya que no constan los agravios causados por la decisión impugnada ni la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada.

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

c. *A que tal como ha sido transcrito el tribunal a-quo procedió a declarar la acción de amparo de la especie notoriamente improcedente en virtud del artículo 3, letra c, de la Ley No. 437-06, en razón de que la pretensión de registrar un sindicato encuentra una tutela idónea en las vías judiciales ordinarias, lo cual justifica apropiadamente la sentencia recurrida, sin que se evidencia que esa decisión cause agravios contra los accionantes ni que ello configure especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo cual debe ser declarado inadmisibles este recurso.*

d. *A que, tal como ha sido transcrito más arriba la sentencia recurrida al declarar inadmisibles la acción de amparo de la especie motiva suficientemente su decisión, ya que expresa clara y precisamente las razones que fundamentan el fallo, por lo que carece de méritos la supuesta falta de motivos planteados por la recurrente.*

e. *A que si bien es cierto que la Ley No. 437-06, establecía el plazo de cinco días para fallar, no menos cierto es que la inobservancia de ese término no está sancionada con la nulidad de la sentencia, debiendo ser desestimado en cuanto a este aspecto el presente recurso de revisión de amparo.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. *A que en relación a la supuesta violación a la Constitución, sobre la cual la recurrente invoca los artículos 72, 62.3, 47, así como el artículo 22 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 16 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, 22.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1.a del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2 del Convenio sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva, etc., es preciso acatar que se trata, por una parte, de meras transcripciones o citas de textos constitucionales o de pactos internacionales, lo cual no sustenta una demostración ni prueba una situación jurídica de afectación o vulneración de derechos fundamentales atinentes a la libertad sindical, y, por otra parte, en términos procesales la declaratoria de inadmisibilidad implica que el tribunal a-quo no conoció el fondo del asunto, por lo cual no se pronunció, obviamente, sobre la supuesta vulneración de derechos alegados por la parte recurrente, por consiguiente carece de fundamento el medio de violación a la Constitución referido, debiendo ser por ello desestimado.*

7. Pruebas documentales

En el expediente relativo al presente recurso de revisión obran, entre otros, los documentos siguientes:

1. Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).
2. Oficio núm. 150-2011, expedido por la secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), dirigido a la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA), con acuse de recibo del cinco (5) de enero de dos mil doce (2012).

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Oficio núm. 150-2011, expedido por la secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), dirigido al Lic. Wilfrido Mejía, con acuse de recibo, el cinco (5) de enero de dos mil doce (2012).
4. Oficio núm. 150-2011, expedido por la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), dirigido al Ministerio de Trabajo, con acuse de recibo, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil once (2011).
5. Recurso de revisión interpuesto por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA), por ante el Tribunal Superior Administrativo, el doce (12) de enero de dos mil doce (2012).
6. Auto núm. 122-2012, expedido por el Tribunal Superior Administrativo, el diecisiete (17) de enero de dos mil doce (2012), dirigido al Ministerio de Trabajo y al procurador general administrativo, recibido en ambos organismos, el diecinueve (19) de enero de dos mil doce (2012).
7. Escrito de defensa depositado por el Estado dominicano y el Ministerio de Trabajo ante el Tribunal Superior Administrativo, el veinticinco (25) de enero de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

La especie se contrae a que el Ministerio de Trabajo mediante Resolución núm. 808-2010 rechazó la solicitud que hiciera la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) para el registro sindical del *Sindicato Autónomo Institucional de Trabajadores Varallo Comercial, S. A., NH Royal Beach Bávaro, NH Real Arena y Luxury Resort*. Inconforme con esta resolución administrativa, CITA interpuso una acción de amparo en su contra, que fue inadmitida por el Tribunal Superior Administrativo mediante Sentencia núm. 150-2011, del diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), al entender que el amparo era notoriamente improcedente; fallo contra el cual sometió el recurso de revisión que actualmente nos ocupa, aduciendo vulneración a sus derechos fundamentales a la libertad sindical, a la libertad de asociación, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión de sentencia de amparo, en virtud de lo establecido en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la referida Ley núm. 137-11.

10. Admisibilidad del recurso

a. Para determinar la admisibilidad de los recursos de revisión constitucional de sentencias de amparo resulta ante todo imperativo evaluar la exigencia relativa al plazo de su interposición, que figura prevista en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11. De acuerdo con esta disposición legal, el recurso ha de interponerse en un plazo no mayor de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la decisión

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurrida en revisión. La inobservancia de dicho plazo, que ha sido estimado por este colegiado como franco¹ y hábil², se encuentra sancionada con la inadmisibilidad.

b. En el presente caso se observa que a la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) se le notificó la sentencia hoy recurrida, el cinco (5) de enero de dos mil doce (2012) —mediante Oficio núm. 150-2011 emitido por la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo—, así como que interpuso el recurso de revisión que nos ocupa el doce (12) de enero de dos mil doce (2012); o sea que al momento de su sometimiento solo habían transcurrido cinco (5) días hábiles sin contar el *dies a quo*. Por tanto, el Tribunal Constitucional estima que el recurso de revisión de la especie fue interpuesto en tiempo hábil, en virtud de lo que prescribe el referido artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

c. Asimismo, de acuerdo con los precedentes jurisprudenciales de este tribunal, el presente recurso de revisión de sentencia de amparo satisface las exigencias del artículo 100 de la Ley núm. 137-11, que de manera taxativa sujeta la admisibilidad de los recursos de la especie: “(...) a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales”. El concepto de especial trascendencia o relevancia constitucional fue precisado por este colegiado en su connotada Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).³

¹ Véase la sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012).

² Véase la sentencia TC/0071/13, de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013).

³ En esta decisión el Tribunal Constitucional expresó que la especial trascendencia o relevancia constitucional “[...] sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. En la especie, el Tribunal Constitucional estima que se plantea un asunto de especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que el caso de la especie permitirá que se continúe consolidando la jurisprudencia de este colegiado en lo relativo al principio de aplicación inmediata de la ley y a la declaratoria de inadmisibilidad de una acción de amparo por su notoria improcedencia.

11. Fondo del recurso de revisión de sentencia de amparo

Tras el estudio del expediente que nos ocupa, el Tribunal Constitucional procederá a exponer los argumentos en virtud de los cuales acogerá, en cuanto al fondo, el recurso de revisión de sentencia de amparo que nos ocupa (**A**), lo que posteriormente le permitirá establecer las razones que justifican declarar inadmisibles la acción de amparo incoada por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) (**B**).

A. Acogimiento del recurso de revisión de sentencia de amparo

a. Este Tribunal ha sido apoderado de la revisión de una sentencia pronunciada por el Tribunal Superior Administrativo con posterioridad a la promulgación de la Ley núm. 137-11, pero que fue dictada con ocasión de una acción de amparo incoada el seis (6) diciembre de dos mil diez (2010), bajo el imperio de la Ley núm. 437-06, del treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), que establecía el recurso de amparo. Dicho caso quedó en estado de fallo desde la última audiencia celebrada el ocho (8) de junio de dos mil once (2011).

b. En vista de los principios de irretroactividad de la ley y de aplicación inmediata de la ley, se impone determinar si la referida acción de amparo estaba sujeta, al momento de ser fallado por el Tribunal Superior Administrativo, a las condiciones exigidas por la Ley núm. 437-06 o a los requerimientos de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. En este contexto, el Tribunal Constitucional estima que el principio de aplicación inmediata de la ley procesal exige que los jueces dicten sus decisiones respecto de casos concretos en aplicación de la ley procesal vigente. Este criterio resulta ser coherente con la consideración que esta sede constitucional formuló en su Sentencia TC/0042/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), a saber:

[...] aunque la acción de amparo fue conocida conforme a la anterior legislación sobre la materia, es decir, la Ley 437-06, de fecha treinta (30) de noviembre; sin embargo, al momento de decidir la misma, es decir, el veintiocho (28) de diciembre de dos mil once (2011), ya estaba en vigencia la actual Ley 137-11, en tal sentido, y en aplicación del principio conforme al cual las leyes de procedimiento son de aplicación inmediata, el referido recurso será instruido conforme a esta última legislación.

d. En tal virtud, y en vista de que en la especie la Ley núm. 137-11 ya había entrado en vigencia a la fecha en que se dictó la referida Sentencia núm. 150-2011, el Tribunal Constitucional estima que el juez de amparo debió valorar la acción de amparo que nos ocupa al tenor de la mencionada ley, y no de la Ley núm. 437-06. Al proceder de forma contraria, el juez de amparo obró de forma incorrecta y vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante. Por tanto, a juicio de esta sede constitucional, procede revocar la indicada Sentencia núm. 150-2011, así como examinar la referida acción conforme al régimen de amparo previsto en la Ley núm. 137-11; actuación esta última que encuentra justificación en el criterio jurisprudencial que se desarrolló en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), a saber:

El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la constitución), y los principios rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Inadmisibilidad de la acción de amparo

a. En este orden de ideas, conviene observar que el artículo 70 de la mencionada Ley núm. 137-11 establece tres causales bajo las cuales la acción de amparo sería inadmisibile; entre estas, la prevista en el numeral 1 se concibe del siguiente modo: “Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”.

b. En la especie, este colegiado considera que la acción de amparo que nos ocupa resulta ser inadmisibile al tenor de lo dispuesto en el referido artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Ello obedece a la circunstancia de que el contenido de la resolución atacada en amparo se relaciona con la negativa del Ministerio de Trabajo a registrar el Sindicato Autónomo Institucional de Trabajadores Varallo Comercial, S. A., NH Royal Beach Bávaro, NH Real Arena y Luxury Resort—; o sea que para establecer si la indicada resolución administrativa vulneró derechos fundamentales de la impetrante habría que examinarse si la misma satisfizo los requisitos que exige la ley ordinaria para registrarse como sindicato, asunto de legalidad ordinaria respecto al cual el recurso contencioso-administrativo se instituye como la vía judicial más efectiva, y no la vía sumaria del amparo.

c. En efecto, al inadmitir acciones de amparo en razón de la existencia de otra vía efectiva, este colegiado ha venido haciendo hincapié en la naturaleza sumaria de esta acción; estableciendo en concreto el siguiente criterio: “[...] 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”.⁴

⁴ Véanse, entre otras, las sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12, TC/0118/13, TC/0281/13, TC/0326/15, TC/0327/15, TC/0371/15, TC/0372/15, TC/0410/15, TC/0518/15, TC/0577/15, TC/0291/16, TC/0326/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. En este contexto, resulta oportuno recordar que el Tribunal Constitucional a partir de su Sentencia TC/0021/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), ha venido reiterando que el ejercicio de la facultad de inadmisión contenida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 “[...] 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 [...]”.⁵

e. Se estima que en la especie la vía más efectiva es la contencioso-administrativo porque, constituyendo ella la vía ordinaria especializada para dirimir los diferendos existentes entre la administración y los particulares, contempla en su procedimiento las fases de instrucción, debate y contradicción de la prueba mediante la cual se puede requerir y debatir la evidencia necesaria para esclarecer una cuestión de legalidad ordinaria como la del presente caso. Al tenor, la propia Carta Magna reconoce en su artículo 165.2) que

[s]on atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: (...) 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares [...].

f. Por tanto, a la luz de las consideraciones anteriores, procede que el Tribunal Constitucional anule la aludida Sentencia núm. 150-2011 por conculcar el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante; y que, en consecuencia, declare la

⁵ Véase también en este sentido las sentencias TC/0030/12, TC/0049/12, TC/0051/12, TC/0083/12, TC/0084/12, TC/0097/12, TC/0098/12, TC/0182/13, TC/0244/13, TC/0161/14, TC/0297/14, TC/0374/14, TC/0141/15, TC/0277/15, TC/0374/15, TC/0151/16, TC/0251/16 y TC/0616/16, entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisibilidad de la acción de amparo que nos ocupa por la existencia de otra vía efectiva, en aplicación de la regla contenida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto, Hermógenes Acosta de los Santos y Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano el cual será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de sentencia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el indicado recurso de revisión de sentencia de amparo y, en consecuencia, **REVOCAR** la decisión recurrida, en virtud de la argumentación que figura en el cuerpo de la sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR inadmisibile la acción de amparo incoada por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) por las razones desarrolladas en la motivación de la presente sentencia.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución, así como en los artículos 7.6 y 66 de la referida Ley núm. 137-11.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por secretaría, a la parte recurrente, Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA), y a la parte recurrida, Estado Dominicano y Ministerio de Trabajo.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Sámuel, 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; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en adelante, “Ley núm. 137-11”; y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado sustentado en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno en relación con el recurso de revisión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. El doce (12) de enero de dos mil doce (2012) la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) interpuso el presente recurso de revisión de amparo mediante el cual se pretende la anulación de la sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, toda vez que consideró vulnerados los siguientes derechos fundamentales: derecho a la libre asociación y derecho a la libertad sindical, establecidos, respectivamente, en los artículos 47 y 62 de la Constitución.

2. La presente sentencia acoge el recurso y revoca la sentencia impugnada a los fines de declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía efectiva de conformidad con el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. En este sentido, aunque compartimos la decisión del pleno consideramos que, el tribunal debió precisar que dicha causa de inadmisibilidad está incluida en el catálogo de causales de interrupción de la prescripción del plazo, por lo cual los accionantes tenían abierta la vía del recurso contencioso-administrativo para reclamar su pretensión.

II. ALCANCE DEL VOTO: LA DECISIÓN DEL PLENO DEBIÓ EXPLICITAR QUE LA CAUSA DE INADMISIBILIDAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 70.1 DE LA LEY NUM. 137-11 INTERRUMPE LA PRESCRIPCIÓN DEL PLAZO PARA ACCIONAR EN JUSTICIA

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. El tribunal fundamentó su decisión, entre otros, en los siguientes argumentos:

e) Se estima que en la especie la vía más efectiva es la contencioso-administrativo porque, constituyendo ella la vía ordinaria especializada para dirimir los diferendos existentes entre la administración y los particulares, contempla en su procedimiento las fases de instrucción, debate y contradicción de la prueba mediante la cual se puede requerir y debatir la evidencia necesaria para esclarecer una cuestión de legalidad ordinaria como la del presente caso. Al tenor, la propia Carta Magna reconoce en su artículo 165.2) que

[s]on atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: (...) 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares [...].

f) Por tanto, a la luz de las consideraciones anteriores, procede que el Tribunal Constitucional anule la aludida sentencia núm. 150-2011 por conculcar el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante; y que, en consecuencia, declare la inadmisibilidad de la acción de amparo que nos ocupa por la existencia de otra vía efectiva, en aplicación de la regla contenida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

4. Al respecto nuestro salvamento va en el sentido que defendimos en las deliberaciones del Pleno relativo a que, de conformidad con el precedente establecido mediante la sentencia TC/0358/17 de fecha 29 de junio de 2017, este tribunal precisó que la declaratoria de inadmisibilidad por la existencia de otra vía efectiva de acuerdo al artículo 70.1, de la Ley núm. 137-11 queda incluida en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

catálogo de causales de interrupción civil de la prescripción previstas en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil.

5. En este sentido, esta nueva causal de interrupción de la prescripción tiene como efecto la reiniciación del plazo para accionar en justicia conforme a la vía que ha sido declarada por este Tribunal que es la competente -en este caso, el recurso contencioso-administrativo-, a partir de la notificación de la sentencia que dicte el Tribunal Constitucional con motivo de un recurso de revisión de sentencia de amparo que declare o confirme la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía, para mantener abierto el cauce procesal y garantizar con ello el derecho de acceso a la justicia.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

6. Aunque compartimos la decisión de acoger el recurso de revisión de decisión de amparo para declarar la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía, entendemos que la sentencia debió precisar que la declaratoria de inadmisibilidad por esta causa interrumpe el plazo de prescripción para accionar en justicia, por lo que emitimos el presente voto salvado.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con parte de la motivación que justifica la decisión tomada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011). En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que “los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

1. En el presente caso, se trata de un recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría de este tribunal se acoge el recurso, se revoca la sentencia y se declara inadmisibles las acciones de amparo, por considerar que existe otra vía efectiva, en aplicación de lo que dispone el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

3. Estamos de acuerdo con la decisión, en lo que respecta a que la acción de amparo es inadmisibles por existir otra vía eficaz. Sin embargo, salvamos nuestro voto en relación al aspecto relativo a establecer que la otra vía no solo debe ser efectiva, sino “*más efectiva*” que el amparo, cuestión con la cual no estamos de acuerdo.

4. En efecto, no estamos de acuerdo con las letras b) y e) del numeral 11.B de la presente sentencia, en las cuales se establece lo siguiente:

b) En la especie, este colegiado considera que la acción de amparo que nos ocupa resulta ser inadmisibles al tenor de lo dispuesto en el referido artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*70.1 de la Ley núm. 137-11. Ello obedece a la circunstancia de que el contenido de la resolución atacada en amparo se relaciona con la negativa del Ministerio de Trabajo de registrar el Sindicato Autónomo Institucional de Trabajadores Varallo Comercial, S. A., NH Royal Beach Bávaro, NH Real Arena y Luxury Resort—; o sea que para establecer si la indicada resolución administrativa vulneró derechos fundamentales de la impetrante habría que examinarse si la misma satisfizo los requisitos que exige la ley ordinaria para registrarse como sindicato, asunto de legalidad ordinaria respecto al cual el recurso contencioso-administrativo se instituye como **la vía judicial más efectiva**, y no la vía sumaria del amparo.*

*e) Se estima que en la especie **la vía más efectiva** es la contencioso-administrativo porque, constituyendo ella la vía ordinaria especializada para dirimir los diferendos existentes entre la administración y los particulares, contempla en su procedimiento las fases de instrucción, debate y contradicción de la prueba mediante la cual se puede requerir y debatir la evidencia necesaria para esclarecer una cuestión de legalidad ordinaria como la del presente caso. Al tenor, la propia Carta Magna reconoce en su artículo 165.2) que⁶*

[s]on atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: (...) 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares [...].

⁶ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Consideramos, contrario a lo establecido por la mayoría de este tribunal, que la legislación nacional solo exige que la otra vía sea igual de eficaz que el amparo, no “*más efectiva*” como erróneamente se plantea en la presente sentencia. En efecto, según el artículo 70.1 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucional, “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”.⁷

6. Por tanto, consideramos que en la sentencia que nos ocupa, el Tribunal Constitucional no debió establecer que la otra vía debe ser “*más eficaz o más efectiva*”, sino que solo debe ser eficaz, tal y como lo ha establecido el legislador en el referido artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

1. En la especie, la parte recurrente, Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA), interpuso un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia

⁷ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 150-2011, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011). Esta sentencia había inadmitido la acción de amparo interpuesta por Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA), en contra del Ministerio de Trabajo, por considerar que el amparo era notoriamente improcedente, en virtud de la Ley núm. 437-06.

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar sentencia recurrida, en el entendido de que el juez de amparo obró de forma incorrecta y vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante, pues al inadmitir la acción de amparo lo fundamentó en la derogada Ley núm. 437-06, que regía el procedimiento de amparo; y, consecuentemente, declarar inadmisibles las acciones de amparo inicialmente intentadas, por existir otra vía judicial efectiva, para reclamar el derecho fundamental invocado.

3. Estamos de acuerdo con la posición fijada por la mayoría del Tribunal Constitucional —esto es, que el recurso de revisión sea admitido y acogido, revocada la sentencia recurrida e inadmitida la acción de amparo—, no obstante, salvamos nuestro voto respecto de las razones que fundamentan la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo. Para explicar nuestro salvamento, abordaremos lo relativo a la acción de amparo (I) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (II).

I. SOBRE LA ACCIÓN DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo

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

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por 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 núm. 137-11 el quince (15) de junio de dos mil once (2011), la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.⁸

⁸ 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”,⁹ 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)”¹⁰, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”.¹¹ 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”¹² 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”.¹³

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

⁹ 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.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

¹³ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya”.¹⁴

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 violación¹⁵.

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

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

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo

13. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley núm. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

¹⁴ Conforme la legislación colombiana.

¹⁵ 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.

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

18. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva- de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

luego, en la causal de inadmisión por tratarse de una acción notoriamente improcedente.

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

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

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

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”.

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.

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

el legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.¹⁶

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.¹⁷

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.

¹⁶ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

¹⁷ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.¹⁸

27. Ha dicho Sagués, en este sentido, que “[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”.¹⁹ Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría harto fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de 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’ (...).²⁰

28. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

¹⁸ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

¹⁹ En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.

²⁰ Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.²¹

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

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

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”.

²¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”,²² escenario ese en el que “el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”.²³ Lógicamente, tal escenario -en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas- implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su Sentencia TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

Tal naturaleza hace que la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular. Ello equivale a decir que en el caso de que existiese un proceso o

²² En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

²³ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su Sentencia TC/0021/12, dejó claro que “el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador”. Y, asimismo, en su Sentencia TC/0097/13, reiteró los términos de sus Sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que “el juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz”.

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

35. 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:

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

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

35.1.1.1. 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.

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

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

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

El derecho a la indemnización reclamada depende (...) de que las empleadas públicas demuestren que fueron “cesadas” en sus funciones de manera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

35.1.1.4. 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.

35.1.1.5. 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

35.1.2.2. 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.

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

35.1.3.1. 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 608²⁴. 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

²⁴ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.

35.1.3.2. En su Sentencia TC/0245/13, para que el recurrente reclame

la entrega de la documentación que va a utilizarse en una acción principal por medio de la demanda en producción de elementos de pruebas, en virtud de las disposiciones de los artículos 55 y siguientes de la Ley núm. 834, de manera tal que accionando por esa vía tiene la posibilidad de obtener una solución adecuada con relación a la documentación que hará valer en un proceso judicial ordinario. En este sentido, se trata de una vía eficaz (...).

35.1.3.3. 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 inadmisibles, 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

35.1.5. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

35.2. 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:

35.2.1. 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”.

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

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

35.2.3. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

35.3. 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:

35.3.1. 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”.

35.3.2. 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 está 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”.

35.3.3. En su Sentencia TC/0182/13, que, en virtud de que se había “iniciado una acción en justicia relacionada con el mismo bien mueble”, es decir una “investigación penal que envuelve el vehículo de referencia”, el asunto “requiere ser valorado en una instancia ordinaria”.

35.3.4. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

35.4. 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”.

36. 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

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

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. 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.

39. 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.

40. 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”.²⁵ Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley núm. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”.²⁶

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

²⁵ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

²⁶ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. El artículo 72 de la Constitución reza:

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

45. 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 de la Constitución, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo-, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

46. 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 la Ley núm. 137-11 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo-, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.

47. 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.

48. 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes”.²⁷

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

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

50.1. 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.

50.2. 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,

²⁷ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

50.3. Toda acción que **se interponga con la finalidad de proteger derechos que no sean fundamentales**. Tal fue el sentido de su Sentencia TC/0031/14, cuando señaló “que cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria- es notoriamente improcedente”.

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

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

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

50.4. 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.

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

tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (...), que condeno al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

50.6.2. 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.*

50.6.3. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

que no es procedente la acción de amparo que procura la ejecución de una decisión judicial, en virtud de que la figura de amparo está reservada única y exclusivamente para tutelar derechos fundamentales, independientemente de que el legislador haya contemplado la figura de “amparo de cumplimiento”, la cual se encuentra consagrada en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, cuya finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, por lo que el juez de amparo, al estar apoderado de una acción cuya finalidad era la ejecución de una decisión judicial, no podía ordenar su cumplimiento.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

52. 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.

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

53.1. 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.

53.2. En virtud de un asunto de índole laboral de carácter administrativo, el Tribunal, mediante su Sentencia TC/0156/13, entendió que la prueba del mismo debía “hacerse por ante la vía ordinaria, en particular por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios”; y, consecuentemente, declaró inadmisibile la acción por existir otra vía judicial efectiva. Y, sin embargo, posteriormente, en su Sentencia TC/0210/13, mediante la cual resolvió unas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

53.5. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

53.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley núm. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será “el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado”; y, en el párrafo I de dicho artículo, que “En aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado”.

53.5.2. 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.

53.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley núm. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que “la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”. En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

53.5.4. 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.

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

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

53.5.6. 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.

Expediente núm. TC-05-2012-0008, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA) contra la Sentencia núm. 150-2011, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

53.6. 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:

53.6.1. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares”;²⁸ 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”.²⁹

53.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original “salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado”,³⁰ 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”.³¹

53.6.3. 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”,³² por lo que “la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”.³³

53.6.4. 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.

53.6.5. 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

²⁸ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

²⁹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

³⁰ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

³¹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

³² Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

³³ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

55. 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.

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

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

57. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

59. 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.

60. 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.

61. Como ha afirmado Jorge Prats,

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.³⁴

62. 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.

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

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

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

65. 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,

³⁴ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

66. 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.

67. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 establece lo que denomina como “presupuestos esenciales de procedencia”,³⁵ los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

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

³⁵ 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

- a. Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
- b. Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;
- c. Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
- d. Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
- e. Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.³⁶

69. 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.

³⁶ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

71. 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.

72. 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”.³⁷ 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.

³⁷ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

73. 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”.³⁸

74. 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’.*³⁹

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

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

³⁸ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

76. 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.

77. 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.

78. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley núm. 137-11, a “prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio”.

79. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “amparo judicial ordinario”⁴⁰ 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

⁴⁰ Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad...”. Aparte, existe el “amparo constitucional” que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*⁴¹

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

*El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*⁴²

81. 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.

82. 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.

⁴¹ 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.

⁴² Catalina Benavente, Ma Ángeles. *Op. cit.*, p. 57



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

83. 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”.⁴³

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

*[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes.*⁴⁴

85. 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”.⁴⁵

86. 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.

⁴³ STC 051/2008, catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008).

⁴⁴ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del seis (6) de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

⁴⁵ Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, del veintitrés (23) de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

87. 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.

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

que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.⁴⁶

⁴⁶ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del treinta y uno (31) de mayo de dos mil (2000).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

89. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁴⁷ 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”.⁴⁸

90. Y es que, como ha subrayado el exmagistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”.⁴⁹

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

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

93. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había inadmitido la acción de amparo, en virtud de la

⁴⁷ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

⁴⁸ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

⁴⁹ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derogada Ley núm. 437-06, que anteriormente regía el proceso de amparo, cuando lo correcto era fundamentarla en la ley 137-11; sin embargo, al conocer nueva vez de la acción de amparo, consideró que efectivamente procede inadmitir la acción de amparo, por entender que existe otra vía judicial efectiva para conocer de la acción de amparo, que lo era lo es la litis sobre derechos registrados por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

94. El Tribunal Constitucional manifestó que

b) En la especie, este colegiado considera que la acción de amparo que nos ocupa resulta ser inadmisibile al tenor de los dispuesto en el referido artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Ello obedece a la circunstancia de que el contenido de la resolución atacada en amparo se relaciona con la negativa del Ministerio de Trabajo de registrar el Sindicato Autónomo Institucional de Trabajadores Varallo Comercial, S. A., NH Royal Beach Bávaro, NH Real Arena y Luxury Resort—; o sea que para establecer si la indicada resolución administrativa vulneró derechos fundamentales de la impetrante habría que examinarse si la misma satisfizo los requisitos que exige la ley ordinaria para registrarse como sindicato, asunto de legalidad ordinaria respecto al cual el recurso contencioso-administrativo se instituye como la vía judicial más efectiva, y no la vía sumaria del amparo.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidad del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es en realidad la efectiva. Es en el marco de ese ejercicio que se ha establecido la necesidad —tal y como lo ha precisado este Tribunal en su jurisprudencia— de especificar cuál sería la vía judicial efectiva y, además, de justificar la razón de esa mayor efectividad frente al amparo.

97. 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.

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

99. 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

101. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere a que corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, conocer estas pretensiones.

102. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer esta acción —en la que se alegan afectación a derechos fundamentales ocasionada por una resolución administrativa—, es porque esta otra vía judicial es efectiva porque, al ser especializada en materia administrativa, podrá determinar la vulneración del derecho alegado en un contorno procesal más afín con lo peticionado y verificar, por consiguiente, a quien corresponde el derecho propiedad sobre el inmueble de que se trata.

103. Sin embargo, en este caso, esas conculcaciones que supuestamente brotan por la negativa del Ministerio de Trabajo de registrar el Sindicato Autónomo Institucional de Trabajadores Varallo Comercial, S. A., NH Royal Beach Bávaro, NH Real Arena y Luxury Resort; ahora bien, esas conculcaciones que habrán de ser comprobadas y reconocidas, ameritan de un ejercicio de instrucción más profundo y pormenorizado, que no es posible formalizar por un juez de amparo.

104. Así pues, hablamos de determinar la regularidad de la resolución administrativa en cuestión, para entonces, de ser procedente, tutelar el derecho fundamental supuestamente vulnerado. Esto es algo que corresponde de manera exclusiva a los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa. Esto se explica puesto que, en la búsqueda de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

105. Y eso, que corresponde hacer 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 inmobiliaria nos remite al ámbito de la *legalidad ordinaria* —que mencionábamos previamente—, esto es, a competencias, procedimientos y procesos que la ley adjetiva —y hasta la Constitución— crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

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, no por el juez de amparo, implica el incumplimiento de los “presupuestos esenciales de procedencia” de la acción de amparo y, por tanto, debe llevarnos a inadmitir la acción, sin necesidad de examinar si existe o no otra vía judicial efectiva.

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. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para determinar la validez de una resolución administrativa? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la jurisdicción contenciosa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativa? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

111. Es que, en efecto, si nos colocáramos en ese último —por demás, hipotético— escenario, “no sólo se estaría impidiendo una protección acorde con la especial significación e importancia del objeto protegido”,⁵⁰ sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica “entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente desnaturalización del primero de los mencionados”⁵¹ y, en ese mismo sentido, se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

112. En fin, que, en la especie, lo que procede es declarar la acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, en virtud de que en la cuestión tratada no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado, cuestión que debe ser determinada por los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria. En este caso, la acción no ha cumplido los “presupuestos esenciales de procedencia” porque, entre otras razones, no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía efectiva y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

⁵⁰ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

⁵¹ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

114. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que —como en efecto se hizo— la sentencia debió ser revocada por la falta de indicación de la otra vía judicial que consideraba efectiva el juez de amparo. Ahora bien, la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, porque determinar si es procedente o no el comiso de un bien mueble, para luego determinar si ha sido o no vulnerado el derecho de propiedad de la parte recurrente, no le corresponde al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario