República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0167/19

Referencia: Expediente núm. TC-05-2019-0044, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por José Manuel Jerez Tineo contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecinueve (19) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, presidente en funciones; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y los artículos 9, 36 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fue dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019). En su dispositivo, se hace constar lo siguiente:

> *Primero: Declara regular y valida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo preventivo, interpuesta en fecha 06/12/18, por el señor José Manuel Jerez Tineo, en contra de Congreso Nacional, Cámara de Diputados y Senado de la República Dominicana, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que regula la materia.*
>
> *Segundo: Acoge el medio de inadmisión planteado por las partes accionadas y el Procurador General Administrativo, en consecuencia, declara inadmisible, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por el señor José Manuel Jerez Tineo, contra de la Cámara de Diputado y el Senado de la República Dominicana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.3 de la ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por ser notoriamente improcedente, por no haberse demostrado amenazas concretas, certeras e inminentes a derechos fundamentales.*
>
> *Tercero: Declara libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la ley Núm. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos Constitucionales.*

Cuarto: Ordena que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La sentencia previamente descrita fue notificada al procurador general administrativo el seis (6) de febrero de dos mil diecinueve (2019), y al señor José Manuel Jerez Tineo, respectivamente mediante certificación emitida por Julia V. Bonnelly A., secretaria auxiliar del Tribunal Superior Administrativo el primero (1ro) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

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

En el presente caso, la parte recurrente, señor José Manuel Jerez Tineo, apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019), recibido en esta sede el diecinueve (19) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Sus fundamentos se exponen más adelante.

En el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo le fue notificada a la parte recurrida Cámara de Diputados de la República dominicana, al Senado de la República Dominicana, y al procurador general administrativo, respectivamente, mediante Acto núm. 188/2019, instrumentado el cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

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

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró la

inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por el señor José Manuel Jerez Tineo, esencialmente, por los siguientes motivos:

> *Es obligación de todo juez o tribunal referirse a los asuntos incidentales que le son planteados antes de conocer el fondo de cualquier acción o demanda, en aras de una sana administración de justicia y en apego a su función pública, pues su deber es respetar el derecho que le asiste a las partes sobre sus conclusiones, por lo que el tribunal Procederá a ponderar las mismas por ser pedimentos de derecho que deben ser contestado antes de todo examen sobre el fondo.*
>
> *La Cámara de Diputados de la República Dominicana, el Senado de la República Dominicana y el Procurador General Administrativo solicitaron incidentalmente lo siguiente "Que se declare inadmisible el presente recurso de amparo preventivo, por ser notoriamente improcedente en virtud del artículo 70.3 de la Ley 137-11, todo vez que las pruebas presentadas no constituyen elementos suficientes para considerarlo como una violación de derechos constitucional, ya que no ha existido ningún pronunciamiento oficial del Senado de la República, que constituya amenaza para el accionante.*
>
> *La parte accionante respecto a dichos pedimentos concluyó: "Este tribunal que está conociendo de esta acción de amparo es un tribunal administrativo; es un tribunal constitucional; y para lo único que se establece es para lo siguiente: dice el artículo 184 de la Constitución "cita" estamos diciendo que no nos oponemos a las atribuciones que tiene el Congreso; este no es el tribunal judicial que le dirá al congreso, este es el tribunal constitucional que tiene que hacer valer la supremacía de la Constitución; en cuanto a las amenazas, bien se sabe que en el sistema de valoración probatoria en materia Constitucional*

se ha establecido lo que se llama sana critica, la cual se fundamenta en la lógica y la experiencia; porque se está hablando de amenaza a la conculcación de derecho fundamental; esto no es un simple procedimiento constitucional, lo que se está debatiendo es como un desafío entre la democracia y la autocracia que engendra generalmente una plutocracia; el ideal democrático se garantizara a través de los derechos y principios contenidos en la Constitución, la cual tiene dos objetivos: organizar el poder y los derechos fundamentales; estamos de amenaza, si el congreso se aboca se concretizar el hecho; en esta materia existe libertad probatoria ; lo que estamos solicitando al tribunal es que en caso de que el Congreso se abocare, que este tribunal tenga bien decir que tiene una sentencia declaratoria que tienen que cumplir con eso. El Tribunal Constitucional en diversas sentencias ha dicho como se aprecian los casos de inadmisibilidad; que se rechacen los medios de inadmisión por improcedentes" (SIC)

Los medios de inadmisión deben ser invocados de oficio cuando tiene carácter de orden público específicamente cuando resulten de la inobservancia de los plazos en las cuales deben ser ejecutadas las vías de recursos. En tal sentido se impone el deber de velar por el cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 137-11 del 13 de junio de 2011.

El Tribunal Constitucional del Perú ha planteado mediante el Exp. Núm. 00340-2013PA/TC, de fecha 16/04/2014, lo siguiente:

Si bien el proceso constitucional de amparo procede para el caso de amenazas de vulneración de derechos constitucionales, (...) es importante resaltar que la amenaza debe poseer dos rasgos esenciales: certeza e inminencia, de modo que dicho riesgo pueda ser atendible a

través del proceso constitucional de amparo. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, se ha pronunciado indicando que la procedencia del amparo para casos de amenazas de vulneración de derechos constitucionales está supeditada a que tal amenaza sea cierta e inminente. Así, (...), se afirmó que para ser Objeto de protección frente a una amenaza a través de los procesos constitucionales. esta "debe ser cierta y de inminente realización: es decir. el perjuicio debe ser real efectivo. tangible. concreto e ineludible, excluyendo del amparo los perjuicios imaginarios o aquellos escapan de una captación objetiva. En consecuencia. para que sea considerada cierta. la amenaza debe estar fundada en hechos reales, y no imaginarios. y ser de inminente realización, esto es: que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato, y no en uno remoto. A su vez el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real, pues tiene que estar basado en hechos verdaderos, efectivo, lo cual implica que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados,' tangible, esto es, que debe percibirse de manera precisa; e ineludible, entendiendo que implicará irremediablemente una vulneración concreta.

En este sentido, (...) no se advierten irregularidades de las cuales pueda derivarse una vulneración o amenazada a un derecho fundamentales, de manera que estamos en presencia de una acción inadmisible, pero no porque exista otra vía eficaz como se establece en la sentencia recurrida, sino porque la acción "resulta notoriamente improcedente". La presente acción "resulta notoria improcedente". porque no se ha demostrado la existencia de un acto ni de una omisión que vulnere o amenace un derecho fundamental.

Esta sala no ha podido determinar la amenaza Tangible material de la que se deprenda una situación que vulnere derechos fundamental, que

deban ser protegidos mediante la acción de amparo preventivo, toda vez en la especie la presente acción se ve fundamentada en la presunción de amenaza, lo cual no es un hecho concreto, sino un hecho incierto o eventual por tanto la acción de amparo preventivo de que se trata resulta notoriamente improcedente conforme a las disposiciones del numeral 3, contenido en el artículo 70 de la Ley 137/11 del 13 de junio de 2011, G.O.10622.

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

El recurrente en revisión, señor José Manuel Jerez Tineo, pretende que se revoque la sentencia objeto del recurso, alegando, entre otros motivos, los siguientes:

La primera crítica que haremos a la ligera y superficial sentencia dada por el tribunal a-quo (sobre un asunto tan relevante y trascendente para el fortalecimiento democrático e institucional, la protección efectiva de los derechos fundamentales de ciudadanía y la defensa del orden constitucional), que ahora recurrimos, es con relación a lo dicho en el considerando 5 de la misma; en la primera línea se lee: "la parte accionante respecto a dichos pedimentos concluyó, Falso. Todo eso es parte de un "discurso" del recurrente, mal redactado por el tribunal: incompleto, recortado e incoherente, donde el accionante, hoy recurrente, expone la relación que existe entre los derechos y principios contenidos en la Constitución y el ideal democrático; es al final del susodicho "discurso", en las últimas dos líneas del indicado considerando, que el recurrente formula sus Conclusiones, en cuanto a la inadmisibilidad planteada.

En efecto, la controvertida sentencia TC/0047/14, en que fundamento el fallo el tribunal a-quo, dice: "La presente acción de amparo resulta notoriamente improcedente, porque no se ha demostrado la existencia de un acto ni de una omisión que vulnere o amenace un derecho fundamental", donde el tribunal admite la existencia de derecho fundamentales; pero, estos no se encuentra vulnerados o amenazados, entrando en clara contradicción con la Sentencia TC/0306/15, emitida posteriormente por el Tribunal Constitucional, la cual sienta el precedente que hasta el presente se mantiene.

Con relaciones a las motivaciones dadas en su sentencia por el tribunal a-quo, la cual como ya hemos indicado se fundamenta en la sentencia TC/0047/14, uno de los jueces disidentes que participó en las deliberaciones de esta sentencia, quien se encuentra entre los que más escritos tiene sobre esta materia, sostiene: "Es necesario notar que el pleno estimo que no se presentaban actuaciones u omisiones que vulneren derechos fundamentales; cabe preguntarnos; ¿La evaluación de si hubo o no amenaza o violación a un derecho fundamental, es un asunto de admisibilidad o es un asunto de fondo?

De haberse acogido este razonamiento, los jueces que conocieron esta acción de amparo, hubiesen al conocer el fondo, analizar las quince piezas documentales depositadas por el recurrente y en base al sistema de valoración probatorio de la sana critica, fundamentado en la lógica, la objetividad y la experiencia, hubiese fallado en forma distinta, ya que lo mismo que está sucediendo ahora, sucedió en el año 2015, cuando se reformó la Constitución, vulnerado o conculcando los derechos fundamentales de ciudadanía. (SIC)

De haberse acogido este razonamiento, los jueces que conocieron esta acción de amparo, hubiesen al conocer el fondo, analizar las quince piezas documentaciones depositadas por el recurrente y en base al sistema de valoración probatorio de la santa critica, fundamentado en la lógica, la objetividad y la experiencia, hubiesen fallado en forma distinta, ya que lo mismo que está sucediendo ahora, sucedido ahora, sucedió en el año 2015, cuando se reformo la Constitución, vulnerando o conculcando los derechos fundamentales de ciudadanía". (SIC)

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

La parte recurrida, la Cámara de Diputados pretende que se rechace el recurso de revisión y para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

La acción de amparo de referencia tuvo su origen en diversas informaciones recogidas en la prensa nacional, donde algunos diputados y funcionarios gubernamentales, de manera aislada, promueve una eventual reforma constitucional para reelección del presidente Danilo Medina Sánchez.

Según narra el accionante (Hoy recurrente) en su instancia, aunque los derechos fundamentales se encuentran "positivados" desde el artículo 37 hasta el artículo 67 de la constitución de la República, no menos cierto es que otros derechos como el de elegir y ser elegidos, el derecho al voto en las modalidades que aplique: elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, también debe ser catalogados como derechos fundamentales, bajo el principio de que la interpretación y reglamentos

de estos no tienen carácter limitativos y por siguiente no excluyen otros de igual naturaleza.

Que el tribunal A-quo hizo una mala apreciación de los elementos y circunstancia del proceso", así como una errada aplicación de derecho.

De acuerdo al recurrente, el tribunal A-quo ha desconocido todos los precedentes dictados por el tribunal Constitucional referentes a los supuestos que deben darse para declarar la notoria improcedencia, los cuales, alegadamente, ninguno le son aplicable a su acción de amparo.

En atención a los antes planteados quedan claras las atribuciones del Tribunal Constitucional, dentro de las cuales jamás podrán estar al control jurisdiccional de la labor legislativa del Congreso Nacional constituido en Asamblea Nacional Revisora, porque como dijimos anteriormente, quebraría el principio de separación de poderes, el cual constituye la base del sistema jurídico político sobre el cual está organizado el Estado Dominicano.

6. Opinión del procurador general administrativo

La Procuraduría General Administrativa, mediante escrito de defensa depositado el doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019), pretende que se rechace el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa, fundamentada en los siguientes motivos:

A que la instancia del presente recurso de revisión de amparo (p.3) plantea que la sentencia recurrida fue producto de una mala apreciación de los elementos y circunstancias del proceso, donde el tribunal a quo ha hecho una errada aplicación del derecho, sin

embargo, la recurrente no presenta ninguna argumentación de hecho ni de derecho objetiva ni comprobable, debiendo ser desestimada su proposición por infundada.

A que lo anterior muestra que la parte recurrente ni siquiera se refiere a las razones dadas por el tribunal a quo para dictar la decisión recurrida, abarcando en su argumentación solo el concepto de "notoriamente improcedente", pero sin hacer mención alguna en cuanto a la intangibilidad de hechos descrita en la sentencia y sin indicar los agravios que le causa la sentencia ni la especial trascendencia o relevancia constitucional del asunto, incurriendo así en violación o inobservancia de los artículos 96 y 100 de la Ley 137-11, por lo que su recurso de revisión debe ser declarado inadmisible.

7. Pruebas documentales

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

1. Original de la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019).

2. Copia de la certificación de sentencia descrita anteriormente emitida por Julia V. Bonnelly A secretaria auxiliar del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

3. Copia de notificación de recurso de revisión mediante Acto núm. 188/2019, el cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019), al Senado de la República Dominicana mediante Acto núm. 188/2019, el cinco (5) de febrero

de dos mil diecinueve (2019), al procurador general administrativo mediante Acto núm. 188/2019, del cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

En la especie, de acuerdo con los documentos depositados y los alegatos de las partes, el presente proceso tiene su origen, en la acción de amparo preventivo interpuesto por el señor José Manuel Jerez Tineo, contra el Senado y la Cámara de Diputados, mediante la cual, este persigue que se paralice la amenaza de llevar a cabo una reforma constitucional con el objetivo de facilitar, una vez más, la repostulación del actual presidente de la República, procurando con la misma que se abstengan de proclamar la constitución sin antes dar cumplimiento a lo que establece el párrafo I del artículo 72, el cual ordena a la Junta Central Electoral, a someter a referendo dichas reformas dentro de los sesenta (60) días siguientes a la recepción formal.

Para el conocimiento de la acción de amparo preventivo previamente descrito resultó apoderada la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictando, en consecuencia, la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, del veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se declara inadmisible la acción de amparo preventivo por ser notoriamente improcedente.

No conforme con la referida decisión, el señor José Manuel Jerez Tineo interpone el recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, 94 y 95 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional resulta admisible, en atención a las siguientes razones jurídicas:

a. La Ley núm. 137-11 consagra en su artículo 94 la posibilidad de que todas las sentencias emitidas por el juez de amparo puedan ser recurridas en revisión ante el Tribunal Constitucional, estableciendo en el artículo 95 un plazo de cinco (5) días a partir de la fecha de notificación de la misma.

b. La sentencia previamente descrita le fue notificada a la parte recurrente señor José Manuel Jerez Tineo mediante certificación emitida por Julia V. Bonnelly A., secretaria auxiliar del Tribunal Superior Administrativo el primero (1ro) de febrero de dos mil diecinueve (2019); y el recurso de revisión fue interpuesto ante la Secretaría del tribunal que dicto la decisión el cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019); de lo que se desprende que el mismo fue depositado dentro del plazo que establece la Ley.

c. Resuelto lo anterior, debemos determinar si el presente caso cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, es decir, la especial trascendencia o relevancia constitucional de la

cuestión planteada, apreciada por este tribunal atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para la determinación del contenido, del alcance y de la concreta protección de los derechos fundamentales.

d. Luego de haber estudiado y ponderado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que el presente caso entraña especial trascendencia o relevancia constitucional, toda vez que le permitirá al Tribunal Constitucional continuar consolidando sus precedentes en relación con la finalidad de la acción de amparo preventivo y los requisitos que se exigen para accionar por esa vía.

11. En cuanto al fondo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Sobre el recurso de revisión, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:

a. En la especie, hemos sido apoderados de un recurso de revisión constitucional contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019).

b. La parte recurrente en revisión el señor José Manuel Jerez Tineo, alega que la decisión de amparo preventivo fue producto de una mala apreciación de los elementos y circunstancias del proceso, respecto de la cual el tribunal a-quo, ha hecho una errada aplicación del derecho; y, para justificar sus argumentos, entre otras cosas, sostiene lo siguiente:

La primera crítica que haremos a la ligera y superficial sentencia dada por el tribunal a-quo (sobre un asunto tan relevante y trascendente para el fortalecimiento democrático e institucional, la protección efectiva de los derechos fundamentales de ciudadanía y la defensa del orden constitucional), que ahora recurrimos, es con relación a lo dicho en el considerando 5 de la misma; en la primera línea se lee: "la parte accionante respecto a dichos pedimentos concluyó, Falso. Todo eso es parte de un "discurso" del recurrente, mal redactado por el tribunal: incompleto, recortado e incoherente, donde el accionante, hoy recurrente, expone la relación que existe entre los derechos y principios contenidos en la Constitución y el ideal democrático; es al final del susodicho "discurso", en las últimas dos líneas del indicado considerando, que el recurrente formula sus Conclusiones, en cuanto a la inadmisibilidad planteada.

Sigue planteando el recurrente que el tribunal a-quo, fundamentó su decisión en dos sentencias, la primera dada a principio de 2014, por el tribunal constitucional de Perú, que, si bien comporta relevancia constitucional, lejos de abordar la cuestión controvertida que subyace en la cuestión de amparo, resulta irrelevantes para decidir la acción de amparo sometida a la consideración del tribunal; dejando desprovisto al amparo de jugar su rol de garantía constitucional llamada a impedir que se materialice una amenaza de violación del derecho fundamental que demanda la protección.

c. En ese orden de ideas, establece el recurrente que la sentencia en la que el Tribunal a-quo fundamentó su decisión entra en contradicción con otra sentencia del mismo Tribunal Constitucional y, para justificar sus pretensiones, entre otras cosas establece lo siguiente:

Que el tribunal del primer grado además de la sentencia previamente referida, fundamento su decisión en la sentencia TC/0047/14 indicando sobre este punto que:" En efecto, la controvertida sentencia TC/0047/14, en que se fundamentó el fallo el tribunal a-quo, dice que "La presente acción de amparo resulta notoriamente improcedente, porque no se ha demostrado la existencia de un acto ni de una omisión que vulnere o amanece un derecho fundamental", donde el tribunal admite la existencia de derecho fundamentales; pero, estos no se encuentra vulnerados a amenazados, entrando en clara contradicción con la Sentencia TC/0306/15, emitida posteriormente por el Tribunal Constitucional, la cual sienta el precedente que hasta el presente se mantiene.

Plantea el accionante que de haberse acogido este razonamiento, los jueces que conocieron esta acción de amparo, hubiesen al conocer el fondo, analizar las quince piezas documentaciones depositadas por el recurrente y en base al sistema de valoración probatorio de la santa critica, fundamentado en la lógica, la objetividad y la experiencia, hubiesen fallado en forma distinta, ya que lo mismo que está sucediendo ahora, sucedido ahora, sucedió en el año 2015, cuando se reformo la Constitución, vulnerando o conculcando los derechos fundamentales de ciudadanía.

Por esta razón el accionante establece que la sentencia recurrida cuando declara inadmisibilidad fundada en la notoria improcedencia en base a los al artículo 70.3 de la Ley 137-11, violenta sus derechos fundamentales.

d. En lo referente a la inadmisión por la notoria improcedencia de la acción de amparo preventivo, intentada por el señor José Manuel Jerez Tineo, el

tribunal a-quo, fundamentó su decisión, entre otros, en los siguientes argumentos:

> *La causa de inadmisibilidad de la acción de amparo se encuentran previstas taxativamente en el artículo 70 de la Ley 137-11 del 13 de junio de 2011, siendo la tercera la notoria improcedencia de la acción de amparo, constatada por el juez apoderado del asunto*
>
> *En este sentido, (...) no se advierten irregularidades de las cuales pueda derivarse una vulneración o amenazada a un derecho fundamental, de manera que estamos en presencia de una acción inadmisible, pero no porque exista otra vía eficaz como se establece en la sentencia recurrida, sino porque la acción "resulta notoriamente improcedente" La presente acción "resulta notoria improcedente". porque no se ha demostrado la existencia de un acto ni de una omisión que vulnere o amenace un derecho fundamental.*
>
> *Esta sala no ha podido determinar la amenaza Tangible –material- de lo que se deprenda una situación que vulnere derechos fundamentales, que deban ser protegidos mediante la acción de amparo preventivo, en la especie la presente acción se ve fundamentada en la presunción de amenaza, lo cual no es un hecho concreto, sino un hecho incierto o eventual por tanto la acción de amparo preventivo de que se trata resulta notoriamente improcedente conforme a las disposiciones del numeral 3, contenido en el artículo 70 de la Ley 137/11 del 13 de junio de 2011, G.O.1062.*

e. Acorde con lo antes indicado, este tribunal considera que la acción de amparo es notoriamente improcedente. La improcedencia radica en que el accionante, respecto de los alegatos esgrimidos como eventuales violaciones de

derechos fundamentales, no prueba la materialización de un daño específico que se genere en su perjuicio, en vista de que sus argumentos no están acompañados de ninguna fundamentación probatoria que sirvan para poner en condiciones a este órgano de justicia constitucional de determinar si real y efectivamente se encontraban comprometidos sus derechos fundamentales. De ahí que no es posible atribuírsele al tribunal a-quo las violaciones aludidas.

f. Por demás, y en apoyo de los fundamentos en los que se sustenta la sentencia recurrida, debemos señalar que esta sede constitucional mediante Sentencia TC/ 0304/16 estableció que:

> *…el amparo preventivo es la vía de la cual se dispone cuando existe riesgo de que los derechos fundamentales pudiesen resultar conculcados y la utilización de las vías ordinarias tendría, o cuando se advirtiere un daño inminente, motivado por acciones cometidas por autoridades públicas o por particulares, o más aún, cuando la legislación no ha previsto vías o recursos para el reclamo*.

g. En ese sentido, y como la parte accionante no ha podido demostrar ante este órgano de justicia constitucional especializada que el tribunal a-quo violentó algunos de sus derechos fundamentales, sino que, por el contrario, la misma se fundamenta en que el accionante no pudo probar la amenaza tangible material de la que se desprenda una situación que vulnere derechos fundamentales que deba ser protegido mediante la acción de amparo preventivo, y en vista de que el plano fáctico de la acción en cuestión se sustenta en un hecho incierto o eventual, con base en lo que dispone el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo aludida deviene inadmisible .

h. En relación con el alegato del accionante en el orden de que la fundamentación de la sentencia recurrida, sobre la base del precedente

desarrollado en la Sentencia TC/0047/14, entra en contradicción con la Sentencia TC/0306/15, dictada por este mismo tribunal, alegando que en esa última se establece la existencia de la violación de un derecho fundamental, debemos señalar que la sentencia del tribunal a-quo declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo con base en lo que señala el artículo 70.3, relativo a la notoria improcedencia, tomando como base el fundamento de la Sentencia TC/0047/14, en la cual se estableció que: "La presente acción "resulta notoriamente improcedente", porque no se ha demostrado la existencia de un acto ni de una omisión que vulnere o amenace un derecho fundamental.

i. En ese orden de ideas, contrario a lo que señala el recurrente, la Sentencia TC/0306/15 no entra en contradicción con el fundamento previamente descrito, toda vez que en esta última se inadmite la acción de amparo por la existencia de otra vía, no por la notoria improcedencia, lo cual denota que los planos fácticos de los casos decididos en esas sentencias son diferentes; de ahí que la referida pretensión debe ser rechazada.

j. Partiendo estas consideraciones, este tribunal Constitucional, contrario a lo que establece la parte recurrente en revisión, concluye que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo al momento de dictar la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019); actuó respetando los derechos fundamentales, así como las reglas del debido proceso y los precedentes dictados por este Tribunal.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente, Ana Isabel Bonilla Hernández y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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 las magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado el señor José Manuel Jerez Tineo contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado el Señor José Manuel Jerez Tineo contra la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019); y en consecuencia **CONFIRMAR** la decisión recurrida.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, el señor José Manuel Jerez Tineo, a la Cámara de Diputado y al Senado de la República dominicana.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 72, in fine, de la Constitución y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, 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 (en lo adelante Ley núm. 137-11), del trece (13) de junio de dos mil once (2011); 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. Mi discrepancia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues, aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación.

VOTO SALVADO:

I. I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019), José Manuel Jerez Tineo interpuso recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo contra la Sentencia núm. 0030-04-2019- SSEN-00016, dictada por la Tercera Sala del

Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019), que declaró inadmisible la acción constitucional de amparo interpuesta por el hoy recurrente contra la Cámara de Diputados y el Senado de la República Dominicana por ser notoriamente improcedente, en razón de no haberse demostrado amenazas concretas, certeras e inminentes a derechos fundamentales, con base en las disposiciones del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

2. Los honorables jueces que componen este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida, tras considerar que la decisión del juez de amparo fue correcta, pues respetó los derechos fundamentales, las reglas del debido proceso y los precedentes dictados por este Tribunal.

3. Sin embargo, tal como hemos apuntado, en la especie, es necesario dejar constancia de que, si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del fallo dictado, no comparto el abordaje de la decisión, pues la misma, por un lado, determina la improcedencia de la acción con base en un supuesto que no se circunscribe a los criterios sentados por este Tribunal y, por otro, no vincula la solución adoptada con la naturaleza política de los derechos presuntamente vulnerados ni con las reales pretensiones del accionante.

II. ALCANCE DEL VOTO: LA ESPECIE NO SE CIRCUNSCRIBE A LOS CRITERIOS SENTADOS POR ESTE TRIBUNAL RESPECTO DE LA NOTORIA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE AMPARO; TAMPOCO RELACIONA LA SOLUCIÓN CON EL ALCANCE DE LOS DERECHOS QUE SE ALEGAN VULNERADOS

4. Dado el alcance de los puntos que serán abordados, el voto será desarrollado sobre los siguientes aspectos: (a) se rechaza el recurso de revisión

y confirma la decisión anterior, apartándose de los criterios sentados en precedentes reiterados; (b) no se relaciona la solución adoptada con la naturaleza política de los derechos presuntamente vulnerados ni con las reales pretensiones del accionante.

(a) Este Tribunal rechazó el recurso de revisión y confirmó la decisión anterior, apartándose de los criterios fijados en precedentes anteriores.

5. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, este Tribunal rechazó el recurso de revisión y confirmó la decisión anterior, tras estimar que la misma no vulneró los derechos fundamentales del accionante con base, entre otros, en los razonamientos siguientes:

> *e. Acorde con lo antes indicado, este tribunal considera que la acción de amparo es notoriamente improcedente. La improcedencia radica en que el accionante, respecto de los alegatos esgrimidos como eventuales violaciones de derechos fundamentales,* ***no prueba la materialización de un daño específico que se genere en su perjuicio***[1]*, en vista de que sus argumentos no están acompañados de ninguna fundamentación probatoria que sirvan para poner en condiciones a este órgano de justicia constitucional de determinar si real y efectivamente se encontraban comprometidos sus derechos fundamentales. De ahí que no es posible atribuírsele al tribunal a-quo las violaciones aludidas.*
>
> *g. En ese sentido, y como la parte accionante no ha podido demostrar ante este órgano de justicia constitucional especializada que el tribunal a-quo violentó algunos de sus derechos fundamentales, sino que, por el contrario, la misma se fundamenta en que el accionante* ***no pudo probar la amenaza tangible material de la que se desprenda una***

[1] Negritas incorporadas.

> ***situación que vulnere derechos fundamentales***[2] *que deba ser protegido mediante la acción de amparo preventivo, y en vista de que el plano fáctico de la acción en cuestión se sustenta en un hecho incierto o eventual, con base en lo que dispone el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo aludida deviene inadmisible.*

6. Como se observa, la decisión de este Colegiado se basó en la falta de prueba de la materialización de un daño específico que se genere en perjuicio del recurrente y en la ausencia de prueba de amenaza tangible que pudiera generar una situación que vulnere derechos fundamentales; sin embargo, como veremos en lo adelante, tales supuestos no se corresponden con los casos en los que este Colegiado ha declarado inadmisible la acción de amparo por notaria improcedencia, de conformidad con las previsiones del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

7. En efecto, este Tribunal ha delimitado de manera concreta las razones por las que se impone la notoria improcedencia como causa de inadmisibilidad. Así pues, luego de instruirse el amparo, el juez puede decretarla en los casos que se exponen a continuación:

a. *Cuando la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria,* tal como se observa en la Sentencia TC/0074/14 del veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014), en la que el Tribunal dispuso la notoria improcedencia, tras advertir que el conflicto planteado se encontraba en la jurisdicción ordinaria, en materia penal, donde se había emitido sentencia condenatoria; por lo que el Tribunal estimó que cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos por ante la Corte de Apelación correspondiente (criterio reiterado en las sentencias TC/0328/15 del 8 de octubre 2015, TC/0424/16 del 13 de septiembre

[2] *Ídem.*

de 2016, TC/0171/17 del 6 de abril de 2017, TC/0694/17 del 8 de noviembre de 2017, TC/0389/18 del 11 de octubre de 2018 y TC/0611/18 del 10 de diciembre 2018, entre otras).

b. *Cuando no se verifique la vulneración de un derecho fundamental*, como el caso resuelto por la Sentencia TC/0137/19 del veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019), que pronunció la notoria improcedencia en razón de que la parte accionante reconoció la existencia de un conflicto sobre titularidad del derecho de propiedad que impedía a este Colegiado conocer el fondo de la acción de amparo (ver en ese sentido las sentencias TC/0276/13 del 30 de diciembre de 2013, TC/0031/14 del 14 de febrero de 2014 y TC/0628/17 del 3 de noviembre de 2017).

c. *En los casos en que el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado.* En la Sentencia TC/0086/13 del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013), esta Corporación declaró la notoria improcedencia porque la parte accionante solicitó, por un lado, que se estableciera que la accionada violó varios artículos de la Constitución y, por otra parte, se anulara un acta de infracción instrumentada por una inspectora del ayuntamiento del Distrito Nacional; sin embargo, en lo referente a su primer pedimento, no indicó cuál derecho fundamental se pretendía proteger ni qué acción debía ordenar este Tribunal para lograr dicha protección.

d. *Cuando la acción de amparo se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria*, como ocurrió en la Sentencia TC/0017/13 del veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), en que este Colegiado pronunció la notoria improcedencia por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria y estimó, en ese sentido, que no le correspondía la interpretación ni la solución del conflicto planteado (razonamiento reiterado en la sentencia TC/0187/13 del 21 de octubre de 2013).

e. *Cuando la acción de amparo interpuesta se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente.* En la decisión TC/0241/13 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013), se declaró la notoria improcedencia tras comprobar que el accionante procuraba la devolución de un vehículo que había sido adjudicado al Estado dominicano mediante sentencia penal (véase también las sentencias TC/0147/13 del 29 de agosto de 2013 y TC/0254/13 del 12 de diciembre de 2013).

f. *Si el accionante pretende la ejecución de una sentencia.* Así lo determinó la decisión TC/0009/14 del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), en la que se decretó la notoria improcedencia, al tratarse de un amparo cuyo objeto era hacer efectivo el cumplimiento de una decisión emanada del Poder Judicial (criterio confirmado en las sentencias TC/0147/13 del 29 de agosto 2013 y TC/0331/17 del 20 de junio de 2017).

8. Tal como se observa en las decisiones precedentes, el Tribunal Constitucional ha establecido las causas de inadmisibilidad por notoria improcedencia, con base en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11; sin embargo, en ningún caso ha declarado la acción notoriamente improcedente atendiendo al supuesto de **la carga probatoria al accionante como condición de admisibilidad.** En los casos concretos, este Tribunal ha tenido la responsabilidad de verificar si las pretensiones de las partes se circunscriben a las causas de improcedencia previamente indicadas, no que las partes deban *demostrar amenazas concretas, certeras e inminentes a derechos fundamentales* o de *probar la materialización de un daño específico que se genere en su perjuicio* o, en su caso, *probar la amenaza tangible material* al derecho fundamental invocado, dado que las partes invocan la presunta vulneración y corresponde al juez determinar si la acción es procedente, previo al conocimiento del fondo.

9. En efecto, como se ha precisado, se trata de aspectos procesales que impiden el examen del fondo de la acción. A mi juicio, todo supuesto que pretenda imponer a las partes accionantes la prueba sobre la materialización del daño invocado, conllevaría a que, en el futuro, se analicen exhaustivamente los hechos, elementos probatorios y argumentos de las partes; cuestiones que se encuentran disociadas de los criterios de inadmisibilidad.

10. La obligación de probar, en esta materia, está relacionada con la tipología de sentencia dictada por el tribunal de amparo, pues la aplicación de las inadmisibilidades derivadas del artículo 70 de la ley 137-11, luego de instruido el proceso, solo exige el análisis de los elementos que caracterizan la acción, no de los aspectos probatorios en que se sustenta la violación; por el contrario, cuando el juez alude a la obligación de las partes de probar sus pretensiones –como en la especie–está apuntando a una solución de fondo de la acción.

11. En este sentido, y de conformidad con el artículo 87 de la Ley núm. 137-11, cuando el juez de amparo conoce el fondo de la acción goza de amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, recabar datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados por las partes y, a su vez, para garantizar que los mismos sean comunicados a los litisconsortes con la finalidad de asegurar el contradictorio.

12. Por otra parte, en la Sentencia TC/0042/17 del treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017), este Colegiado precisó la obligación del juez de amparo de exponer los motivos por los que inadmite la acción, debiendo establecer con toda precisión y certeza posible, las razones por la que dicha acción no satisface los aspectos formales. En ese orden, ha de entenderse que el pronunciamiento de inadmisibilidad no es un ejercicio discrecional del juez aunque evidentemente debe considerar los elementos distintivos de cada caso en particular, pues su decisión está sometida a los requisitos previamente fijados

por ley y, en su caso, a los razonamientos establecidos por esta Corporación en su labor jurisprudencial.

13. Finalmente, esta nueva causa de inadmisión dejaría abierta la posibilidad de que, en casos futuros, las acciones de amparo que ameriten ser conocidas pudieran ser inadmitidas ante la apariencia de que no existen elementos probatorios que comprueben la materialización de una amenaza tangible a un derecho fundamental, como consecuencia de un supuesto en que –de manera novedosa –imponga a las partes una carga probatoria que sólo sería posible dilucidar tras profundizar en el contenido material del proceso a ser resuelto por el órgano jurisdiccional, como hemos precisado en párrafos precedentes.

(b) No se relaciona la solución adoptada con la naturaleza política de los derechos presuntamente vulnerados ni con las reales pretensiones del accionante.

14. La acción de amparo decidida a través de la sentencia recurrida está vinculada con el debate generado en los últimos años por los constantes intentos de someter al Congreso Nacional una nueva reforma a la Constitución, con el fin de producir la habilitación del mandatario para un nuevo periodo presidencial.

15. A partir de esa premisa, diversas fuerzas políticas -como otros sectores de la sociedad- se pronunciaron en su momento respecto a las implicaciones de carácter socio-político que supondría llevar a cabo dicha reforma. El Congreso Nacional se convirtió en escenario de encendidos debates de los congresistas y en sus entornos se produjeron decenas de manifestaciones en contra de una iniciativa para reformar la Constitución, provocando, incluso, la militarización de todo el perímetro cercano al edificio que aloja al parlamento.

16. La afirmación anterior deriva del contenido de la instancia recibida en la secretaría del Tribunal Superior Administrativo, en fecha seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), en la que el accionante sostiene:

> *La presente acción de amparo preventivo se interpone ante las continuas y constantes amenazas de reformar la Constitución de la República, sin permitirnos a más de siete millones de ciudadanos y ciudadanos, de dominicanos y dominicanas, poder ejercer el derecho fundamental de ciudadanía, a decidir, mediante referendo, los asuntos que la propia Constitución pone a nuestro cargo, según ellas misma lo establece en los siguientes artículos: artículo 2, artículo 22 numerales 1 y 2; artículo 75 numeral 2; así como en los artículos 208 y 272 (...)*[3]

17. Las pretensiones del amparo preventivo perseguía -esencialmente- que el accionado, Congreso Nacional, una vez aprobada la reforma constitucional que parecía inminente, fuese enviada a la Junta Central Electoral para que en el plazo de sesenta (60) días de su recepción, consulte -mediante referendo- al pueblo, el cual, haciendo uso de su derecho de ciudadanía, decida si lo aprobado por la Asamblea Nacional Revisora es conforme a la voluntad soberana, como lo establece el párrafo I del artículo 272 de la Constitución[4].

18. La postura del accionante es reiterada en la parte dispositiva de su instancia al concluir en el sentido siguiente:

> (…)
> *SEGUNDO: ESTATUIR, con relación a las amenazas de llevar a cabo una reforma a la Constitución, con el objetivo de facilitar, una vez más, la repostulación del actual Presidente de la República, que*

[3] Ver parte *in fine* del párrafo I, páginas 1 y 2, respectivamente.
[4] Ver párrafo 10, página 7 de la referida acción.

LOS ACCIONADOS, reunidos en Asamblea Nacional Revisora, SE ABSTENGAN DE PROCLAMAR la Constitución, sin antes dar cumplimiento a lo establecido en el Párrafo I del artículo 272, el cual ordena a la Junta Central Electoral someter a referendo dichas reformas dentro de los sesenta días siguientes a su recepción formal.

TERCERO: RECEPTUAR que el Congreso Nacional, reunido en Asamblea Nacional Revisora, una vez votada y aprobada la reforma, ENVÍE antes de la proclamación de la Constitución, a la Junta Central Electoral la reforma, a los fines de que esta institución cumpla con el mandato de la SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, establecido en el Párrafo I del artículo 272, por medio del cual se le ordene requerir la RATIFICACION de dicha reforma, de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral.
(…)

19. Aunque resulta un hecho incontrovertible que los aprestos por reformar la Constitución, previo a las elecciones de mayo de 2020, no se produjo, es innegable que la vida pública del país estuvo sometida -por varios meses- a la estresante presión provocada por la creciente aureola de la convocatoria del Congreso Nacional, con el fin de producir la habilitación del mandatario para un nuevo periodo presidencial.

20. Ante esas circunstancias el accionante ha planteado –con base en los argumentos en que fundamenta su acción –que ante el intento de una nueva reforma a la Constitución los ciudadanos no cuentan con el mecanismo de participación para ser consultados ni para refrendar las modificaciones que fuesen introducidas a la Carta Magna, pues no existe ley de referendo aprobada por el Congreso Nacional; lo que le llevó a concluir que, en caso de producirse la reforma a la Constitución, se ordenara a la Junta Central Electoral, en uso de

sus facultades constitucionales, organizar el referendo aprobatorio previsto en la Constitución.

21. En ese sentido, el artículo 210 de la Constitución establece:

Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración, con arreglo a las siguientes condiciones:

1) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada;

2) Requerirán de previa aprobación congresual con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara.

22. Asimismo, el artículo 272 de la Constitución señala:

Referendo aprobatorio. Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución, requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora.

Párrafo I.- La Junta Central Electoral someterá a referendo las reformas dentro de los sesenta días siguientes a su recepción formal.
(…)

23. La regulación del referendo consultivo y el referendo aprobatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 210 y 272 de la Constitución, constituye un mandato expreso al legislador para crear el procedimiento de celebración y participación en temas de trascendencia social, cuya exigencia puede ser judicializada para materializar la protección de los derechos de ciudadanía invocados por el accionante.

24. Tal como ha sido apuntado, los mecanismos de participación previstos en la Constitución no han sido objeto de desarrollo legislativo, impidiendo que los ciudadanos con capacidad de ejercer el derecho al voto puedan ser consultados sobre los asuntos de interés público, dentro de los límites establecidos en la ley.

25. Las consultas populares, a las que alude el accionante, derivan del proceso de madurez de la democracia que persigue hacer más efectiva la deliberación de los asuntos públicos. Son verdaderos instrumentos para que los ciudadanos manifiesten su posición sobre temas e intereses de naturaleza esencialmente político-electoral que se debaten en la democracia, evitando que la representación, personificada en el Poder Legislativo, termine monopolizando el poder de decisión y la voluntad de los representados.

26. El intento permanente de juridificar la democracia a través de los mecanismos de participación -como las consultas populares- buscan reducir el déficit de legitimidad que históricamente arrastra el sistema democrático en la construcción del Estado Constitucional. La representación, como alternativa posible de la democracia, no ha logrado zanjar los escollos de legitimidad que caracterizan este sistema político, en la medida en que la participación de los ciudadanos sigue siendo limitada en los grandes momentos de deliberación fuera de las elecciones.

27. La doctrina se ha referido a la importancia de las consultas populares, señalando que constituyen una de las grandes conquistas de la reforma constitucional de 2010, ya que abre un nuevo canal de participación que fortalece la legitimidad de la democracia como sistema político. El sistema político democrático ha puesto de manifiesto las limitaciones de la democracia representativa, y ha generado malestar e insatisfacción sobre su rendimiento. Todo ello, ha creado las condiciones para el tránsito hacia la democracia participativa, que es pieza elemental del Estado social y democrático de derecho[5].

28. La ausencia de creación de estos mecanismos de participación, no obstante estar previstos en la Constitución, ha sido definida por la doctrina constitucional como silencio de los poderes públicos que vulneran normas constitucionales, constituyendo además, desconocimiento de la Constitución como norma y como fuente suprema del ordenamiento jurídico, pues ella configura, por una parte, los poderes del Estado; por otra; establece los límites de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad[6].

29. La democracia cumple sus objetivos esenciales cuando somete al control de la ciudadanía las decisiones fundamentales que -a su vez- legitiman su propia existencia como sistema político, único procedimiento posible de reducir el déficit de legitimidad que históricamente le acusa[7]. La democracia como procedimiento de decisión (de la mayoría) y el Estado de Derecho como Estado

[5] MORILLO MORILLO, BELARMINO RAMÍREZ. *"Constitución comentada*". Fundación Institucionalidad y Justicia, año 2011, pág. 409.
[6] GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "*La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*". Editorial Civitas, Madrid, España, pág. 49.
[7] Problema detectado por ROUSSEAU cuando señalaba que los ingleses se creen libres y se equivocan, porque sólo lo son en el momento de votar; su voluntad política quedaba después enajenada y por ello enteramente sometida a la voluntad política de sus representantes (el Parlamento, democrático, pero omnipotente, se convertiría entonces en el verdadero soberano).

legal, serán las dos características inescindibles del modelo amplio o genérico del Estado Constitucional[8].

30. La falta del instrumento normativo de las consultas populares, como bien señalara el accionante, deja fuera del alcance de los ciudadanos la ratificación de la reforma constitucional que verse sobre las materias esenciales que definen la vida institucional de la Nación, limitando la participación ciudadana a las elecciones, convirtiendo en inoperante el mandato constitucional de hacer la democracia cada vez más deliberativa.

31. Por estas razones el abordaje de la acción de amparo preventivo no podía ser reducida -exclusivamente- a la falta de prueba de un daño específico que se genere en perjuicio del accionante, sin considerar la naturaleza de los derechos fundamentales que se pretendía tutelar, pues aun cuando la reforma constitucional no se produjo, los reclamos por ausencia de mecanismos de participación en las consultas populares, como el referendo consultivo y el referendo aprobatorio, jamás podrían ser acreditados mediante los procedimientos comunes.

32. Cabe destacar, además, que el alcance de las pruebas en los procedimientos constitucionales tiene una dimensión distinta a los procesos ordinarios, toda vez que las vulneraciones de derechos constitucionales, especialmente, los derechos de naturaleza política, no siempre derivan de un hecho concreto (facticidad), sino de omisiones o de actuaciones desviadas de los poderes y órganos públicos que pueden conducir a limitar el orden de principios y valores presupuestos de una democracia (libertad, asociación, separación de poderes, participación, pluralismo político, elecciones, sufragio), cuestiones que escapan al derecho común.

[8] Aragón, Manuel. "*La democracia como forma jurídica*". Pág. 6.

33. La argumentación de esta sentencia arrastra el mismo vicio de la decisión recurrida, en la medida en que alude a la imposibilidad de probar la amenaza tangible o material que vulnere derechos fundamentales, sin referencia alguna a la trascendencia constitucional de los derechos de naturaleza política que subyacen en la acción, concluyendo que no es posible atribuirse al tribunal a-quo las violaciones aludidas, lo que me conduce a guardar distancia de la posición asumida por la mayoría.

III. CONCLUSIÓN

34. Esta opinión va dirigida a señalar, por un lado, que no es adecuado fundamentar la inadmisibilidad de la acción de amparo con base a un nuevo criterio, que no se circunscribe al estándar sentado por la doctrina constitucional respecto de la notoria improcedencia; por otro, que el abordaje realizado no está en consonancia con la naturaleza política de los derechos fundamentales que motivaron la acción, aspectos que han motivado el presente voto.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia del expediente TC-05-2019-0044, y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *"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", presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

HISTORICO PROCESAL Y ESTRUCTURA DEL PRESENTE VOTO SALVADO.

1. En la especie, el proceso inicia con la instancia contentiva de acción de amparo preventivo interpuesto por el señor José Manuel Jerez Tineo, contra el Senado y la Cámara de Diputados, mediante la cual este persigue que se paralice una posible reforma constitucional con el objetivo de facilitar la repostulación del actual presidente de la República, procurando y que se abstengan de proclamar la constitución sin antes dar cumplimiento a lo que establece el párrafo I del artículo 72, el cual ordena a la Junta Central Electoral, a someter a referendo dichas reformas dentro de los 60 días siguientes a la recepción formal.

2. Que el Tribunal Superior Administrativo apoderado del referido proceso, dictó la sentencia núm. No.0030-04-2019-SSEN-00016, de fecha 28 de enero del 2019, mediante la cual declara inadmisible el amparo por ser notoriamente improcedente.

3. Posteriormente el señor José Manuel Jerez Tineo recurre la antes mencionada sentencia ante este plenario con la finalidad de que se revoque y sean acogidos sus petitorios antes expuestos. Que mediante la sentencia que ejercemos el presente voto salvado, este plenario decidió rechazar en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional incoado el señor José Manuel Jerez Tineo contra la Sentencia recurrida, dictada por el Tribunal Superior Administrativo, y en consecuencia confirmarla en todas sus partes.

4. Si bien compartimos la solución dada por la sentencia que nos ocupa, en el sentido de confirmar la sentencia del juez a-quo, que declara inadmisible la acción de amparo preventivo del recurrente, por ser notoriamente improcedente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.3 de la ley No. 137-11, no estamos contestes con el orden lógico procesal utilizado en la redacción de la sentencia por las razones que vamos a motivar a continuación.

5. En tanto, a partir del punto 10 de la página 9 de la sentencia emitida por este plenario, en donde se empieza a analizar el fondo del recurso de revisión, observamos que inicia con la descripción de los argumentos del recurrente; luego pasa al literal e, para sin previo determinar si el recurso de revisión está bien o mal fundado, pasar inmediatamente al análisis de la acción de amparo, lo cual improcedente, pues para que el tribunal que conoce de una impugnación a la sentencia de primer grado, en este caso la sentencia que decide la acción de amparo, previo a examinar la acción mismo, debe determinar si el recurso está bien o mal fundado y de ello deducir las consecuencia jurídicas que sean de derecho según la comprobación que haga.

6. Como vemos de lo antes expuesto, el tribunal en la sentencia que ejercemos el presente voto, en vez de responder los argumentos invocados por el recurrente en su recurso de revisión de amparo, que atacan la sentencia recurrida, se adentra a evaluar los hechos propios de la acción de amparo, sin seguir el orden lógico procesal correspondiente, es decir lo correcto sería luego de verificar la admisibilidad del recurso de revisión, evaluar si tiene mérito en cuanto al fondo, y de ser así entonces revocar la sentencia recurrida, ponderar la admisibilidad de la acción de amparo, y si pasa este trámite entonces se evalúa el fondo de la acción.

7. Que toda sentencia debe tener un razonamiento logico para una correcta estructuración, en tanto podemos señalar que existe un plano factico, que

implica el estudio de los hechos y las pruebas presentadas por las partes, luego entra el plano regulatorio consistente en determinar las leyes aplicables para el caso concreto, y por último el plano lógico, consistente en el correcto razonamiento para interpretar y aplicar cada norma en relación a los argumentos, hechos y pruebas que obran en el proceso, el cual solo puede materializarse, cuando se sigue el orden lógico en respuesta al planteamiento que se esté formulando. Y es que ir directamente a la acción interpuesta ante el juez de amparo, sin ponderar los méritos del recurso y su procedencia o no, implica el desconocimiento de la verdadera razón de ser de los recursos impugnatorios, como es el de revisión ante esta sede, ya fuese contra sentencia de amparo o contra sentencia jurisdiccional.

8. El mismo tribunal constitucional mediante decisión TC/0406/18 de fecha 9 de noviembre del 2018, en torno al orden lógico procesal, señalo que: "*Como se advierte, este tribunal ha expresado con meridiana claridad que el sistema de revisión y apelación de las sentencias ha de cumplir rigurosamente con un orden lógico procesal, que no puede ser violentado por este ni por ningún otro tribunal*."

9. De lo antes expuesto, se verifica que este mismo tribunal vela porque se aplique un orden lógico al momento de dar respuesta a los recursos de revisión de los cuales resulta apoderado y ello solo es posible mediante la estructuración lógica de la sentencia observando y contestando en primer término los presuntos vicios de la sentencia que en la revisión han sido planteados, caso en el cual puede ocurrir uno de los siguientes resultados:

a. Que el recurrente en revisión, tenga razón y por tanto, hay que revocar la sentencia.
b. Que el recurrente en revisión no tenga razón y por tanto había que confirmar la sentencia

c. Que el recurrente en revisión, tenga razón en parte y por tanto habría que revocar la sentencia también en parte y confirmarla en parte.
d. Que el tribunal detecte un vicio en la sentencia que lo obligue a oficiosamente, subsanarlo revocando la sentencia de oficio.

10. Si ocurre el resultado consignado en el literal a. procederá el tribunal a realizar el siguiente orden procesal lógico:

1. Revoca la sentencia impugnada
2. Examina la admisibilidad de la acción
3. Si resulta inadmisible, al pronunciar dicha inadmisibilidad pone fin al proceso.
4. Si es admisible, procede a conocer los méritos de la acción y en su caso, rechaza o acoge.

11. Si se verifica el resultado en el literal b. solo basta confirmar la sentencia, sin necesidad de continuar con otros aspectos, lógicamente que el tribunal podría, en contestación al recurso de revisión, robustecer los motivos del juez de la acción.

12. Por el contrario, ocurre que, al examinar el recurso, el tribunal comprueba que el recurrente tiene razón, pero solo en parte, procede a revocar la sentencia en parte y a confirmarla en parte, dejando claramente establecido, el porqué de la decisión mediante los motivos que dan lugar a tal decisión.

13. Si el tribunal detecta un vicio en la sentencia que vulnera una regla del debido proceso, o que vulnera un derecho fundamental, procederá oficiosamente a revocar la sentencia y a decidir conforme entienda en derecho, en este caso la decisión sobre el fondo, puede favorecer o desfavorecer al recurrente.

14. Irse el tribunal revisor, al fondo de la acción, sin previo a ello evaluar el recurso de revisión y sus méritos, violenta derechos y principios fundamentales, como el derecho de defensa y el derecho a la motivación de la sentencia. Y es que cuando no se contestan los méritos del recurso, se priva a las partes de conocer sus alegatos estuvieron bien o mal fundados y cuáles serían las posibles fallas que el mismo tendría y de igual forma se verifica una falta de motivación de la sentencia del tribunal, pues al no evaluarse obviamente se incurre en falta de respuesta a lo planteado, lo cual incluso llevaría a una falta de estatuir, lo que ha sido incluso motivo de anulación de sentencia por este mismo Tribunal Constitucional, bajo el entendido de que la falta de motivación afecta la el debido proceso y la tutela judicial efectiva, como veremos en lo adelante:

15. Efectivamente en lo relativo al derecho de defensa, mediante sentencia TC/0397/14 de fecha 30 de diciembre del 2014, el tribunal estableció que el derecho de defensa procura la efectividad de los medios para dar a conocer el resultado de un proceso y que la parte afectada conozca por una vía de acceso directo a ella la solución dada a un conflicto de especial interés.

16. De igual manera en la sentencia TC/0017/13, del 20 de febrero de 2013, respecto al derecho a la motivación, este Tribunal Constitucional reconoció que la debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagrados en las disposiciones de los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas que se aplicarán.

17. Asimismo la falta de estatuir, ha sido considerada por este tribunal como el vicio en el cual incurre el tribunal que no contesta todas las conclusiones

formuladas por las partes, lo cual implica una violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 69 de la Constitución, además el tribunal ha establecido que la falta de estatuir es una violación a la garantía prevista en el ordinal 2 del referido texto constitucional, en razón de que en el mismo se consagra el derecho que tiene toda persona a ser oída en un plazo razonable, por una jurisdicción competente, independiente e imparcial… (TC/0578/17 de fecha 1 de noviembre del 2017)

18. Por demás esta juzgadora entiende, como bien ya lo estableció este mismo tribunal que toda sentencia emanada por el Tribunal Constitucional debe cumplir con la función pedagógica de informar y orientar a la comunidad jurídica y a la ciudadanía en general, de las normas, procedimientos y derechos que deben observarse en todos los procesos, lo que incluye la correcta estructuración de la sentencia, en ese sentido podemos señalar el precedente constitucional, contenido en la sentencia TC/0008/15, de fecha 6 de febrero del 2015, que señala:

> "*Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional.*"

EN CONCLUSION:

Por todos los motivos anteriores, entendemos que el Tribunal Constitucional debe siempre verificar que toda sentencia tenga un orden lógico procesal en

contestación al recurso del cual haya sido apoderado, situación que no se aprecia en la sentencia que ejercemos el presente voto salvado, dado que los motivos contenidos en esta son propios de la acción de amparo y en ningún momento pondera con exactitud el recurso de revisión, del cual en principio es de lo que esta apoderado el tribunal, sin dar motivos lógicos y congruentes donde se establezca por qué se revoca la sentencia impugnada, por ende descantarse con que la acción de amparo es inadmisible, sin examinar previamente los méritos del referido recurso, viola el derecho de defensa, el deber de motivación, el debido proceso, la tutela judicial efectiva, derechos estos que evidentemente tienen las partes que figuran en el proceso y la sociedad en sentido general.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia No. 0030-04-2019-SSEN-00016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de enero de dos mil diecinueve (2019), sea confirmada, y de que sea declarada inadmisible la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este Tribunal Constitucional para

decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la sentencia TC/0071/2013 del 7 de mayo del 2013, al descontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 5 días, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisible, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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