República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0422/22

Referencia: Expediente núm. TC-05-2022-0184, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) contra la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los ocho (8) días del mes de diciembre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

a. La decisión objeto del presente recurso de revisión es la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00361, dictada el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual decidió lo que, a continuación, transcribimos:

> *PRIMERO: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma, la presente acción constitucional de amparo, interpuesta en fecha trece (13) de abril del año dos mil veintiuno (2021), por el señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ, contra el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que regula la materia.*
>
> *SEGUNDO: ACOGE, en cuanto al fondo, la presente acción de amparo interpuesta por el señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ, contra el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por haberse demostrado la violación al debido proceso de Ley, en consecuencia, ORDENA su REINTEGRO a la posición que ostentaba al momento de su cancelación, debiendo reconocérsele el tiempo que estuvo fuera y efectuar el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de la cancelación hasta el reintegro del accionante señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ.*

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso conformidad con (a) el artículo 72 de la Constitución de la República Dominicana, y el artículo 66 de la ley No. 137-11.

CUARTO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia, por secretaría, a las partes envueltas en el presente proceso y a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

b. La sentencia descrita fue notificada al Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), por órgano de su abogado constituido y apoderado especial, mediante el Acto núm. 1797/2021, instrumentado el día veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), por el ministerial Raymi Yoel del Orbe Regalado, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

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

a. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) interpuso el presente recurso de revisión mediante instancia depositada ante el Centro de Servicio Presencial del Edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, el cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021), la cual fue recibida en este tribunal, el quince (15) de junio de dos mil veintidós (2022).

b. Dicha instancia fue notificada a la Presidencia de la República mediante el Acto núm. 99/2022, del quince (15) de febrero de dos mil veintidós (2022),

instrumentado por el ministerial Ramón Darío Ramírez Solís, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

c. De igual forma, la referida instancia fue notificada a la Procuraduría General Administrativa, mediante el Acto núm. 42-22, del diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

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

La Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00361, dictada el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, objeto del presente recurso, se fundamenta, de manera principal, en las siguientes consideraciones:

> *En el presente caso, es el criterio de esta Primera Sala que la actuación del Ministerio accionado y de la Presidencia de la República, en el sentido de desvincular al señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ en las circunstancias descrita en lo anterior, supone una violación al debido proceso consagrado por el artículo 69 de la Constitución, con serias repercusiones en los derechos al trabajo y a la dignidad humana, por cuanto dicho amparista fue desvinculado de su posición de embajador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante decreto núm. 76-21 de fecha 09 de febrero de 2021, a pesar de que Ley núm. 314-1964, de fecha 11 de julio de 1964, en su artículo 8 párrafo, claramente dispone: Adquieren la condición de funcionarios de carrera aquellos que hayan cumplido a la fecha de la promulgación de esta ley,*

o cumplan en lo sucesivo, diez años de servicios en la Secretaría del Estado de Relaciones Exteriores; es decir, que dicha normativa incorpora al régimen especial de carrera diplomática al accionante LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ, debido a que el mismo, conforme se extrae de la glosa procesal, fue designado como embajador en el año 2004, y no es sino hasta 2021 cuando resulta desvinculado por efecto del decreto 76-21, estando en vigencia la actual Ley Orgánica núm. 630-16, de 28 de julio de 2016, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, que modifica Ley 314, es decir, que su designación contaba con un lapso de 12 años, de ahí que se trastocaron los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y estabilidad en la designación que protegen con certeza los derechos y obligaciones del accionante.

La Suprema Corte de Justicia en su sentencia de fecha 21 de septiembre del 2011 ha establecido lo siguiente: el amparo es una garantía constitucional instituida para la protección inmediata de derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por acciones y omisiones arbitrarías e ilegítimas de toda autoridad pública o de particulares, siempre que se demuestren que el daño concreto y grave ocasionado por estas actuaciones sólo pueden eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expedita de estos procesos constitucionales como forma de hacer cesar la turbación ilícita a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, lo que ocurren en la presente porque justo la entidad llamada a tutelar en sede administrativa el debido proceso respecto Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), por lo que la vía del amparo es la única idónea y eficaz no sólo para cumplir el mandato y la supremacía constitucional, sino también los precedentes vinculantes respecto de los cuales ya el

Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia y que conforme a Sentencias de este Tribunal cuando las vulneraciones a derechos fundamentales provienen de la propia institución llamada a tutelarlos, cuando existe abuso de poder, cuando hay estado de indefensión, ilegal manifiesta, vulneración al debido proceso de ley u obstáculos procesales insalvables la única vía idónea para restituir dichos derechos los constituye la jurisdicción constitucional del Amparo.

En otros sentido el accionante se encontraba fuera de la institución, por motivos de licencias médicas desde 23 de junio de 2020, siendo renovadas hasta la fecha de su desvinculación, dado que la condición vulnerable de salud que presenta le impidió laborar de manera regular y por efecto del diagnóstico de los médicos se le recomendaba reposo absoluto, de ahí que al ser desvinculado en tales circunstancia es claro que dicha actuación comprometió el debido proceso, con serias implicaciones en la esfera alimentaria, al dejar de percibir sus ingresos mensuales.

En virtud de lo anterior, y luego de verificar la documentación que reposa en el expediente, así como las propias argumentaciones de la parte accionante se ha comprobado una violación del debido proceso y de los derechos fundamentales por parte de los accionantes se ha comprobado una violación del debido proceso y de los derechos fundamentales por parte de los accionados MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, en perjuicio del señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ, por haber sido desvinculado por medio del decreto núm. 76-21 de fecha 09/02/2021, emitido por la presidencia de la República Dominicana, el cual derogó el decreto núm. 1173-04, de

fecha 09 de septiembre de 2004, sin haber primero, haber ahotado el debido proceso de la ley 41-08 sobre ley de función pública; segundo, que tanto el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, al momento de su desvinculación no sopesaron el estado de salud del cual está padeciendo el accionante (visto certificado médico de fecha 23 de junio 2020), más aún que la parte accionante había demostrado mediante las constantes licencias médicas depositadas ante el Departamento de Recursos Humanos del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y antes de ser desvinculación [*sic*] *el Hospital Padre Billini emitió la certificación medica de fecha 02 de febrero de 2021, certificado que el señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ presenta un diagnóstico de enfermedad de Parkinson y síndrome mental orgánico moderado progresivo (siendo esta recibida en fecha 02/02/2021 en el Ministerio de Relaciones Exteriores), dicho esto las instituciones no velaron por los derechos del amparista, en tales atenciones, este Tribunal entiende procedente acoger la presente acción de amparo, en los términos establecidos por Ley, como se hará constar en la parte dispositiva de la presente sentencia. Es preciso indicar que al ser la astreinte una figura cuya fijación depende de la soberana apreciación del Juez, y en la especie tomando en cuenta que es un instrumento ofrecido, más al juez para la ejecución de su decisión que al litigante para la protección de su derecho, en el caso en concreto, de advierte su improcedencia, ante el hecho, de que no se ha evidenciado a esta Sala una reticencia por parte de las accionadas, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, en cumplir con lo que se ha sido decidido en la presente sentencia, por lo que procede rechazar dicho pedimento, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.*

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión de amparo

a. Como fundamento a sus pretensiones, la parte recurrente, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), expone, entre otros, los siguientes argumentos:

> ***Atendido:*** *Que el Ministerio de Relaciones Exteriores, al no estar conforme con la sentencia antes señalada y cuyo dispositivo ha sido transcrito, interpone el presente recurso de revisión, fundamento principalmente en el hecho de que por apreciación errónea del honorable Tribunal a-quo, las supuestamente en el hecho de que por apreciación errónea del honorable Tribunal a-quo, las supuestas violaciones de derechos realizados por la parte recurrida (hoy recurrente), y desglosados en la página 16 de 19, numeral 27 de la sentencia objeto del presente recurso, ha llevado al Tribunal Superior Administrativo en la especie, hacer una errónea aplicación de la ley, principalmente en lo relativo al juicio emitido por los honorables Magistrados jueces en relación al artículo 8 de la derogada ley 314-1964 de fecha 11 de julio del 1964, en cuanto a los requisitos necesarios para que un servidor público adquiera la condición de funcionario de carrera diplomática, lo que contradice sentencias de este mismo tribunal sobre el particular y al ORDENAR su REINTEGRO a la posición que ostentaba al momento de su cancelación, debiendo reconocérsele el tiempo que estuvo fuera y efectuar el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de la cancelación hasta el reintegro del accionante señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ desconocen la independencia de los Poderes del Estado consagrado en el artículo 4 de la Constitución y las facultades constitucionales otorgadas al señor Presidente de la República a través del artículo 128*

numeral 3 literal a) de la Carta Magna, ya que el accionante fue desvinculado mediante decreto presencial.

En cuanto al fondo decimos, que la sentencia objeto del presente recurso por apreciación errónea del honorable Tribunal Superior Administrativo, le imputa a la parte recurrente supuestas violaciones de derechos, que desglosa en el ordinal SEGUNDO de la sentencia objeto del presente recurso, lo cual no obedece a la verdad y contradice al transcrito artículo 128, numeral 3, literal a), de la Constitución de la República. De ahí, que en el presente caso la trascendencia social y supremacía constitucional radica, que, con el fallo recurrido, el honorable Tribunal Superior Administrativo, le dio más importancia a una licencia médica, que, al mandato de la Constitución, principalmente en lo relativo a la licencia médica, que, al mandato de la Constitución, principalmente en lo relativo a la verdadera independencia de los Poderes del Estados y las facultades constitucionales del Presidente de la República.

Obsérvese honorables, que en lo relativo a la facultad del Señor Presidente de la Presidente de la República de nombrar y remover el cuerpo diplomático de la nación, el transcrito artículo 128, numeral 3 literal a), no le pone condiciones para ejercer dichas funciones, por lo que, el Tribunal de primer grado al fallar como lo hizo, desconoció las facultades constitucionales del Presidente, al no tener en cuenta que al ser desvinculado el accionante por decreto, tal como lo hizo el presidente, lo hacía amparado en la Constitución. Lo que podrá también considerarse como un exceso del Poder Judicial a través del honorable Tribunal Superior Administrativo, cuando desconoce las

facultades constitucionales del Poder Ejecutivo ejercida a través del Presidente de la República.

En el caso en cuestión, también se pretende que el Ministerio de Relaciones Exteriores, haga lo que la ley no le autoriza hacer, ya que, al ser desvinculado el accionante mediante Decreto Presidencial, el MIREX, no tiene facultad legal para reintegrarlo a la posición que ostentaba al momento de su cancelación, sin que viole la Constitución, las Leyes 247-12 y 130-16 principalmente. De ahí que es de imposible ejecución para el MIREX el mandato dado mediante la sentencia objeto de presente curso de revisión constitucional.

La parte recurrente Ministerio de Relaciones Exteriores, entiende que el juicio emitido por los honorables Magistrados Jueces en relación al artículo 8 de la derogada ley 314-1964 de fecha 11 de julio del año 1964, en cuanto a los requisitos necesarios para que un servidor público adquiera la condiciones de funcionario de carrera diplomática (ver página 16 y 19, numeral 27) es también de especial trascendencia y gran importancia, ya que contradice sentencia del mismo tribunal y de ese honorable Tribunal Constitucional, a esos fines el recurrente tiene a bien exponer lo siguiente:

Amén de que, la condición de servidor de carrera no limita al señor Presidente de la República de sus facultades constitucionales establecidas en el transcrito artículo 128, numeral 3 literal a), contrario a lo que sustenta el recurrente y a juicio de Tribunal, el accionante no ha probado al tribunal como es su deber, haber sido incorporada a la Carrera Diplomática cumplimiento los requisitos que exige la ley para dicha incorporación, es decir, no basta haber acumulado diez (10) años

en una función diplomática para adquirir automáticamente el estatus de servidor de carrera diplomática y tal virtud obtener su incorporación a la misma, como erróneamente aprecia el recurrente, sino que el aspirante a ser incorporado a la carrera diplomática debe llenar los requisitos adicionales que exigen las leyes a esos fines, que se enumeran más adelante.

A tales fines el solicitante debe aportar documentos que prueben sus estudios, así como someterse a concursos y evaluaciones que debe aprobar, todo conforme la exigencia de las leyes 41-08, que regula la función pública y la Ley No. 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior y sus respectivos reglamentos. O sea, que como hemos dicho, para la incorporación a la Carrera Diplomática, no basta con el solo hecho de que la aspirante haya cumplido diez (10) años de servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

b. Sobre la base de dichas consideraciones, la parte recurrente concluye solicitando al Tribunal lo siguiente:

PRIMERO: Declarar *bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso de Revisión constitucional interpuesto contra de la Sentencia de Amparo No. No. 0030-02-2021-SSEN-00361 en fecha once (11) de agosto del año Dos Mil veintiuno (2021), emanada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haber sido interpuesto en el plazo y en cumplimiento de las formalidades exigidas por Ley No. 137-11, de fecha 13 de junio de 2011, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimiento Constitucionales;*

SEGUNDO: Declarar *la admisibilidad del presente Recurso de Revisión dada su especial transcendencia y relevancia constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 de la LOTCPC y a los fundamentos expresados en el desarrollo del mismo;*

En cuanto al fondo

TERCERO: Anular *en todas sus partes la sentencia de amparo núm. 0030-02-2021-SSEN-00361 de fecha 11 de agosto del 2021, emanada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por las razones que se indican en el cuerpo del Recurso de Revisión;*

CUARTO: Declarar *el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, in fine, de la Constitucional, y los artículos 7.6 y 66 de la referida ley núm. 137-11.*

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido

a. El recurrido, señor Leonardo Anviolis Vásquez, depositó su escrito de defensa, el dieciocho (18) de enero de dos mil veintidós (2022). Sus medios de defensa descansan, de manera principal, en los siguientes criterios:

SOBRE EL RECURSO Y LA DEFENSA DEL RECURRIDO

Inadmisibilidad del Recurso

El recurso debe ser declarado inadmisible, toda vez, que fue presentado fuera del plazo legal. La sentencia No. 0030-02-2021-SSEN-00361 fue notificada mediante acto de alguacil No. 1797 de fecha 23 de septiembre

del 2021 y el recurso fue presentado en fecha 04-10-2021 según tique o acuse de recibo No. 1789354. Lo que indica que el mismo fue depositado fuera del plazo que establece el artículo 95 de la ley 137-11. El plazo es de 5 días para presentar el recurso, pero fue depositado 6 días hábiles después de haber sido notificada la sentencia.

Es por ello, que este tribunal debe declarar la inadmisibilidad de este recurso. El recurrente no cumplió con lo prescrito por la ley.

Sobre el Fondo del Recurso

Alega la parte recurrente en las páginas 4 y 5 de su recurso que la sentencia desconoce la facultad constitucional del presidente de la república establecida en el artículo 128.3. a. en el sentido de que el ejecutivo puede desvincular a un funcionario de carrera diplomática y en licencia médica.

En defensa de la sentencia atacada, el recurrido le expresa a este colegiado que la sentencia no cuestiona la facultad que la constitución le da al presidente de nombrar y desvincular a un funcionario del servicio exterior. Esto es irrelevante. Lo que establece que establece la sentencia y que defendemos es que un funcionario de carrera diplomática y en licencia médica para ser desvinculado debió observarse un debido proceso, ver art. 69 constitucional. A esto le agrega la sentencia en su correcta ponderación que al recurrido le fue violado la seguridad jurídica, toda vez, que el mismo pertenece a la carrera diplomática ya que fue nombrado bajo la ley No. 314 del 1964 y esta ley conforme al artículo 8 párrafo establece que se adquiere la carrera diplomática quien

a haya cumplido 10 o más años en la secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

La sentencia atacada cuestiona que el acto administrativo presidencial contentivo de un decreto que desvincula a un empleado de carrera diplomática y en licencia médica no fue precedido del debido proceso de ley ni de la motivación que requiere la desvinculación de un funcionario de carrera y estando en licencia médica. Un decreto es un acto de la administración pública y, en consecuencia, todo acto de la administración pública y, en consecuencia, todo acto debe estar fundamentado y motivado según lo exige el orden jurídico respeto a una desvinculación como en el caso de la especie. La cancillería al invocar que se puede cancelar, y más en estos casos de carrera diplomática, sin decir la razón, es un acto autoritario y contrario al derecho.

Señores MIREX y Honorables Magistrados el presidente está limitado por el orden jurídico. Este no puede hacer lo que quiera. Pues cancelar a un funcionario de carrera y en licencia médica sin el debido proceso es un acto contrario y una flagrante violación a la Constitución y a la ley. El art. 145 constitucional dice: Artículo 145.- Protección de la Función Pública. La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley.

La parte recurrente ataca la sentencia también, en el sentido, de que los juzgadores en su sentencia cometieron una incorrecta interpretación del artículo 8 de la ley No. 314 del 1964, toda vez, que, según el MIREX,

para funcionario ser de carrera no basta con acumular 10 años o más en el servicio exterior.
En defensa de la sentencia atacada y refutando este argumento del recurrente, el recurrido le expresa a este colegiado que lo siguientes:

Honorables Magistrados, Desconoce el MIREX que el legislador en la ley No. 314 del 1964 en su art. 8 párrafo 1, otorga y sin necesidad de emitir acto administrativo, la Carrera Diplomática al servidor diplomático o consular que tenga o cumpla en lo sucesivo diez años. Basta con tener diez años. El recurrente no tiene que probar nada, es suficiente con haber cumplido 10 años para quedar en la carrera diplomática. En el caso del recurrido no solo cumplió diez años dentro de la ley No. 314 del 1964 Orgánica de la secretaria de Estado de Relaciones Exteriores, sino que este funcionario diplomático sobrepasó los años. El recurrido ingreso al servicio exterior el 9 de septiembre del año 2004 y pertenece a la carrera diplomática, toda vez, que tiene más diez años en el servicio exterior y conforme a la ley No. 314 del 1964, Orgánica de la secretaria de Estado de Relaciones Exteriores en su artículo 8 párrafo 1, establece que todo aquel funcionario que al momento de la publicación de esta ley tenga o cumpla en lo sucesivo DIEZ AÑOS queda incorporado en la carrera diplomática. Leonardo Anviolis Vásquez tiene más de 10 años (2004-2021) y fue nombrado bajo esta ley. Es decir, Honorables Magistrados, el recurrido al ser nombrada en el año 2004 y el Reglamento de Carrera Diplomática promulgado en el año 2019 y desvinculado por Decreto No. 76-21 (art. 28) de fecha 9 de febrero del 2021, en todo ese intermediario, el recurrido acumuló más de 10 años. Por lo que, si bien es cierto, que la ley No. 630-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores fue promulgada en el año 2016, esta ley, manda, establece y ordena en el art. 63, que los nuevos requisitos

que regirán para el ingreso a la Carrera Diplomática se harán conforme al Reglamento de Carrera Diplomática. Pues honorables jueces, al promulgarse la ley en el 2016 esta no afectó el ***DERECHO DE EXPECTATIVA*** *del recurrido, al contrario, dicho derecho de expectativa continúo abierto y, en consecuencia, el recurrido adquirió los diez años y más, por lo que la sentencia atacada interpreto correctamente la normativa legal, ley No. 314 del 1964 en su artículo 8 y protegió el tránsito del derecho de expectativa al* ***DERECHO ADQUIRIDO*** *del recurrido.*

Tribunal Superior Administrativo Administró justicia correctamente y reconoce carrera diplomática a quien haya cumplido diez años en el servicio exterior*. La primera sala del Tribunal Superior Administrativo en su sentencia No. 0030-02-2021-SSEN-00361 de fecha 22 de agosto del año 2021 reconoce y cita el artículo 8 de la ley No. 314 del 1964 en el sentido de que se adquiere la condición de funcionario de carrera a quien haya cumplido a la fecha de la promulgación de esta ley, o cumplan en lo sucesivo diez años de servicios en el servicio exterior.*

Por otro lado, el MIREX con esta alegación errónea desconoce que la Carrera Diplomática se rige por un cuerpo de leyes y reglamentos se rige por las leyes No. 314 del 1964 Orgánica de la secretaría de Estado de Relaciones; ley 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior el cual fue establecido mediante decreto No. 46-19, según gaceta oficial No. 10931 en fecha del 31 de enero de 2019. Este cuerpo jurídico es el que regentea la Carrera Diplomática y no la ley No. 41-08 de Función Pública. Por lo que esta ponderación de MIREX no tiene fundamente ni asidero jurídico. En cambio, produce una desnaturalización del derecho positivo.

b. Con base en dichas consideraciones, la parte recurrida concluye solicitando al Tribunal lo siguiente:

PRIMERO: *que se confirme en todas sus partes la sentencia de Amparo No. 0030-02-2021-SSEN-00361 de fecha 22 de agosto del año 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.*

SEGUNDO: *que este colegiado rechace las prestaciones y conclusiones del recurrente.*

TERCERO: DECLARAR *libre de costas el presente proceso, por aplicación del artículo 66 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

CUARTO: *Que por principio de oficiosidad supla cualquier deficiencia jurídica y que en base el principio iura novit curia el cual constituye un principio en virtud del cual se permite a los Jueces y Tribunal resolver los litigios con aplicación de normas distintas de las invocadas por los litigantes.*

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

a. La Procuraduría General de la República expone, mediante instancia depositada, el veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022), lo siguiente:

ATENDIDO: A que esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX)

suscrito por sus abogados José Ramón Frías López, Cristino Cabrera Encarnación y Rafael morillo Camilo, encuentra expresados satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por la recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones y ampulosidades innecesarias, se procede a pedir pura y simplemente a ese honorable tribunal, acoger favorablemente el recurso por ser procedente en la forma y conforme a la constitución y las leyes.

b. Y con base en ese criterio, concluye así:

DE MANERA PRINCIPAL:

ÚNICO: ACOGER íntegramente, tanto en la forma como en el fondo, el Recurso de Revisión interpuesto en 04 de octubre del 2021, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) contra la Sentencia No. 0030-02-2021-SSEN-00361, de fecha 11 de agosto del 2021, emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de Amparo Constitucional, y, en consecuencia, DECLARAR SU ADMISIÓN y REVOCAR la sentencia recurrida, por ser el recurso conforme a derecho.

7. Pruebas documentales

En el legajo de piezas que integran el expediente concerniente al presente recurso, los documentos más relevantes son los siguientes:

1. Una copia fotostática de la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00361, dictada, el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

2. El Acto núm. 1797/2021, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Raymi Yoel del Orbe Regalado, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual es notificada al Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), al señor Leonardo Anviolis Vásquez y a la Procuraduría General Administrativa, la indicada sentencia.

3. El escrito contentivo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), depositado, el cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021), ante el Centro de Servicio Presencial del Edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional.

4. El Acto núm. 99/2022, del quince (15) de febrero de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Ramón Darío Ramírez Solís, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notificó el presente recurso de revisión a la Presidencia de la República.

5. El Acto núm. 42-22, del diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notificó la instancia recursiva a la Procuraduría General Administrativa.

6. El Acto núm. 12-2022, del doce (12) de enero de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte,

alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notificó a la parte recurrida, señor Leonardo Anviolis Vásquez, la referida instancia.

7. El escrito de defensa depositado, el dieciocho (18) de enero de dos mil veintidós (2022), por el señor Leonardo Anviolis Vásquez, el cual fue recibido en este tribunal, el quince (15) de junio de dos mil veintidós (2022).

8. El escrito depositado, el veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022) por la Procuraduría General de la República, el cual fue recibido en este tribunal, el quince (15) de enero de dos mil veintidós (2022).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

a. El conflicto a que este caso se refiere tiene su origen en la acción de amparo que, el trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021), fue interpuesta por el señor Leonardo Anviolis Vásquez. Mediante dicha acción, el señor Vásquez procura la tutela de su derecho al debido proceso, al trabajo y la dignidad humana, conforme a lo previsto en los artículos 38, 62 y 69 de la Constitución. La causa de dicha acción es la desvinculación del señor Vásquez como embajador adscrito del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), la cual se produjo mediante el Decreto núm. 76-21, expedido, el nueve (9) de febrero de dos mil veintiuno (2021), por el presidente de la República, cuando el mencionado señor –según alega éste en la instancia introductiva de instancia– se encontraba en licencia médica y pese a que, supuestamente, era empleado de carrera diplomática.

b. Esta acción fue decidida mediante la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), la cual fue acogida sobre la base de que la desvinculación del señor Leonardo Anviolis Vásquez por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) se efectuó sin haberse agotado el debido proceso establecido en la Ley núm. 41-08, y en inobservancia del artículo 8, párrafo, de la Ley núm. 314-1964, la cual incorpora al referido señor al régimen especial de carrera diplomática. Además, el tribunal *a quo* tomó en consideración los certificados médicos depositados por el señor Vásquez ante el mencionado ministerio, los cuales –conforme a la sentencia impugnada– daban cuenta del estado de salud del accionante. De lo indicado, el tribunal *a quo* concluyó que en el presente caso habían sido vulnerados los derechos fundamentales invocados por el accionante, los derechos al derecho al trabajo y a la dignidad humana.

c. No conforme con esta decisión, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

9. Competencia

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

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

Antes de conocer el fondo del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, procede determinar, como cuestión previa, la admisibilidad o no de dicho recurso, a lo cual procedemos a continuación.

a. En primer lugar, este tribunal se referirá al fin de inadmisión presentado por el recurrido, señor Leonardo Anviolis Vásquez, quien considera que el recurso fue interpuesto fuera del plazo previsto por el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

b. En ese sentido, es necesario analizar el presupuesto establecido en la parte *in fine* del artículo 95 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Este texto dispone: *El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaria del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*.

c. En relación con referido plazo, este tribunal, en su Sentencia núm. TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), indicó: *El plazo establecido en párrafo anterior*[1] *es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales [sic], ni el primero ni el último de la notificación de la sentencia*. Por tanto, en el referido plazo sólo se computarán los días hábiles, excluyendo, por consiguiente, los días no laborables, como sábados, domingos o días feriados, además de los días francos. Este criterio ha sido ratificado por el Tribunal en todas las decisiones en que ha sido necesario referirse al asunto"[2].

[1] Se refiere al plazo de cinco días previsto por el señalado artículo 95 de la ley 137-11.
[2] Véase, sólo a modo de ejemplo, además de la ya citada, las sentencias TC/0061/13, de 17 de abril de 2013; y TC/0132/13, de 2 de agosto de 2013, entre muchas otras.

Entre estas decisiones cabe destacar la Sentencia núm. TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), en la que este órgano constitucional precisó al respecto lo siguiente: *... este plazo debe considerarse franco y sólo serán computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal mediante su sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). odo [sic] ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales*.[3]

d. En el presente caso se advierte que la sentencia recurrida fue notificada al Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), por intermedio de su abogado constituido y apoderado especial, Lic. Cristino Cabrera Encarnación, mediante el Acto núm. 1797/2021, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Raymi Yoel del Orbe Regalado, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

e. En un caso como el que nos ocupa, en el que la sentencia impugnada fue notificada al abogado apoderado de la parte recurrente, este Tribunal Constitucional estableció, mediante la Sentencia núm. TC/0217/14, de diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014), lo siguiente:

> *Adicionalmente, el Tribunal hace énfasis en que la sentencia recurrida igualmente fue notificada a la abogada del recurrente –abogada tanto en la acción de amparo como en el presente recurso de revisión constitucional–el veinte (20) de febrero de dos mil doce (2012), quien,*

[3] El Tribunal precisó aún más este criterio cuando se vio en la necesidad de distinguir entre el plazo para recurrir en revisión las sentencias de amparo y el plazo para recurrir en revisión las sentencias de decisiones jurisdiccionales. Esa precisión fue hecha en la sentencia TC/0143/15, de 1 de julio de 2015, en la que este órgano constitucional afirmó: "… a partir de esta decisión el Tribunal establece que **el criterio fijado en la Sentencia TC/0080/12, sobre el cómputo de los plazos francos y hábiles solo aplica** [*sic*] **en los casos de revisión constitucional en materia de amparo** y que **el criterio sobre el plazo para la revisión constitucional de decisión jurisdiccional será franco y calendario"**. (Las negritas son nuestras).

sin embargo, interpuso el recurso –como ya se ha dicho–más de un (1) año después de dicha notificación, es decir, con posterioridad al plazo de cinco (5) días establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.
En tal sentido, es importante resaltar que en la especie no resulta aplicable el precedente establecido en la Sentencia TC/0034/13, el cual afirmó: Ahora, si bien es cierto el hecho de que una de las partes haya elegido domicilio en el estudio de su abogado, en principio, esto no invalida tal notificación; ya el criterio jurisprudencial que en la actualidad abraza la Suprema Corte de Justicia es que si la parte notificada experimenta un agravio que afecte su derecho de defensa, sólo en ese caso la notificación carecerá de validez.

En efecto, en esa ocasión el Tribunal acogió un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia, el cual establece que: (...) la notificación de la sentencia no fue realizada ni en la persona ni en el domicilio de la hoy recurrente, sino que fue hecha en el estudio profesional de sus abogados apoderados cuyo mandato ad-litem [*sic*] *finalizó con el pronunciamiento del fallo ahora atacado; que, como ha sido juzgado, se ha admitido como válida la notificación hecha en domicilio de elección de las partes, siempre que esa notificación, así efectuada, no le cause a la parte notificada ningún agravio que le perjudique en el ejercicio de su derecho de defensa.*

En vista de esto, el Tribunal terminó concluyendo que: No haber notificado a la compañía BAT República Dominicana, en su calidad de parte en su propio domicilio, independientemente del domicilio de sus abogados, teniendo la dirección exacta de la referida compañía, según consta en la notificación realizada por la Secretaría del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha doce (12) de enero

> *de dos mil diez (2010), afecta el derecho a la defensa y el debido proceso establecido por el artículo 69, numerales 1, 2 y 7 de la Constitución de la República.*
> *En la especie, como ya se ha dicho, no es aplicable el supraindicado precedente, puesto que en el referido caso la parte recurrente cambió el abogado que defendió sus intereses en la instancia previa y fue a propósito de ese cambio que el Tribunal hizo el pronunciamiento señalado, mientras que en el presente conflicto, la abogada del recurrente fue la misma, tanto en la acción de amparo como en el recurso de revisión constitucional en materia de amparo, por lo que el agravio o perjuicio que exige el precedente del Tribunal para invalidar la notificación de la sentencia no se encuentra presente*.

f. Este precedente ha sido reiterado en las Sentencias núms. TC/0436/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), y TC/0483/19, del seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). En estas decisiones, el Tribunal precisó lo siguiente:

> […] *este tribunal entiende que en el precedente anteriormente citado se evidencia que la notificación hecha al abogado de la recurrente fue considerada válida a los fines de determinar la extemporaneidad o no del recurso, en virtud de que sus intereses fueron defendidos por el mismo abogado, tanto ante el tribunal que dictó la sentencia recurrida como ante el tribunal apoderado del recurso de revisión constitucional, tal como ha ocurrido en el presente caso, conforme a lo debidamente verificado por este tribunal mediante el estudio de los documentos referidos a dicha representación*.

g. De las citadas decisiones se concluye que este órgano constitucional ha establecido como precedente que es válida la notificación (de la sentencia posteriormente impugnada) hecha en manos del abogado que representó a la parte de que se trate en el proceso, siempre que ese mismo abogado continúe defendiendo los intereses de esa parte en ocasión del recurso de revisión que sea interpuesto contra la sentencia así notificada. Es lo que ha verificado este órgano constitucional en este caso, razón por la cual se da como buena y válida la notificación de referencia, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

h. De conformidad con lo indicado, el Tribunal da por establecido que entre el veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) (fecha de notificación de la sentencia) y el cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021) (fecha de interposición del recurso), transcurrieron cinco días hábiles, si del indicado plazo excluimos los dos días francos (*dies a quo* y *dies ad quem*), el sábado 25, el domingo 26 y el 24 de septiembre (Día de las Mercedes), además del sábado 2 y del domingo tres (3) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por ser días no hábiles. De ello concluimos que el último día hábil para interponer el recurso en cuestión fue el lunes cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021), lo que significa que el recurrente interpuso su recurso dentro del plazo establecido por el artículo 95 de la Ley núm. 137-11. Procede, en consecuencia, rechazar el medio de inadmisión de referencia, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia.

i. Por otra parte, y de conformidad con el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, la admisibilidad del recurso de revisión constitucional contra toda sentencia de amparo está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada. Esta condición 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. En su Sentencia núm. TC/0007/12, de veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), el Tribunal señaló casos –no limitativos– en los que se configura la relevancia constitucional. Se trata de situaciones:

> *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.*

j. En la especie, la especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el conocimiento del presente recurso de revisión permitirá a este Tribunal Constitucional continuar afinando el criterio adoptado por este tribunal en casos similares al que ahora ocupa nuestra atención, en el que un funcionario público incoa una acción de amparo contra un órgano del Estado. La trascendencia es mayor cuando se vislumbra, *prima facie*, que el tribunal *a quo* ha desconocido el precedente sentado por el Tribunal Constitucional en casos similares.

11. En cuanto al fondo del recurso

a. Tal como hemos apuntado anteriormente, el recurso de revisión constitucional a que se contrae el presente caso se interpone contra la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021). Esta decisión acogió la acción de amparo interpuesta por el señor Leonardo Anviolis Vásquez sobre la consideración de que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) desvinculó a dicho señor sin agotar el debido proceso previsto por la Ley núm. 41-08, desconociendo, en esta situación, los artículos 38, 62 y 69 de la Constitución relativos, de manera respectiva, a los derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo y al debido proceso. Y sobre esa base ordenó el reintegro del accionante a la posición que ostentaba al momento de su cancelación, le reconoció el tiempo que el accionante estuvo fuera de su puesto de trabajo y ordenó el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de la cancelación hasta el reintegro.

b. El recurrente, Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), pretende, mediante su acción recursiva, que la sentencia atacada sea anulada, por entender que el tribunal *a quo* hizo una errónea apreciación de los supuestos derechos del señor Vásquez. De igual forma, entiende que el juez de amparo desconoció las facultades constitucionales del presidente de la República para dictar decretos.

c. El recurrido, señor Leonardo Anviolis Vásquez, considera, por su parte, que la sentencia atacada debe ser confirmada. Sostiene que no ha hecho más que cuestionar un acto administrativo presidencial contentivo a un decreto que desvincula a un empleado de carrera diplomática cuando se encontraba de licencia médica; acto que –según alega– no fue precedido del debido proceso

de ley ni de la motivación que requiere la desvinculación de un funcionario de carrera.

d. La Procuraduría General Administrativa considera, por su parte, que los medios promovidos por el recurrente han sido satisfactoriamente expresados. En tal virtud, solicita que sea acogido el presente recurso, por ser procedente en la forma y conforme a la Constitución y las leyes.

e. Mediante la sentencia impugnada el tribunal *a quo* acogió la acción de amparo incoada por el señor Leonardo Anviolis Vásquez, sobre la base de la siguiente consideración;

> […] *se ha comprobado una violación del debido proceso y de los derechos fundamentales por parte de los accionantes se ha comprobado una violación del debido proceso y de los derechos fundamentales por parte de los accionados MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, en perjuicio del señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ, por haber sido desvinculado por medio del decreto núm. 76-21 de fecha 09/02/2021, emitido por la presidencia de la República Dominicana, el cual derogó el decreto núm. 1173-04, de fecha 09 de septiembre de 2004, sin haber primero, haber ahotado el debido proceso de la ley 41-08 sobre ley de función pública; segundo, que tanto el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, al momento de su desvinculación no sopesaron el estado de salud del cual está padeciendo el accionante (visto certificado médico de fecha 23 de junio 2020), más aún que la parte accionante había demostrado mediante las constantes licencias médicas depositadas ante el Departamento de*

Recursos Humanos del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y antes de ser desvinculación [*Sic*] *el Hospital Padre Billini emitió la certificación medica de fecha 02 de febrero de 2021, certificado que el señor LEONARDO ANVIOLIS VÁSQUEZ presenta un diagnóstico de enfermedad de Parkinson y síndrome mental orgánico moderado progresivo (siendo esta recibida en fecha 02/02/2021 en el Ministerio de Relaciones Exteriores), dicho esto las instituciones no velaron por los derechos del amparista, en tales atenciones, este Tribunal entiende procedente acoger la presente acción de amparo, en los términos establecidos por Ley, como se hará constar en la parte dispositiva de la presente sentencia.*

f. Como ha podido apreciarse, conforme al estudio de la sentencia impugnada, el tribunal a *quo* procedió a conocer el fondo de la acción de amparo de referencia sin antes examinar y determinar, como cuestión previa, si ésta era o no admisible a la luz de lo prescrito por el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, tomando en consideración que dicha acción está referida a una controversia de carácter jurisdiccional entre un funcionario público y un órgano del Estado. Y es que en esa situación dicho órgano judicial debió determinar si la vía del amparo era la idónea para resolver la controversia o si, en cambio, dicho conflicto debía ser dirimido por la jurisdicción contencioso administrativa, por referirse a un asunto que cae dentro de la esfera de la Administración Pública, el cual, por consiguiente, se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables en esa materia, a partir, sobre todo, de lo prescrito por el artículo 165 de la Constitución y las Leyes núms. 1494, 13-07, 41-08 y 630-16.

g. Procede, por consiguiente, revocar la sentencia impugnada. En esa situación, y en aplicación del principio de economía procesal, y siguiendo con el criterio establecido en el precedente fijado en la Sentencia núm. TC/0071/13,

de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013)[4], este órgano constitucional se abocará el conocimiento de la referida acción de amparo.

12. En cuanto a la acción de amparo

a. La presente acción de amparo fue interpuesta, el trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021), por el señor Leonardo Anviolis Vásquez. Como se ha dicho, mediante esta acción el señor Vásquez pretende que se ordene su reintegro al Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), luego de ser desvinculado mediante el Decreto núm. 1173-14, emitido, el nueve (9) de febrero de dos mil veintiuno (2021), por el presidente de la República. Solicita, además, el pago de los salarios caídos y la aplicación de un *astreinte* de RD$ 10,000.00 por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia que ordene el reintegro solicitado.

b. La parte accionada solicita que la acción de amparo sea declarada inadmisible, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, por entender que debe ser el tribunal contencioso-administrativo el que conozca de la referida acción. Este pedimento constituye una cuestión previa, la cual, en tanto que tal, debe ser decidida en primer término por este órgano constitucional.

c. En un caso análogo al que ocupa nuestra atención, resuelto mediante la Sentencia núm. TC/0150/14, de catorce (14) de julio de dos mil catorce (2014), el Tribunal Constitucional afirmó:

> […] *en el caso que nos ocupa existe una vía idónea en el marco de nuestro ordenamiento jurídico para que así la accionante, hoy*

[4] Este criterio fue reiterado en las sentencias TC/0185/13, de 11 de octubre de 2013; TC/0012/14, de 14 de enero de 2014; TC/0127/14, de 25 de junio de 2014; y TC/0222/15, de 19 de agosto de 2015.

recurrida en amparo, actúe bajo la garantía del principio de especialización consagrado en el artículo 74 de la Ley núm. 137-11, como resulta la naturaleza intrínsecamente penal de este expediente, cuestión que en la especie excluye la idoneidad de la vía del amparo.

d. En lo que concierne a considerar el recurso contencioso administrativo como la vía efectiva para dirimir conflictos surgidos a partir de la desvinculación de algún funcionario o empleado público, este órgano constitucional estableció, mediante la Sentencia núm. TC/0004/16, de diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), lo siguiente:

Como bien estableció el Tribunal Superior Administrativo en la sentencia impugnada, de conformidad con la Ley núm. 13-07, la vía contenciosa administrativa está abierta para dirimir este tipo de controversia (de índole laboral), pues lo que invoca la parte accionante es la revocación de su desvinculación de su puesto como oficial del Estado Civil del municipio Villa Altagracia. Lo anterior implica que, para determinar si procede la revocación del acto de desvinculación del referido puesto, se precisa que se demuestre que la desvinculación de la recurrente de sus funciones, como oficial del Estado Civil, fue ordenada de manera arbitraria. Pero esta prueba de dicha desvinculación debe hacerse ante la vía ordinaria, en particular, ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de pruebas ordinarios.

Como fue también señalado por el Tribunal Superior Administrativo, en el tenor de lo anterior, en la Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), este tribunal constitucional 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 efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuándo procede el pago de impuestos.

Es igualmente oportuno señalar que admitir que los conflictos de índole laboral, ya sean ante entes privados o públicos, puedan ser conocidos en la jurisdicción de amparo, equivaldría a la desnaturalización de esta institución y al entorpecimiento de la labor de los jueces que la conocen, pues poco sentido tendría la utilización de la vía ordinaria (ante la jurisdicción laboral o contencioso administrativa, según el caso) si permanece abierta la vía del amparo para los mismos fines.

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

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

a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.

f. Las razones por las cuales el recurso contencioso administrativo es considerado una vía eficaz para esta especie de controversias fueron explicadas por este órgano constitucional en la Sentencia núm. TC/0030/12, de tres (3) de agosto de dos mil doce (2012). En esa decisión, el Tribunal juzgó lo que, a continuación, consignamos:

En el ejercicio de las atribuciones indicadas el Tribunal de Primera Instancia puede ordenar, al igual que el Tribunal Superior Administrativo, medidas cautelares, en aplicación del artículo 7 de la referida Ley 13-07, texto que establece lo siguiente: Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días. I) En la especie, el Tribunal de Primera Instancia podía ordenar la suspensión del mandamiento de pago de referencia, hasta que se resolviera el aspecto relativo a la regularidad de la liquidación de los arbitrios, con lo cual quedaba abierta la posibilidad de que el accionante resolviera su

> *pretensión más urgente: evitar que sus bienes fueran embargados. m) La efectividad de esta vía resulta incuestionable, ya que, según el artículo 7.6 de la mencionada Ley 13-07, la solicitud de la medida cautelar tiene efecto suspensivo. Es decir, que desde el momento que la parte interesada haga el pedimento, el acto de que se trate no puede ejecutarse.*

g. Como se observa, uno de los elementos tomados en cuenta por este tribunal para determinar que la señalada vía es más eficaz que la del amparo, es que el juez que conoce de ella está facultado para dictar medidas cautelares si así lo requirieren las circunstancias del caso. De ese modo, esa vía resulta ser la más eficaz para la adecuada protección de los derechos invocados.

h. Es pertinente indicar, asimismo, que en la Sentencia núm. TC/0275/18, de veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018), este Tribunal Constitucional estableció que en los casos en que se declare la acción inadmisible por existencia de otra vía eficaz, esta operará como una de las causales de interrupción civil de la prescripción. En efecto, la referida sentencia estableció lo siguiente:

> […] *En este orden, la interrupción civil operará en todos los casos en los que la acción de amparo haya sido declarada inadmisible por existir otra vía efectiva, independientemente de la fecha en que la acción de amparo haya sido interpuesta.*

i. No obstante, conviene destacar que la interrupción civil sólo operará cuando la acción de amparo se haya incoado antes de que venza el plazo previsto para acudir a la vía que el Tribunal Constitucional considera eficaz. En efecto, en la Sentencia núm. TC/0344/18, de cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), el Tribunal precisó:

> *No obstante lo anterior, es menester resaltar que, para la aplicación del aludido criterio de la interrupción civil de la prescripción, resulta además necesario la satisfacción de otro requerimiento exigido por el precedente TC/0358/17, a saber: que el plazo de la acción o del recurso que este colegiado estime como efectivo ─de acuerdo con el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11─ se encuentre hábil al momento del sometimiento de la acción de amparo; situación que en la especie, como se ha expuesto previamente, ha quedado comprobada en el precedente literal j), motivo por el cual el Tribunal Constitucional dictamina la aplicación de dicho criterio en favor de la accionante, JT Negocios Múltiples, S.R.L.*

j. En consecuencia, procede acoger el recurso de revisión de sentencia de amparo que nos ocupa, revocar la sentencia recurrida y, además, declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos; así como los votos salvados de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano. Consta en acta el voto salvado del magistrado Miguel Valera Montero, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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 interpuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) contra la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el referido recurso y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

TERCERO: DECLARAR, de conformidad con la Ley núm. 137-11, la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por el señor Leonardo Anviolis Vásquez en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y la Presidencia de la República.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, según lo dispuesto por los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución y 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: ORDENAR la comunicación, por secretaría, de esta sentencia, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), a la parte recurrida, Leonardo Anviolis Vásquez, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General Administrativa.

SEXTO: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Sámuel, juez segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante Ley 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 disidente, mi discrepancia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del pleno, tal como en resumidas cuentas expongo a continuación.

VOTO DISIDENTE:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), interpuso un recurso de revisión constitucional de decisión de amparo contra de la Sentencia 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), que acogió la acción de amparo interpuesta por el señor Leonardo Anviolis Vásquez, tras considerar que fueron comprobadas violaciones al debido proceso y a los derechos fundamentales del accionante-recurrido de parte del recurrente-accionado, Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex).

2. Los honorables jueces de este Tribunal concurrieron con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia recurrida, conocer la acción de amparo y declarar su inadmisibilidad por la existencia de otra vía más efectiva, conforme dispone el artículo 70.1 de La Ley 137-11, tras considerar que el recurso contencioso administrativo es la vía más idónea para dirimir conflictos surgidos como consecuencia de la desvinculación de un funcionario o empleado de una administración.

3. Sin embargo, en argumento a contrario, esta Corporación en su imperativo deber de protección de los derechos fundamentales, debió rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida, tras comprobar, al igual que lo hizo el juez de amparo, las groseras violaciones a los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la salud y el derecho y las garantías a la tutela judicial efectiva y debido proceso del amparista.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA PROCEDÍA RECHAZAR EL RECURSO DE REVISIÓN Y CONFIRMAR LA DECISION, AMPARANDO EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO, LA DIGNIDAD HUMANA, LA VIDA Y LA SALUD.

1. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, esta corporación acogió el recurso de revisión de decisión de amparo, revocó la sentencia recurrida, y declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo por aplicación del artículo 70.1 de la Ley 137-11, tras considerar que la vía más efectiva para conocer sobre los bienes jurídicos en conflicto es el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo. Los argumentos expuestos para arribar esta decisión son los siguientes:

> *"(…) 11.6 Como ha podido apreciarse, conforme al estudio de la sentencia impugnada, el tribunal a quo procedió a conocer el fondo de la acción de amparo de referencia sin antes proceder, como cuestión previa, a examinar y determinar si ésta era o no admisible a la luz de lo prescrito 70.1 de la ley 137-11, tomando en consideración que dicha acción está referida a una controversia de carácter jurisdiccional entre un funcionario público y un órgano del Estado. Y es que en esa situación dicho órgano judicial debió determinar si la vía del amparo era la idónea para resolver la controversia o si, en cambio, dicho conflicto debía ser dirimido por la jurisdicción contencioso administrativa, por referirse a un asunto que cae dentro de la esfera de la Administración Pública, el cual, por consiguiente, se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables en esa materia, a partir, sobre todo, de prescrito por el artículo 165 de la Constitución y las leyes 1494, 13-07, 41-08 y 630-16.*

11.7 Procede, por consiguiente, revocar la sentencia impugnada. En esa situación, y en aplicación del principio de economía procesal y siguiendo con el criterio establecido en el precedente fijado en las sentencias TC/0071/13, de 7 de mayo de 2013[5]*, este órgano constitucional avocará el conocimiento de la referida acción de amparo de amparo.*

(…) 12.2 La parte accionada solicita que la acción de amparo debe ser declarada inadmisible en virtud del artículo 70.1, de la ley 137-11, por entender que debe ser el tribunal contencioso el que conozca sobre la referida acción. Este pedimento constituye una cuestión previa, la cual, en tanto que tal, debe ser decidida en primer término por este órgano constitucional.

(…) 12.5 Ciertamente, la referida vía es eficaz, en la medida que el tribunal que conoce de un recurso contencioso administrativo está habilitado para dictar medidas cautelares y, en este sentido, evitar, en caso de ser necesario, que el accionante en amparo sufra un daño irreparable. Dicha facultad se desprende del artículo 7 de la Ley núm. 13-07 (…).

(…) 12.7 Como se observa, uno de los elementos tomados en cuenta por este Tribunal para determinar que una vía distinta a la acción de amparo es eficaz es que el juez que conoce de ella esté facultado para dictar medidas cautelares, sí así lo requirieran las circunstancias del

[5] Criterio reiterado en las sentencias TC/0185/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), TC/0012/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), así como la TC/0222/15, del diecinueve (19) de agosto de dos mil quince (2015).

caso. En este sentido, nos encontramos en presencia de una vía eficaz, la cual permite una protección adecuada de los derechos invocados."

2. Sin embargo, esta corporación constitucional en el conocimiento de un recurso de revisión de amparo con parecido plano fáctico decidido mediante la Sentencia TC/0833/17[6] del quince (15) días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete (2017), acogió la acción de amparo estableciendo, entre otras, las siguientes consideraciones:

> *"k. …… si bien la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene competencia para conocer del reclamo del accionante por vía administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, el juez de amparo al rechazar el alegato de que existían otras vías judiciales que imponían la inadmisibilidad de la acción, consideró que esto aplica cuando ellas ofrezcan una protección eficaz e idónea para la protección de los derechos fundamentales cuya vulneración se invoca.*
> *(…) m. Por consiguiente, inadmitir la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho no siempre resulta el objeto de esta causal, ya que la efectividad de la acción puede ser valorada en casos particulares relevantes, en la medida que sea idónea, eficaz y adecuada para tutelar los derechos invocados. Para este colegiado la protección de los derechos personalísimos a la vida y a la salud, por ejemplo, justifican la actuación oportuna del juez para evitar la producción de cualquier tipo de daños que, en la mayoría de estos casos, son irreparables.*

[6] Expediente núm. TC-05-2016-0344, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Dirección General de Embellecimiento, contra la Sentencia núm. 0003-2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el doce (12) de enero de dos mil dieciséis (2016).

Expediente núm. TC-05-2022-0184, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) contra la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

n. Si bien en algunos casos, aun tratándose de presuntas vulneraciones a derechos fundamentales, la vía efectiva no resulta ser el amparo, –en razón de las medidas de instrucción y/o peritajes que deban ser realizados para determinar si la vulneración invocada ha tenido lugar– este colegiado considera que en la especie, la vía del amparo era la idónea, pues estas medidas no eran necesarias y, por tanto, el tribunal se encontraba en condiciones de decidir el conflicto planteado; máxime cuando se verifica que el expediente relativo al caso que nos ocupa contenía los elementos probatorios necesarios para decidir la cuestión.
o. El criterio de que la acción de amparo es la vía idónea que tiene toda persona para tutelar los derechos fundamentales vulnerados ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias TC/0197/13, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013) (página 11, párrafo 10.1, literal a), TC/0217/13 del veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013) (página 18, párrafo h) y TC/0205/13 del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013) (página 18, literal z) página 12, literal h) y página 11 y 12, literal e).
p. Igualmente, en un caso análogo, este tribunal determinó, en su Sentencia TC/0088/14, del veintiséis (26) de mayo de dos mil catorce (2014), que:
Cuando existe riesgo de que mediante el uso de las vías ordinarias, la protección de los derechos fundamentales conculcados pudiera resultar tardía, o cuando se advirtiere un daño inminente, motivado por acciones cometidas por autoridades públicas o por particulares que demanda ser reparado de forma inmediata, la acción de amparo constitucional es la vía idónea para tutelarlos."

3. En otros argumentos del indicado precedente TC/0833/17, este Tribunal, sostiene que la desvinculación de un empleado de la administración en licencia

médica, tras haber sufrido un accidente laboral, constituye una acción arbitraria de la autoridad que le priva de percibir su salario y que lo coloca en un estado de desprotección absoluta que debe ser amparado, veamos:

> *"x. En el presente caso, este tribunal advierte que la decisión en virtud de la cual se decidió la desvinculación del señor Héctor Cabrera, lesionó sus derechos fundamentales y se produjo en perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso que debe observar todo proceso judicial o administrativo, como juzgó el juez de amparo.*
> *(...) aa. En consecuencia, tal como se ha apuntado, este colegiado valora como adecuada y, por consiguiente, apegada a la Constitución y al ordenamiento procesal constitucional la decisión del juez de amparo, en tanto protegió los derechos fundamentales del recurrido en revisión constitucional en materia de amparo, señor Héctor Cabrera, pues constituye una acción arbitraria de la autoridad haberle desvinculado de su trabajo mientras se encontraba de licencia médica tras haber sufrido un accidente laboral privándole de percibir su salario, lo que lo coloca en un estado de desprotección absoluta que debió ser amparado.*[7]

4. Al igual que lo hizo el tribunal de amparo, esta Corporación, como hemos dicho, debió valorar particularmente, que: 1) que el recurrido-accionante fue desvinculado de la posición de embajador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores por medio al Decreto núm. 76-21 de fecha 09 de febrero de 2021, 2) que ostentó el cargo mencionado en el periodo comprendido entre los años 2004 al 2021 (aproximadamente por 17 años), 3) que por aplicación del artículo 8 de la Ley núm. 314-1964, de fecha 11 de julio de 1964, modificada por la actual

[7] Subrayado por nosotros para resaltar.

Ley Orgánica núm. 630-16, de 28 de julio de 2016, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, por haber ocupado dicha posición por un periodo de 10 años sucesivos y más, tenía la condición de funcionario de carrera, y se evidencia que le fueron vulnerados los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y estabilidad en la designación, y 4) que el accionante se encontraba fuera de la actividad laboral y por ende de la institución, con motivo de que había sido beneficiado de varias licencias médicas emitidas desde 23 de junio de 2020, con vigencia hasta la fecha de su desvinculación, debido a un diagnóstico de "enfermedad de Parkinson y síndrome mental orgánico moderado progresivo".

5. En este mismo orden, hemos constatado con el estudio del expediente que, previo a la desvinculación fueron depositadas todas y cada una de las licencias médicas otorgadas al recurrido-accionante en el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), en particular la emitida por el Hospital Padre Billini en fecha dos (02) de febrero de 2021, la cual certifica, que el señor Leonardo Anviolis Vásquez, presenta un diagnóstico de "enfermedad de Parkinson y síndrome mental orgánico moderado progresivo", certificación que fue recibida en la misma fecha de emisión de dicho documento.

6. Respecto de las licencias médicas, el artículo 75, numeral 1 del Reglamento núm. 523-09, de Relaciones Laborales en la Administración Pública, todo empleado tiene derecho a recibir una licencia médica con disfrute de sueldo por parte de sus empleadores, siempre y cuando sea por causa justificada. La mencionada norma señala lo siguiente:

> *"Artículo 75: Se concederán licencias con disfrute de sueldo en los casos y formas siguientes: 1) Licencia por enfermedad o accidente*

grave sufrido por un servidor que le produzcan invalidez podrá ser concedida previa petición escrita del interesado del cónyuge o de su familiar más cercano que este en la posibilidad de hacerlo acompañada de una certificación médica expedida por un facultativo reconocido quien hará los exámenes y estudios que estime necesarios para determinar la existencia de la enfermedad o los efectos del accidente así como la necesidad ordinariamente no excederá de tres (3) meses salvo que una nueva certificación debidamente ponderada determine la necesidad de una prórroga."

7. Con base en lo antes señalado, se advierte que la interpretación hecha por el tribunal de amparo ha sido acorde con precedentes de este tribunal constitucional y con el principio de favorabilidad, en relación con el cual, la Sentencia TC/0371/14 dictaminó que

"(…) el principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 7.5 de la ley 137-11, faculta a tomar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando establece: La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental."

8. De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución, las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables, y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado. Esto implica que el propio Tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a desligarse, en cuyo caso, como hemos apuntado, debe exponer los fundamentos

de hecho y de derecho que le conducen a modificar su criterio, tal como lo indica el párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11.

9. El autoprecedente, según afirma GASCÓN[8],

> *procede de las decisiones previas adoptadas por el mismo juez o tribunal que ahora tiene que decidir y lo concibe como un instrumento contra la arbitrariedad o, lo que es lo mismo, una garantía de racionalidad, y por consiguiente es consustancial a la tarea judicial, independientemente de las particularidades del sistema jurídico en que dicha actividad se desarrolla.*

10. A su juicio,

> *la doctrina del autoprecedente debe ser entendida como una traslación del principio Kantiano de universalidad al discurso jurídico de los jueces y tribunales, pues lo que dicho principio expresa es la exigencia de que exista una única solución correcta para los mismos supuestos y eso precisamente – aunque formulado con otros términos- es lo que representa la regla del autoprecedente*.

11. El apego a los precedentes se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (auto precedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

[8] GASCÓN, MARINA. (2011). Racionalidad y (auto) precedente. Breves consideraciones sobre el fundamento e implicaciones de la regla del autoprecedente. Recuperado de *https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//DRA.%20MARINA%20GASCON.pdf*

12. La importancia del precedente, ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de *precedentes judiciales* que hubieren resuelto casos similares al suyo[9]. Así que, la incorporación de esta institución en su legislación positiva constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

13. Es precisamente por lo anterior, que reiteramos el criterio planteado en los votos que hemos venido desarrollando sobre la importancia de los precedentes y su aplicación en casos de características similares, a fin de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica que tienen los ciudadanos.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

La cuestión planteada, conduce a que este Tribunal Constitucional, una vez conociera y valorara las irrefutables pruebas que obran en la glosa procesal, rechazara el recurso de revisión constitucional de amparo y confirmara la sentencia recurrida.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto

[9] Ver artículo 10 de la Ley 1437 de 2011. El nuevo código de procedimiento y de lo contencioso administrativo propuso a través de los artículos 10, 102, 269, 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011, un sistema que convierte a la jurisprudencia del Consejo de Estado en una guía para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo.

República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO JOSE ALEJANDRO AYUSO

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 coherentes con la posición mantenida.

I. Sobre el alcance del presente voto

Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto disidente, conviene precisar que no compartimos el criterio de que la sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021) por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, sea revocada y que sea declarada inadmisible la acción de amparo interpuesta el señor Leonardo Anviolis Vásquez en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y la Presidencia de la República en virtud de lo que establece el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Sin embargo, mediante el presente exponemos las razones por de nuestro desacuerdo en lo relativo a lo que expone el consenso de este Tribunal Constitucional sobre la existencia de otra vía efectiva.

El consenso mayoritario de este Colegiado fundamentó su criterio para revocar la sentencia y declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía más efectiva basándose, entre otros, en los motivos siguientes:

> *11.6 Como ha podido apreciarse, conforme al estudio de la sentencia impugnada, el tribunal a quo procedió a conocer el fondo de la acción de*

amparo de referencia sin antes examinar y determinar, como cuestión previa, si ésta era o no admisible a la luz de lo prescrito por el artículo 70.1 de la ley 137-11, tomando en consideración que dicha acción está referida a una controversia de carácter jurisdiccional entre un funcionario público y un órgano del Estado. Y es que en esa situación dicho órgano judicial debió determinar si la vía del amparo era la idónea para resolver la controversia o si, en cambio, dicho conflicto debía ser dirimido por la jurisdicción contencioso administrativa, por referirse a un asunto que cae dentro de la esfera de la Administración Pública, el cual, por consiguiente, se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables en esa materia, a partir, sobre todo, de lo prescrito por el artículo 165 de la Constitución y las leyes 1494, 13-07, 41-08 y 630-16.
(…)

12.4 En lo que concierne a considerar el recurso contencioso administrativo como la vía efectiva para dirimir conflictos surgidos a partir de la desvinculación de algún funcionario o empleado público, este órgano constitucional estableció, mediante la sentencia TC/0004/16, de 19 de enero de 2016, lo siguiente:

Como bien estableció el Tribunal Superior Administrativo en la sentencia impugnada, de conformidad con la Ley núm. 13-07, la vía contenciosa administrativa está abierta para dirimir este tipo de controversia (de índole laboral), pues lo que invoca la parte accionante es la revocación de su desvinculación de su puesto como oficial del Estado Civil del municipio Villa Altagracia. Lo anterior implica que, para determinar si procede la revocación del acto de desvinculación del referido puesto, se precisa que se demuestre que la desvinculación de la recurrente de sus funciones, como oficial del Estado Civil, fue ordenada de manera

arbitraria. Pero esta prueba de dicha desvinculación debe hacerse ante la vía ordinaria, en particular, ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de pruebas ordinarios.

Como fue también señalado por el Tribunal Superior Administrativo, en el tenor de lo anterior, en la Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), este tribunal constitucional 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 efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuándo procede el pago de impuestos.

Es igualmente oportuno señalar que admitir que los conflictos de índole laboral, ya sean ante entes privados o públicos, puedan ser conocidos en la jurisdicción de amparo, equivaldría a la desnaturalización de esta institución y al entorpecimiento de la labor de los jueces que la conocen, pues poco sentido tendría la utilización de la vía ordinaria (ante la jurisdicción laboral o contencioso administrativa, según el caso) si permanece abierta la vía del amparo para los mismos fines.

12.7 Como se observa, uno de los elementos tomados en cuenta por este tribunal para determinar que la señalada vía es más eficaz que la del amparo, es que el juez que conoce de ella está facultado para dictar medidas cautelares si así lo requirieren las circunstancias del caso. De ese modo, esa vía resulta ser la más eficaz para la adecuada protección de los derechos invocados.

> *12.8 Es pertinente indicar, asimismo, que en la sentencia TC/0275/18, de 23 de agosto de 2018, este tribunal constitucional estableció que en los casos en que se declare la acción inadmisible por existencia de otra vía eficaz, esta operará como una de las causales de interrupción civil de la prescripción.*

Entendemos que el juez de amparo, al momento de acoger la acción y amparar al accionante resguardó efectivamente los derechos invocados. Somos del criterio que, producto de las características especiales otorgadas a la acción de amparo las cuales expondremos más adelante, esta acción si posee mecanismos jurídicos particulares que apoyan al *amparista* para solucionar las vulneraciones a sus derechos fundamentales de una manera sencilla y rápida.

II. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía

La acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72 de la Constitución de la República Dominicana y 65 de la Ley núm. 137-11. 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.

En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, que establece:

> *El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisible 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.

Como consecuencia del carácter especial de la acción de amparo como la vía judicial para garantizar la tutela de un derecho fundamental[10], la admisibilidad de la acción de amparo debe ser asumida y solo en casos excepcionales debe la acción ser inadmitida. Este criterio fue sustentado ya por el tribunal constitucional en su precedente TC/0197/13, el cual establece que la inadmisibilidad de la acción de amparo *"debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla"*.

Tomando en cuenta las tres causales planteadas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, los numerales 1 y 3 (la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia), a diferencia del numeral 2 (el computo matemático del plazo de admisibilidad), son más complejos de encajar, pues alcanzan una extensa variedad de situaciones que hace difícil afianzar sus contenidos, sus objetos y sus alcances.

Por consiguiente, producto de que la acción de amparo es un proceso constitucional especializado para la protección exclusiva de los derechos fundamentales, "el carácter de excepcionalidad de la declaración de inadmisibilidad de la misma por la existencia de otra vía debe siempre ser justificado por el juez actuante exponiendo los razonamientos de su decisión de que, en el caso en concreto, existe otra vía más efectiva para remediar la

[10] Artículo 25.1 (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969)

presunción de la transgresión de derechos fundamentales consagrados en la Constitución".[11]

En el conocimiento de una acción la función del juez de amparo es esencialmente la de lograr que el amparista obtenga *"la protección inmediata de sus derechos fundamentales"*[12] de una manera *"sencilla y rápida"* como señala la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en su artículo 25.1[13]. Como garante de los derechos fundamentales del *amparista* el juez está obligado a justificar las razones por la cual entiende que la otra vía judicial es la más efectiva. Así lo podemos ver en la doctrina que desarrolla el profesor Eduardo Jorge Prats:

> *"… 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 inadmisible, 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'.*[14]

El Tribunal Constitucional consideró también en su precedente TC/0182/13 que *"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*

[11] Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009,
[12] Artículo 72 de la Constitución Dominicana
[13] Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969
[14] Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*; Fundación Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición actualizada, 2013, p. 190. Subrayado es nuestro.

idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados."

Además, es importante señalar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no sólo 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 esta 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, así mismo, 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 inadmisible, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.*

Por eso, la declaratoria de la existencia de otra vía judicial efectiva debe solo ser conferida cuando está comprobado que la otra vía es un remedio judicial más efectiva que el amparo, como establece el maestro Sagüez "*Solamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expedito o rápido o más eficaz, el amparo no será viable*".[15]

Un carácter básico del amparo, el cual ha sido señalado por las convenciones internacionales (Convención Americana "un recurso sencillo y rápido";

[15] Sagüez, Néstor Pedro. *Compendio de Derecho Procesal Constitucional.* Buenos Aires: Astrea, 2009.

Declaración Americana de Derechos Humanos "*un procedimiento sencillo y breve*"; y, Declaración Universal de Derechos Humanos y Pactos Internacional de Derechos Civiles y Políticos "*un recurso efectivo*") es la sencillez y rapidez del procedimiento para salvaguardar los derechos fundamentales. Salvo en casos muy específicos y muy excepcionales, las jurisdicciones ordinarias no le ofrecen al amparista una modalidad judicial más expedita que la vía del amparo.

Como referente regional sobre este aspecto, vemos que en Perú la configuración legal de la acción de amparo también establece la inadmisibilidad por esta causal, cuestión que para el constitucionalista peruano Gerardo Eto Cruz "*Aun cuando existan vías específicas igualmente satisfactorias, ello no implica que toda pretensión de amparo resulte improcedente*"[16]**.** Para apoyar su razonamiento cita una sentencia del Tribunal Constitucional peruano que dictaminó:

> "*Que, si bien de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5, inciso 2, la demanda de amparo no procede cuando existan -vías especificas, igualmente satisfactorias, ello no implica que toda pretensión planteada en el proceso de amparo resulta improcedente, siempre que haya a disposición del justiciable una vía ordinaria a la que acudir. Desde una perspectiva general, bien sabido es que para la protección de derechos constitucionales, las vías ordinarias siempre han de proveer vías procesales tuitivas, de modo que una aplicación general de tal causal de improcedencia terminaría por excluir toda posibilidad de tutela a través del proceso constitucional de amparo. Sin embargo, tal no es una interpretación constitucionalmente adecuada de la citada disposición, en especial, cuando ha de interpretársela desde el sentido que le irradia el artículo 200, inciso 2, de la Constitución y, además, desde la*

[16] Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Su interpretación y Desarrollo Jurisprudencial. Volumen 3, Lima, Grijley, 2019. P.1455

> *naturaleza del proceso de amparo, en tanto vía de tutela urgente. Desde tal perspectiva, en la interpretación de la referida disposición debe examinarse si, aun cuando existan vías judiciales específicas igualmente satisfactorias, la resolución de la pretensión planteada exige, en virtud de las circunstancias del caso, una tutela jurisdiccional urgentísima y perentoria*".

Por ende, es necesario que si el juez determina la existencia de otra vía judicial efectiva deberá motivar su decisión indicando las razones que entiende hace la otra vía judicial más efectiva y, al mismo tiempo, más expedita que el amparo para obtener la protección del derecho fundamental invocado.

III. Sobre el caso particular

Como hemos dicho, en la especie la mayoría de este Colegiado revocó la sentencia recurrida, puesto que a criterio mayoritario el Tribunal Superior Administrativo debió declarar inadmisible la acción de amparo del señor Leonardo Anviolis Vásquez por existencia de otra vía (art. 70.1 de la Ley 137-11).

Al estudiar el expediente, en el conocimiento de la acción de amparo la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante sentencia 030-02-2021-SSEN-000361, del once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), indicó que este Tribunal en su sentencia TC/0182/13 del 11 de octubre de 2013, estableció que:

> *Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo,* ***no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales***

> ***alegadamente vulnerados***. *De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda*. (negrita es nuestra)

Razón por la que dicho tribunal amparó al accionante encontrando vulneraciones a sus derechos, emitió una sentencia motivada en ello en favor del señor Leonardo Anviolis Vásquez.

Además advertimos al pleno al momento del conocimiento del presente caso, que también existe una violación al precedente TC/0833/17, de fecha 15 de diciembre de 2017, la cual confirmó una decisión de amparo en un caso de igual similitud del presente, pues existía una desvinculación a un servidor público amparado por una licencia médica, este Tribunal determinó la exientencia de violación al *derecho del debido proceso, de aquellas personas que prestan servicios a la Administración Pública*, concluyendo lo siguiente a saber:

> *aa. En consecuencia, tal como se ha apuntado, este colegiado valora como adecuada y, por consiguiente, apegada a la Constitución y al ordenamiento procesal constitucional la decisión del juez de amparo, en tanto protegió los derechos fundamentales del recurrido en revisión constitucional en materia de amparo, señor Héctor Cabrera, pues constituye una acción arbitraria de la autoridad haberle desvinculado de su trabajo mientras se encontraba de licencia médica tras haber sufrido un accidente laboral privándole de percibir su salario, lo que lo coloca en un estado de desprotección absoluta que debió ser amparado.*

IV. Conclusión.

En virtud de los planteamientos esgrimidos anteriormente, somos de opinión que, este Tribunal Constitucional al momento de conocer el presente recurso de

revisión en materia de amparo, debió en virtud de sus criterios confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida, pues está resguardando efectivamente los derechos del accionante, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución[17] y 65 de la Ley 137-11 [18].

Firmado: José Alejandro Ayuso, Juez

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia 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 disidente fundado en las razones que expondremos a continuación:

[17] Artículo 72.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si o por quien actúe en su nombre la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por su acción o la omisión de toda autoridad 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.

[18] Artículo 65.- Actos Impugnables. La acción de amparo será admisible contra todo acto de omisión de una autoridad o de cualquier particular, que de 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 derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data.

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto disidente, tuvo su origen en la acción de amparo que, en fecha trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021), interpuso el señor Leonardo Anviolis Vásquez procurando la tutela de su derecho al debido proceso, al trabajo y la dignidad humana, conforme a lo previsto en los artículos 38, 62 y 69 de la Constitución, por haber sido desvinculado como embajador adscrito del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), mediante el Decreto núm. 76-21, expedido en fecha nueve (9) de febrero de dos mil veintiuno (2021) por el Presidente de la República, cuando el mencionado señor –según alega éste en la instancia introductiva– se encontraba en licencia médica y pese a que, era empleado de carrera diplomática.

2. Dicha acción fue decidida mediante la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-000361, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), la cual fue acogida sobre la base de que la desvinculación del señor Leonardo Anviolis Vásquez por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), se efectuó sin haberse agotado el debido proceso establecido en la Ley núm. 41-08, y en inobservancia del artículo 8, párrafo, de la Ley núm. 314-1964, la cual incorpora al referido señor al régimen especial de carrera diplomática. Además, el tribunal *a quo* tomó en consideración los certificados médicos depositados por el señor Vásquez ante el mencionado ministerio, los cuales –conforme a la sentencia impugnada– daban cuenta del estado de salud del accionante. De lo indicado, el tribunal *a quo* concluyó que en el presente caso habían sido vulnerados los derechos fundamentales invocados por el accionante, como el derecho al debido proceso, la protección de la función pública constitucional de los servidores y funcionarios de carrera y el derecho a la salud.

3. No conforme con esta decisión, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo alegando que el tribunal *a quo* incurrió en una errónea apreciación de los hechos, de los supuestos derechos del señor Vásquez y de las facultades del presidente de la República.

4. La sentencia sobre la cual formulamos el presente voto disidente acogió el recurso de revisión, revocó la sentencia recurrida, y declaró inadmisible la acción de amparo que nos ocupa, en base a los motivos esenciales siguientes:

> *f. Como ha podido apreciarse, conforme al estudio de la sentencia impugnada, el tribunal a quo procedió a conocer el fondo de la acción de amparo de referencia sin antes examinar y determinar, como cuestión previa, si ésta era o no admisible a la luz de lo prescrito por el artículo 70.1 de la ley 137-11, tomando en consideración que dicha acción está referida a una controversia de carácter jurisdiccional entre un funcionario público y un órgano del Estado. Y es que en esa situación dicho órgano judicial debió determinar si la vía del amparo era la idónea para resolver la controversia o si, en cambio, dicho conflicto debía ser dirimido por la jurisdicción contencioso administrativa, por referirse a un asunto que cae dentro de la esfera de la Administración Pública, el cual, por consiguiente, se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables en esa materia, a partir, sobre todo, de lo prescrito por el artículo 165 de la Constitución y las leyes 1494, 13-07, 41-08 y 630-16[19].*
>
> *d. En lo que concierne a considerar el recurso contencioso administrativo como la vía efectiva para dirimir conflictos surgidos a*

[19] Subrayado nuestro

partir de la desvinculación de algún funcionario o empleado público[20]*, este órgano constitucional estableció, mediante la sentencia TC/0004/16, de 19 de enero de 2016, lo siguiente:*

Como bien estableció el Tribunal Superior Administrativo en la sentencia impugnada, de conformidad con la Ley núm. 13-07, la vía contenciosa administrativa está abierta para dirimir este tipo de controversia (de índole laboral), pues lo que invoca la parte accionante es la revocación de su desvinculación de su puesto como oficial del Estado Civil del municipio Villa Altagracia. Lo anterior implica que, para determinar si procede la revocación del acto de desvinculación del referido puesto, se precisa que se demuestre que la desvinculación de la recurrente de sus funciones, como oficial del Estado Civil, fue ordenada de manera arbitraria. Pero esta prueba de dicha desvinculación debe hacerse ante la vía ordinaria, en particular, ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de pruebas ordinarios. (Subrayado nuestro).

Como fue también señalado por el Tribunal Superior Administrativo, en el tenor de lo anterior, en la Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), este tribunal constitucional 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 efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuándo procede el pago de impuestos. (Subrayado nuestro).

[20] Subrayado nuestro.

Es igualmente oportuno señalar que admitir que los conflictos de índole laboral, ya sean ante entes privados o públicos, puedan ser conocidos en la jurisdicción de amparo, equivaldría a la desnaturalización de esta institución y al entorpecimiento de la labor de los jueces que la conocen, pues poco sentido tendría la utilización de la vía ordinaria (ante la jurisdicción laboral o contencioso administrativa, según el caso) si permanece abierta la vía del amparo para los mismos fines. (Subrayado nuestro).

f. Las razones por las cuales el recurso contencioso administrativo es considerado una vía eficaz para esta especie de controversias fueron explicadas por este órgano constitucional en la sentencia TC/0030/12, de 3 de agosto de 2012. En esa decisión el Tribunal juzgó lo que a continuación consignamos:

En el ejercicio de las atribuciones indicadas el Tribunal de Primera Instancia puede ordenar, al igual que el Tribunal Superior Administrativo, medidas cautelares, en aplicación del artículo 7 de la referida Ley 13-07, texto que establece lo siguiente: "Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sea necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar

el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días". I) En la especie, el Tribunal de Primera Instancia podía ordenar la suspensión del mandamiento de pago de referencia, hasta que se resolviera el aspecto relativo a la regularidad de la liquidación de los arbitrios, con lo cual quedaba abierta la posibilidad de que el accionante resolviera su pretensión más urgente: evitar que sus bienes fueran embargados. m) La efectividad de esta vía resulta incuestionable, ya que, según el artículo 7.6 de la mencionada Ley 13-07, la solicitud de la medida cautelar tiene efecto suspensivo. Es decir, que desde el momento que la parte interesada haga el pedimento, el acto de que se trate no puede ejecutarse. (Subrayado nuestro).

g. Como se observa, uno de los elementos tomados en cuenta por este tribunal para determinar que la señalada vía es más eficaz que la del amparo, es que el juez que conoce de ella está facultado para dictar medidas cautelares si así lo requirieren las circunstancias del caso. De ese modo, esa vía resulta ser la más eficaz para la adecuada protección de los derechos invocados.

5. Contrario a las motivaciones indicadas, esta juzgadora considera que, en el caso de la especie, correspondía efectuar una distinción al criterio jurisprudencial adoptado por este tribunal respecto a que la vía del amparo no es la vía adecuada ni eficaz para conocer las reclamaciones por desvinculación de los funcionarios o empleados públicos, sino la vía contencioso administrativa.

6. Y es que, en el presente caso, no solo se evidenció la ausencia de un procedimiento disciplinario que justificara la desvinculación de un servidor perteneciente a la carrera diplomática, sino que, igualmente, se ha podido

constatar que al momento de ser cancelado mediante el Decreto Núm. 76-21, el accionante Anviolis Vásquez se encontraba de licencia médica, con lo cual se vulneran doblemente sus derechos fundamentales.

De hecho, en un caso similar al de la especie, mediante la Sentencia Núm. TC/0833/17, de fecha 15 de diciembre de 2017, este tribunal decidió contrario a lo decidido en la presente sentencia, estableciendo, entre otras razones y motivaciones, lo siguiente:

> *"g. Es así que declarar la inadmisibilidad de la acción o no, es una prerrogativa facultativa del juez, la cual está supeditada a la valoración que le conceda a los méritos de la acción planteada y a la naturaleza del daño causado*[21]*.*
>
> *Señalando a la vez en el literal h. Por otra parte, en el escrito que apodera a este tribunal del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, el recurrente señala que la parte recurrida no siguió el orden jurídico del debido proceso, al no interponer el recurso contencioso administrativo para conocer y decidir su caso.*
>
> *i. Con relación a este argumento, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo será admisible contra toda acción u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular que afecte de manera actual, inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Corresponderá al juez de amparo, previo análisis de la acción,*

[21] Sentencia TC/0088/14 del veintiséis (26) de dos mil catorce (2014).

determinar cuál es la vía idónea para resarcir el derecho fundamental conculcado.

j. Asimismo, el artículo 75 de la referida ley núm. 137-11 dispone 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."

k. En este caso, si bien la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene competencia para conocer del reclamo del accionante por vía administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, el juez de amparo al rechazar el alegato de que existían otras vías judiciales que imponían la inadmisibilidad de la acción, consideró que esto aplica cuando ellas ofrezcan una protección eficaz e idónea para la protección de los derechos fundamentales cuya vulneración se invoca. (Subrayado nuestro).

l. En este sentido, ha señalado este colectivo en su Sentencia TC/0182/13, lo siguiente:

Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de

analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda[22].

m. Por consiguiente, inadmitir la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho no siempre resulta el objeto de esta causal, ya que la efectividad de la acción puede ser valorada en casos particulares relevantes, en la medida que sea idónea, eficaz y adecuada para tutelar los derechos invocados. Para este colegiado la protección de los derechos personalísimos a la vida y a la salud, por ejemplo, justifican la actuación oportuna del juez para evitar la producción de cualquier tipo de daños que, en la mayoría de estos casos, son irreparables. (Subrayado nuestro).

n. Si bien en algunos casos, aún tratándose de presuntas vulneraciones a derechos fundamentales, la vía efectiva no resulta ser el amparo, –en razón de las medidas de instrucción y/o peritajes que deban ser realizados para determinar si la vulneración invocada ha tenido lugar– este colegiado considera que en la especie, la vía del amparo era la idónea, pues estas medidas no eran necesarias y, por tanto, el tribunal se encontraba en condiciones de decidir el conflicto planteado; máxime cuando se verifica que el expediente relativo al caso que nos ocupa contenía los elementos probatorios necesarios para decidir la cuestión. (Subrayado nuestro).

o. El criterio de que la acción de amparo es la vía idónea que tiene toda persona para tutelar los derechos fundamentales vulnerados ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias

[22] Subrayado nuestro

TC/0197/13, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013) (página 11, párrafo 10.1, literal a), TC/0217/13 del veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013) (página 18, párrafo h) y TC/0205/13 del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013) (página 18, literal z) página 12, literal h) y página 11 y 12, literal e).

p. Igualmente, en un caso análogo, este tribunal determinó, en su Sentencia TC/0088/14, del veintiséis (26) de mayo de dos mil catorce (2014), que:

> *"Cuando existe riesgo de que mediante el uso de las vías ordinarias, la protección de los derechos fundamentales conculcados pudiera resultar tardía, o cuando se advirtiere un daño inminente, motivado por acciones cometidas por autoridades públicas o por particulares que demanda ser reparado de forma inmediata, la acción de amparo constitucional es la vía idónea para tutelarlos.*

q. <u>En ese orden, el conflicto que motivó la presente acción fue la desvinculación del recurrente, señor Héctor Cabrera, por conveniencia de la administración, mediante acción de personal, del catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015), suscrita por el Sr. César López, director general de la Dirección General de Embellecimiento.</u> (Subrayado nuestro).

r. Del examen de las piezas que obran en el expediente formado en ocasión del presente proceso, se establecen como elementos controvertidos que, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014), el señor Héctor Cabrera sufrió un accidente mientras realizaba labores habituales de su empleo en la Dirección General de

Embellecimiento, causado por la caída de una rama gruesa de un árbol en su pierna derecha que, a la vez, le produjo una caída de espalda ocasionándole un trauma lumbar contuso en la pierna derecha y una protrusión discal central L5-SL, conforme señala el formulario de aviso de accidente de trabajo (ATR-2) realizado por la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) en esa misma fecha.

s. Al momento de su desvinculación, es decir, el día catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015), el señor Héctor Cabrera se encontraba de licencia médica, pues anteriormente al despido, la última licencia fue expedida el catorce (14) de abril de dos mil quince (2015), por el Dr. Yuly R. Mena, sub-director del Hospital Docente Universitario Dr. Darío Contreras, otorgándole treinta (30) días de reposo y tratamiento correspondiente. (Subrayado nuestro).

t. Igualmente, se observan las demás licencias médicas, expedidas a favor del recurrente, certificaciones de la Asociación Dominicana de Rehabilitación, Inc. y el resultado del estudio de IRM de columna lumbar que le fuera realizado el cuatro (4) de abril de dos mil quince (2015) con el diagnóstico de protrusión discal central L5- SI.3

u. Con esto se verifica que, a la fecha de su desvinculación de la Dirección General de Embellecimiento por conveniencia de la administración, el señor Héctor Cabrera se encontraba amparado en una licencia médica. (Subrayado nuestro).

v. Respecto a las licencias que las autoridades competentes pueden conceder a los servidores públicos, la Ley núm. 41-08, sobre Función

Pública, que rige la materia, establece en sus artículos 57 y 58 lo siguiente:

"Artículo 57.- Las licencias que las autoridades competentes pueden conceder a los servidores públicos sujetos a la presente ley, son las siguientes: 1. Licencia ordinaria sin sueldo; 2. Licencia por enfermedad, con disfrute de sueldo; 3. Licencia por matrimonio, con disfrute de sueldo; 4. Licencia para servidores públicos de carrera, con el objetivo de realizar estudios, investigaciones y observaciones que se relacionen directamente con el ejercicio de las funciones propias de la institución, con disfrute de sueldo; 5. Licencias especiales, con o sin disfrute de sueldo; 6. Licencias por causa de fuerza mayor, con disfrute de sueldo; 7. Licencias pre y postnatal, con disfrute de sueldo; 8. Licencias compensatorias, con disfrute de sueldo.

Artículo 58.- Son derechos de todos los servidores públicos sujetos a la presente ley, los siguientes: (...) 5. Disfrutar de las licencias y permisos establecidos en la presente ley; (...)." (Subrayado nuestro).

w. Asimismo, de acuerdo al artículo 75, numeral 1 del Reglamento núm. 523-09, de Relaciones Laborales en la Administración Pública, <u>todo empleado tiene derecho a recibir una licencia médica con disfrute de sueldo por parte de sus empleadores, siempre y cuando sea por causa justificada.</u> Este texto señala, textualmente, lo que sigue:

"Artículo 75: Se concederán licencias con disfrute de sueldo en los casos y formas siguientes: 1) Licencia por enfermedad o accidente grave sufrido por un servidor que le produzcan invalidez podrá ser concedida previa petición escrita del interesado del cónyuge o de su familiar más cercano que este en la posibilidad de hacerlo acompañada

de una certificación médica expedida por un facultativo reconocido quien hará los exámenes y estudios que estime necesarios para determinar la existencia de la enfermedad o los efectos del accidente así como la necesidad ordinariamente no excederá de tres (3) meses salvo que una nueva certificación debidamente ponderada determine la necesidad de una prórroga.

x. En el presente caso, este tribunal advierte que la decisión en virtud de la cual se decidió la desvinculación del señor Héctor Cabrera, lesionó sus derechos fundamentales y se produjo en perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso que debe observar todo proceso judicial o administrativo, como juzgó el juez de amparo.

aa. En consecuencia, tal como se ha apuntado, <u>este colegiado valora como adecuada y, por consiguiente, apegada a la Constitución y al ordenamiento procesal constitucional la decisión del juez de amparo, en tanto protegió los derechos fundamentales del recurrido en revisión constitucional en materia de amparo, señor Héctor Cabrera, pues constituye una acción arbitraria de la autoridad haberle desvinculado de su trabajo mientras se encontraba de licencia médica tras haber sufrido un accidente laboral privándole de percibir su salario</u>, lo que lo coloca en un estado de desprotección absoluta que debió ser amparado." (Subrayado nuestro).

7. En síntesis, no compartimos las motivaciones expuestas en la sentencia objeto del presente voto, dado que consideramos erróneo el criterio expuesto en la misma, y más bien, entendemos que lo correcto debió ser que se ratificara el criterio más arriba citado contenido en la Sentencia Núm. TC/0833/17, de fecha

15 de diciembre de 2017, para de esa manera tutelar no solo el derecho fundamental al debido proceso del servidor de carrera accionante, sino, y sobre todo, su derecho fundamental al trabajo y a la salud, el cual implica, tal como se consignó en el precedente *ut supra*, el derecho a tomar licencia médica, conforme lo establece la Ley de Función Pública 41-08, en sus artículos 57 y 58, y el artículo 75, numeral 1, del Reglamento sobre Relaciones Laborales en la Administración Pública.

8. Esto, virtud de que el accionante, Leonardo Anviolis Vásquez - parte recurrida en el recurso de revisión de amparo de la especie -, además de ser un servidor perteneciente a la carrera diplomática, fue desvinculado mientras se encontraba de licencia médica, lo cual constituye una acción arbitraria que lo priva de recibir su salario y lo coloca en una situación de desprotección, por lo que, consideramos, lo que procedía en la especie era rechazar el presente recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida, la cual acogió su acción de amparo.

9. De haber obrado de esa manera, este tribunal habría sido coherente con el criterio asumido por este tribunal en la Sentencia Núm. TC/0833/17, de fecha 15 de diciembre de 2017, y habría cumplido con su esencial función de tutelar y proteger los derechos fundamentales de las personas.

10. Y es que efectivamente, el tribunal *a quo*, mediante la sentencia recurrida, fue más garantista que este órgano constitucional de las disposiciones del artículo 69, literal 10[23], de la Constitución, al determinar que en el presente caso se vulneró el derecho fundamental al debido proceso consignado en el texto sustantivo con la desvinculación del accionante de su posición de embajador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores perteneciente a la carrera

[23] 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

diplomática en virtud de las disposiciones del artículo 8, de la Ley núm. 314-1964, de fecha 11 de julio de 1964, y de la Ley Orgánica núm. 630-16, del 28 de julio de 2016, sin que se le notificara la causa de su desvinculación y sin que pudiera ejercer su derecho de defensa en un proceso disciplinario.

11. De igual manera, al acoger la acción de amparo incoada por el señor Leonardo Anviolis Vásquez, el tribunal *a quo* tuteló y aplicó de una forma más coherente las disposiciones del artículo 72 de la Constitución, que establece la acción de amparo como vía procesal idónea para reclamar ante los tribunales la protección inmediata de los 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, siendo dicho procedimiento preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

12. Aparte de tutelar y garantizar el derecho fundamental al debido proceso (art. 69 de la Constitución) y el derecho al ejercicio de la acción de amparo del accionante (art.72 de la Constitución), el juez de amparo actuante en la especie, igualmente garantizó el derecho fundamental a la salud del señor Vásquez, así como la protección de la Función Pública consagrada en el artículo 145 de la Constitución, el cual dispone lo siguiente: *"La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de Función Pública será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley".*

13. Como puede apreciarse en los párrafos correspondientes a los numerales 29 y 30 de la sentencia recurrida, el juez de amparo garantizó el derecho fundamental a la salud del accionante, al determinar que el mismo había sido vulnerado ya que el accionante se encontraba fuera de la institución por motivos de licencias médicas desde el 23 de junio de 2020, las cuales fueron renovadas

hasta la fecha de su desvinculación, dado que la condición vulnerable de salud que presenta le impidió laborar de manera regular y por efecto del diagnóstico de los médicos se le recomendaba reposo absoluto. Y para motivar su decisión, consignó lo siguiente: *"al momento de su desvinculación no sopesaron el estado de salud del cual está padeciendo el accionante (visto certificado médico de fecha 23 de junio de 2020), más aún que la parte accionante había demostrado mediante las constantes licencias médicas depositadas ante el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y antes de ser desvinculación (sic) el Hospital Padre Billini emitió la certificación medica (sic) de fecha 02 de febrero de 2021, certificando que el señor Leonardo Anviolis Vásquez presenta un diagnóstico de "enfermedad de Parkinson y síndrome mental orgánico moderado progresivo" (siendo este recibida en fecha 02/02/2021 en el Ministerio de Relaciones Exteriores), dicho esto las instituciones no velaron por los derechos del amparista, en tales atenciones, entiende procedente acoger la presente acción de amparo […]."*

14. Visto todos los hechos, las evidencias probatorias y los argumentos del caso, así como las motivaciones de la sentencia recurrida, se deduce claramente que no estamos frente a un simple conflicto laboral de desvinculación surgido en virtud de un proceso disciplinario y de un acto administrativo, en cuyo caso, la competencia para conocerlo y decidirlo recaería en la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que, por las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentra el accionante por su diagnosticado estado de salud, resulta más que evidente que estamos ante una vulneración simultánea de varios derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la salud, por lo que el amparo sí constituía la vía idónea para tutelarlos, tal como atinadamente estableció el juez de amparo en la *ratio decidendi* del fallo que rindió.

15. En ese sentido, este Tribunal Constitucional en el precedente establecido en la Sentencia TC/0111/19, de veintisiete (27) de mayo de dos mil diecinueve (2019), en un caso en el cual el derecho a la salud igualmente se encontraba amenazado, estableció lo siguiente:

> *"11.34. La atención del paciente encuentra una protección reforzada cuando se trate de personas que requieran especial atención como son los menores de edad, individuos con capacidades diversas, personas de la tercera edad o aquéllas que padezcan de enfermedades catastróficas, vale decir, de enfermedades incluidas en la categoría de alto costo y máximo nivel de complejidad. En ese orden, ha considerado la Corte de Colombia que "cuando las personas exhiben condiciones de salud extremadamente precarias e indignas, le es permitido al juez de tutela otorgar el reconocimiento de las prestaciones requeridas para garantizar su atención integral, con el fin de superar las situaciones límites que los agobian". [Ver Sentencia T-178/17, del veinticuatro (24) de marzo de dos mil diecisiete (2017)]."*

16. En suma, reiteramos que en el caso de la especie procedía el rechazo del recurso de revisión y la confirmación de la sentencia recurrida, aplicando el criterio *ut supra* de este tribunal esbozado en la Sentencia Núm. TC/0833/17, de fecha 15 de diciembre de 2017, tomando en cuenta las circunstancias vulnerables de salud en que se encuentra el accionante, cuyos derechos fundamentales como servidor de la carrera administrativa, al debido proceso y a la salud, fueron correctamente tutelados por el *juez a quo*.

CONCLUSIÓN:

Esta juzgadora no comparte las motivaciones expuestas en la sentencia objeto del presente voto disidente, al considerar erróneo y contradictorio con su propia

jurisprudencia el criterio expuesto en la misma, en el sentido de declarar inadmisible la acción de amparo por la existencia de otra vía, sin tomar en cuenta la naturaleza de las violaciones a los derechos fundamentales invocados, para cuya tutela, el amparo sí resultaba ser la vía idónea en virtud de que no solo se trata de que el accionante, en la especie, era un servidor de la carrera diplomática que fue desvinculado sin seguirse proceso disciplinario alguno, sino que dicha cancelación se produjo cuando el mismo se encontraba de licencia médica por su condición diagnosticada de salud, lo cual constituye una vulneración doblemente arbitraria de sus derechos fundamentales, ya que, tanto la Ley de Función Pública 41-08, en sus artículos 57 y 58, como del Reglamento sobre Relaciones Laborales en la Administración Pública, en su artículo 75, numeral I, prevén el derecho de todo servidor público a tomar licencia médica sin que de ello se derive una falta o un motivo de cancelación o desvinculación. Y es que este tribunal, previamente, mediante la Sentencia Núm. TC/0833/17, de fecha 15 de diciembre de 2017, tal como hemos consignado en el cuerpo del voto, en un caso similar al de la especie en el cual se dispuso la desvinculación de un servidor que se encontraba de licencia médica, estableció que el amparo era la vía idónea para tutelar sus derechos fundamentales.

En consecuencia, dada las similitudes fácticas de ambos casos, en la presente sentencia se debió ratificar el criterio fijado en la indicada Sentencia TC/0833/17, y confirmarse la sentencia recurrida, la cual tuteló los derechos fundamentales del accionante, atendiendo a las circunstancias especiales en que se produjeron las vulneraciones a sus derechos fundamentales al debido proceso y a la salud.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, número 137-11. En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. De conformidad con la documentación que reposa en el expediente y los hechos que alegan las partes, el conflicto tiene su origen con la desvinculación del señor Leonardo Anviolis Vásquez, quien se desempeñaba como embajador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Inconforme, este accionó en amparo argumentando que, al ser funcionario de carrera, se le violaron sus derechos fundamentales al haber sido irregular su destitución. El tribunal de amparo acogió la acción ordenando su reintegro.

2. Insatisfecha con la decisión, el Ministerio de Relaciones Exteriores recurrió en revisión por ante el Tribunal Constitucional. Decidimos revocar la sentencia del tribunal de amparo por juzgar que este debió inadmitir la acción. Sin embargo, al avocarnos a conocer de la acción, la mayoría del Pleno decidió inadmitirla basándose en el artículo 70(1) de la Ley 137-11, indicando que la jurisdicción contencioso-administrativa es una vía judicial efectiva para proteger los derechos invocados. Si bien coincidimos con la decisión de inadmitir, siendo coherentes con la postura que hemos venido asumiendo desde el 2013, discrepamos respetuosamente de la posición fijada por la mayoría. Entendemos que la inadmisibilidad se sustentaba, más bien, en una notoria improcedencia, con base en el artículo 70(3) de la Ley 137-11. A continuación, sin sacrificar la esencia de nuestro criterio, hacemos una síntesis de nuestra posición.

3. Nos referiremos, en primer lugar, a algunos elementos que caracterizan la acción de amparo en República Dominicana (§ 1), para luego detenernos en lo relativo a su admisibilidad (§ 2) y, finalmente, aterrizar en el caso concreto (§ 3).

1. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo

4. Refiriéndose a las garantías de los derechos fundamentales, la Constitución consagra el amparo en su artículo 72, aportando, así, los elementos esenciales que le caracterizan. Tal disposición reza de la siguiente manera:

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

5. Luego de la Constitución, la Ley 137-11 regula el régimen del amparo a partir de su artículo 65, indicando lo siguiente:

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

6. De las disposiciones anteriores se desprende que los derechos protegidos por el amparo no son otros que los derechos fundamentales, 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»[24]; 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)»[25], el amparo devendrá, consecuentemente, en «la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho»[26]. Como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

7. En fin, 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. Por tanto, con ese propósito, el artículo 91 de la Ley 137-11 establece que «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».

8. 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 sobre el que volveremos más adelante (§ 2.4).

2. Inadmisibilidad de la acción de amparo

[24] Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*. IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, 2.ª edición, 2013, p. 175.
[25] Ibid.
[26] Ibid.

9. Conforme se ha advertido, la Ley 137-11 regula el régimen de amparo 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. En efecto, el artículo 70 de la referida norma establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo:

> *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.*

10. A continuación, nos detendremos en el análisis de las causales primera y tercera, que son las que resultan de interés en el caso que nos ocupa, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidad de la acción de amparo «debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla» (TC/0197/13).

11. Contrario a la segunda 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, objetos y alcances. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación precisa y objetiva de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad —siempre excepcional, como ya hemos dicho—, 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.

12. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas, tales como: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla?, ¿cuál es el significado y el sentido del concepto «notoriamente improcedente»?, y, asimismo, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas.

13. Con esa intención, veamos, primero, la inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva (§ 2.1) y luego la notoria improcedencia (§ 2.2), para presentar, así, nuestra visión de estas causales (§2.3), deteniéndonos luego brevemente sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario (§ 2.4).

2.1. Existencia de otra vía judicial efectiva

14. Esta causal constituye una novedad aportada por la Ley 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente y, por tanto, desconocida en la doctrina y jurisprudencia dominicana. 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.

15. 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 TC/0030/12:

> *«Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida». Esto para decir, que[,] si bien «en todos los*

ordenamientos internos existen múltiples recursos», «no todos son aplicables en todas las circunstancias». Por otro lado, «un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido».

16. 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. Así lo ha dicho Sagués: «solamente 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»[27]. Ha añadido lo siguiente:

> *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».*[28]

17. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este tribunal. En TC/0182/13 y TC/0017/14, por ejemplo, ha llegado a tales conclusiones «luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra

[27] En: Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit.
[28] Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Gaceta Jurídica, SA. Editorial El Búho. Tomo I. Lima, Perú. 1.ª edición, 2013, p. 530.

vía llamada a brindar la protección que se demanda»; o bien, como dice Sagüés y hemos citado poco antes, viendo y evaluando «cuáles son los remedios judiciales existentes».

18. Así, en TC/0021/12, TC/0182/13 y TC/0197/13, este colegiado ya había fijado criterios en ese sentido, tales como: «en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo»; «la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado»; que 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»; y que la acción de amparo es admisible siempre que «no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular». En términos parecidos se expresó en 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».

19. Finalmente, es importante subrayar que la inadmisión 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 cuál es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El tribunal, en efecto, dejó claro en TC/0021/12 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.*

20. Asimismo, en 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

> [e]*l juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisible, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.*

21. De esa forma, el tribunal se ha referido a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía en materia contencioso-administrativa (TC/0030/12, TC/0097/13, TC/0156/13, TC/0225/13, TC/0234/13), inmobiliaria (TC/0031/12, TC/0098/12), civil (TC/0244/13, TC/0245/13, TC/0269/13), penal (TC/0084/12, TC/0261/13), entre otros. En esos casos, 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 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 inmediatamente a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

22. En TC/0083/12, el tribunal 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», sentando un criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos.

23. Asimismo, en TC/0118/13, el tribunal verificó que la accionante había ya interpuesto una acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de derechos, sentando un criterio relativo a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía. Finalmente, en

TC/0234/13, el tribunal se refirió al criterio de la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares.

24. 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 a (1) la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (2) las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (3) la constatación de que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (4) la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.

2.2. Notoria improcedencia

25. Respecto de esta causal, conviene recordar que, contrario a la anterior, 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 437-06 y la Resolución de la Suprema Corte de Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto «ostensiblemente improcedente». Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial. Por tanto, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal anterior para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

26. «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. Entretanto, la «improcedencia» significa, pues, 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»29. Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico-procesal. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una «condición que tiene un trámite,

[29] *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Tomo 1 A/K. Grupo Latino Editores. 1.a edición. 2008, p. 1062.

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»30.

27. La notoria improcedencia se trata de una noción 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 137-11. 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.

28. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define su improcedencia. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de 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.

29. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad —protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 constitucional—, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente. Asimismo, cuando la acción de amparo 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 137-11—, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente. Lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia; posibilidad que ha sido excluida por el referido artículo 72 constitucional, pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de «hacer efectivo

[30] Ibid., p. 1071.

el cumplimiento de una ley o acto administrativo». Esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.

30. 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.

31. En todo caso, compartimos el criterio de que «la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes»31.

2.3. Nuestra visión

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

33. 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.

34. 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 que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este

[31] Jorge Prats. Eduardo. Op. cit., p. 195.

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.

35. Como ha afirmado Jorge Prats,

> [l]*a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular*.[32]

36. De la lectura de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley 137-11 se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de (1) proteger derechos que no sean fundamentales (derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria); (2) proteger derechos fundamentales como el de la libertad, protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el referido artículo 72 de la Constitución; (3) proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa, protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el artículo 65 de la Ley 137-11; o (4) hacer cumplir o ejecutar una sentencia —también excluido por el referido artículo 72—, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisible por ser

[32] Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 194.

notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70 (3) de la Ley 137-11.

37. 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.

38. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley 137-11 establece lo que denomina como «presupuestos esenciales de procedencia»[33], los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible. Estos presupuestos serían los siguientes:

(1) estar en presencia de una agresión a derechos fundamentales;

(2) que la agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad o particular;

(3) que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;

(4) que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y

(5) que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.

[33] 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.

39. Somos partícipes de estos presupuestos esenciales de procedencia, los cuales deben ser verificados cada vez, si bien a estos agregaríamos los últimos tres mencionados previamente. De esta forma, 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 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.

40. Una vez verificada la procedencia de la acción porque cumple con los referidos presupuestos, es que procede evaluar si esa acción es o no igual o más efectiva que otra vía judicial. 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, se estará concluyendo, al mismo tiempo, 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»[34]. 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.

41. Así, 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»[35]. En tal sentido,

> [e]*l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección*

[34] Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.
[35] Ibid., p. 33.

> *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».*[36]

42. En efecto, para determinar la admisibilidad de la acción de amparo, debe tomarse en cuenta y verificarse, así, en este orden específico, que:

> (1) la acción de amparo no esté prescrita, de conformidad con el artículo 70 (2) de la Ley 137-11);
>
> (2) los referidos presupuestos esenciales de procedencia se cumplan y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución, 65 y 70 (3) de la Ley 137-11, y 44 de la Ley 834; y, finalmente,
>
> (3) no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación, de conformidad con el artículo 70 (1) de la Ley 137-11.

2.4. Los roles del juez de amparo y del juez ordinario

43. Antes de detenernos en el caso concreto, 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. 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.

[36] Ibid., p. 45.

44. 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 137-11.

45. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el «amparo judicial ordinario»[37] es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

> *ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de «preclusiva» precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*[38]

46. 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.

47. 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

[37] 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.
[38] 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.

procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley. Y es 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, ni a la decisión de 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.* (ATC 773/1985)

48. 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. Se trata, en efecto, de «no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección»[39] y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, «la 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»[40].

3. Caso concreto

49. Tal como ya hemos expuesto, la mayoría del Tribunal Constitucional, actuando como tribunal de amparo, optó por inadmitir la acción por la existencia de otra vía judicial efectiva. Estamos de acuerdo con que, real y efectivamente, el juez de amparo no podía conocer la acción y que, por ende, esta debía ser inadmitida. Sin embargo, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud

[39] Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 515.
[40] STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70(1) de la Ley 137-11, sino, más bien, por tratarse de una acción notoriamente improcedente, con base en el artículo 70(3).

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

51. En realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones es porque la jurisdicción contencioso-administrativa es la idónea para proteger los derechos supuestamente vulnerados. En efecto, no corresponde al juez de amparo decidir sobre conflictos de índole laboral entre funcionarios y la administración pública.

52. De hecho, así mismo lo expresó la mayoría del Pleno al citar el precedente asentado en TC/0004/16:

> *Lo anterior implica que, para determinar si procede la revocación del acto de desvinculación del referido puesto, se precisa que se demuestre que la desvinculación de la recurrente de sus funciones, como oficial del Estado Civil, fue ordenada de manera arbitraria. Pero esta prueba de dicha desvinculación debe hacerse ante la vía ordinaria, en particular, ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de pruebas ordinarios.*
>
> *Como fue también señalado por el Tribunal Superior Administrativo, en el tenor de lo anterior, en la Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto*

de dos mil doce (2012), este tribunal constitucional 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 efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuándo procede el pago de impuestos.

Es igualmente oportuno señalar que admitir que los conflictos de índole laboral, ya sean ante entes privados o públicos, puedan ser conocidos en la jurisdicción de amparo, equivaldría a la desnaturalización de esta institución y al entorpecimiento de la labor de los jueces que la conocen, pues poco sentido tendría la utilización de la vía ordinaria (ante la jurisdicción laboral o contencioso administrativa, según el caso) si permanece abierta la vía del amparo para los mismos fines.

53. Esta *atribución de funciones* tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso-administrativa que tiene la responsabilidad de escudriñar el proceso administrativo seguido para valorar si la desvinculación se ajustaba a la normativa. Además, es la propia Constitución en su artículo 165(3) la que indica que es atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa «conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles». Todo esto refleja que el asunto se adentra en tema de legalidad ordinaria.

54. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisible por existir otra vía, aplicando, además, las motivaciones recién transcritas, no solo supone una incongruencia, sino que implica que es procedente accionar en amparo con 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; es decir, que deja abierta la posibilidad de que, a través de acciones de amparo, se proceda a determinar y resolver sobre conflictos laborales entre funcionarios y la administración pública, en contravención a las medidas que pueda adoptar el juez de lo contencioso-administrativo.

55. Así, pues, aquello que corresponde hacer al juez contencioso-administrativo no puede hacerlo el juez de amparo, puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones o amenazas de violaciones inmediatas e inminentes a derechos fundamentales, debiendo limitar su decisión a ese asunto central y definitorio, que no es otro que la eliminación de la vulneración o de la amenaza de vulneración a un derecho fundamental. En fin, en la especie lo que procedía era declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria, no satisfaciendo, así, el «primer filtro» de los referidos «presupuestos esenciales de procedencia».

56. Por tanto, nuestra posición es que la mayoría del Pleno erró en la motivación de su decisión, debido a que la acción de amparo era ciertamente inadmisible, pero por ser notoriamente improcedente, al tratarse de una cuestión que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO VICTOR JOAQUIN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, ejerciendo las facultades constitucionales y legales que nos incumben, nos permitimos discrepar de la sentencia precedente mediante la emisión de un voto particular. Nuestra disensión estriba en la errónea aplicación

efectuada por el Pleno, respecto al art. 70.1 de la Ley núm. 137-11 (existencia de otra vía efectiva), como fundamento de la inadmisión de la acción de amparo. Estimamos, en cambio, que se debió optar por el art. 70.3 de este último estatuto (notoria improcedencia).

> Estimamos errónea la solución adoptada, en vista de la insatisfacción de los presupuestos de procedencia inherentes a la acción de amparo, los cuales se derivan de los arts. 72 constitucional y 65 de la Ley núm. 137-11. Esta última disposición legal dispone, en efecto, lo siguiente: «***Actos Impugnables***. *La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta* ***lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución****, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data*»[41].

Obsérvese en la norma citada el presupuesto atinente a la exigencia de la **naturaleza fundamental del derecho vulnerado**, contrario a las violaciones imputadas en la especie, de naturaleza meramente legal. El Tribunal Constitucional ha dictaminado en múltiples oportunidades que la acción de amparo tiene por objeto exclusivo la protección de derechos fundamentales:

> *d. Asimismo,* ***la acción de amparo constituye un mecanismo procesal concebido para proteger derechos fundamentales*** *que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión ilegal y arbitraria de toda autoridad pública o de particulares (Art. 72 de la Constitución de la República y 65 de la Ley núm. 137-11).* ***La acción de amparo supone la existencia de un derecho fundamental cuya titularidad resulta***

[41] Subrayado nuestro.

> ***incontrovertida o no discutida****, pues su objeto como acción constitucional es salvaguardar dichos derechos de actuaciones u omisiones ilícitas.* ***Por tanto, no corresponde al juez de amparo dilucidar a quien pertenece la titularidad de un derecho fundamental, pues esa labor compete a los jueces ordinarios****.* […][42].

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez

En este contexto, según hemos afirmado más arriba, se impone concluir que la acción debió haber sido inadmitida por la causal de notoria improcedencia, de acuerdo con el aludido art. 70.3 de la Ley núm. 137-11. Hemos formulado este planteamiento en múltiples votos anteriores a los cuales nos remitimos[43].

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, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

[42] TC/0839/18, de 10 diciembre, pág. 11, literal *d* [subrayados nuestros]. Véanse, entre otros múltiples fallos: TC/0147/13, TC/0187/13, TC/0241/13, TC/0254/13, TC/0276/13, TC/0010/14, TC/0074/14, TC/0004/15, TC/0131/15, TC/0295/15, TC/0359/15, TC/0582/15, TC/0591/15, TC/0613/15, TC/0624/15.

[43] En este sentido, pueden ser consultados los votos de nuestra autoría que figuran, entre otras, en las siguientes sentencias: TC/0095/15, TC/0101/15, TC/0109/15, TC/0141/15, TC/0173/15, TC/0174/15, TC/0230/15, TC/0274/15, TC/0291/15, TC/0300/15, TC/0316/15, TC/0323/15, TC/0326/15, TC/0327/15, TC/0368/15, TC/0374/15, TC/0382/15, TC/0395/15, TC/0413/15, TC/0419/15, TC/0553/16, TC/0568/16.