



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0930/23

Referencia: Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; 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 y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 de amparo recurrida en revisión y demandada en suspensión de ejecución

La Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, objeto del presente recurso de revisión y demanda en suspensión, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Este fallo decidió la acción de amparo promovida por el señor Manuel Terrero contra el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) el veintitrés (23) de marzo de dos mil veintiuno (2021). El dispositivo de la indicada sentencia reza de la siguiente manera:

PRIMERO: RECHAZA los medios de inadmisión, promovidos por la parte accionada, INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA) y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, alegadamente por ser extemporánea la acción, por falta de calidad, por falta de interés, por ser notoriamente improcedente y por existir cosa juzgada, en virtud de lo que establecen los artículo [sic] 70.2 y 3 de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales y 44 de la Ley núm. 834, de fecha 15 de julio de 1978, norma jurídica del Derecho común, aplicable a los procesos constitucionales; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ACOGE la presente Acción de Amparo, de fecha 23 de marzo del año 2021, interpuesta por el señor MANUEL TERRERO, por intermedio de sus abogados, Licdos. Francisco Antonio Suazo de la Cruz y Enrique Sánchez González, en contra del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA); y, en consecuencia, IDENTIFICA y REESTABLECE los derechos fundamentales conculcados de dignidad humana y la seguridad social, del señor MANUEL TERRERO, regulados por los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por lo que, ORDENA al INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), otorgar y transferir, de manera fija, normal y mensual, la pensión por sobrevivencia y su pago, por un monto mensual fijo de dieciocho mil ochocientos pesos con treinta y siete centavos (RD\$18,800.37), a favor del señor MANUEL TERRERO, en su condición de esposo sobreviviente de la finada MARIA MERCEDES DE TERRERO; además, deberá hacerle efectiva la totalidad de los pagos mensuales como retroactivos y pagos vencidos de dicha pensión por sobrevivencia, por un monto mensual de dieciocho mil ochocientos pesos con treinta y siete centavos (RD\$18,800.37), desde el 08 de mayo del año 2014, fecha en que se redactó el Acuerdo Transaccional entre las Partes, respecto de una demanda en daños y perjuicios, hasta la fecha de cumplimiento efectivo de la presente sentencia; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

TERCERO: DECLARA libre de costas el proceso, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución y 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENA a la secretaria general, que proceda a la notificación de la presente sentencia a la accionante, señor MANUEL TERRERO; a la parte accionada, INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 92 de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: DISPONE que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo, según el artículo 38 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La referida Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422 fue notificada al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) mediante el Acto núm. 189-2021, instrumentado por el ministerial Otoniel Bautista de la Rosa¹ el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), a instancias del amparista, señor Manuel Terrero. Mientras que la Procuraduría General Administrativa fue notificada a instancias de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo mediante el Acto núm. 149-2022, instrumentado por la ministerial Saturnina Franco García² el catorce (14) de febrero de dos mil veintidós (2022).

¹ Alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

² Alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Presentación del recurso de revisión de sentencia de amparo y de la demanda en suspensión de ejecución de sentencia

El recurso de revisión constitucional contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 fue interpuesto por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) mediante instancia depositada en el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), recibida en este Tribunal Constitucional el trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022). En dicho documento, la aludida institución aduce que el impugnado Fallo núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 adolece de falta de debida motivación y de ponderación de pruebas, así como errónea interpretación del art. 2044 del Código Civil.³

El aludido recurso de revisión fue notificado a requerimiento de la institución recurrente mediante actos instrumentados por el ministerial Yery Léster Ruiz González⁴, según se indica a continuación: a la Procuraduría General Administrativa, mediante el Acto núm. 1/22, del tres (3) de enero de dos mil veintidós (2022); y al señor Manuel Terrero mediante el Acto núm. 2/22, del veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022). Posteriormente, la indicada acción recursiva fue también objeto de notificación a instancias de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo mediante actos instrumentados por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte,⁵ según se indica a renglón seguido: al señor Manuel Terrero, en manos de su representante legal, mediante el Acto núm. 206/2022, del veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022); y a la Procuraduría General Administrativa

³ Dicho texto legal expresa lo siguiente: *La transacción es un contrato por el cual las partes terminan un pleito comenzado, o evitan uno que pueda suscitarse. Este contrato deberá hacerse por escrito.*

⁴ Alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

⁵ Alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante el Acto núm. 31/2022, del diecisiete (17) de enero de dos mil veintidós (2022). Los actos referidos contienen la notificación del Auto núm. 20902-2022, expedido por el juez presidente del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de enero de dos mil veintidós (2022), mediante el cual se resuelve comunicar el recurso en cuestión a las partes envueltas en el proceso.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) demandó la suspensión de la ejecutoriedad de la recurrida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, mediante otra instancia depositada también en el indicado Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).⁶ De modo que la referida institución pide al Tribunal Constitucional suspender los efectos del fallo impugnado hasta tanto se pronuncie respecto al recurso de revisión de la especie.

La indicada demanda en suspensión fue notificada por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), conjuntamente con el recurso de revisión de la especie, a la Procuraduría General Administrativa y al demandado, señor Manuel Terrero, respectivamente, mediante los antes citados Actos de alguacil núm. 1/22 y 2/22. Asimismo, la referida solicitud de suspensión fue notificada a instancias de la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo mediante actos instrumentados por el antes mencionado ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, conforme indicamos a continuación: al señor Manuel Terrero, en manos de su abogado apoderado, mediante el Acto núm. 205/2022, del veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022); y a la Procuraduría General Administrativa mediante el Acto núm. 26/2022, del diecisiete (17) de enero de dos mil veintidós (2022). Dichos actos de

⁶ Esta instancia fue igualmente recibida en el Tribunal Constitucional el trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emplazamiento contienen la notificación del Auto núm. 00237-2022, expedido por el juez presidente del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de enero de dos mil veintidós (2022), mediante el cual se resuelve comunicar la presente demanda a las partes envueltas en el proceso.

3. Fundamentos de la sentencia de amparo recurrida en revisión y demandada en suspensión de ejecución

Mediante la indicada Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, del seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo promovida por el señor Manuel Terrero contra el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) el veintitrés (23) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Dicho fallo se fundamenta, esencialmente, en los siguientes motivos:

El tribunal entiende que, en principio, la Acción de Amparo se encuentra sujeta, so pena de inadmisibilidad, al plazo de 60 previsto en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales; sin embargo, la violación continuada y prolongada de los derechos fundamentales, alegadamente conculcados, reanuda ese plazo para accionar en justicia, sin que la acción sea inadmisibile por prescripción, habida cuenta de que la vulneración reiterada, aun cuando parta de una fecha concreta, es una actuación que se reproduce continuamente mientras no se restituya el derecho constitucional conculcado, lo que ocurre en el caso, al tratarse de la no continuación, por parte del Estado, a través de la parte accionada, de la falta de pago y del trámite y ejecución de la pensión en favor de la parte accionante, quien es la persona y cónyuge



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobreviviente; por lo que, la alegada violación aun el día de hoy persiste y se ha prolongado en el tiempo, de lo que se colige que al momento de incoar la presente acción de amparo, se encontraba dentro del plazo establecido por la ley, razón por la cual procede rechazar el medio de inadmisión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia. [...]

El tribunal, en cuanto al medio de inadmisión, referente a lo establecido en el artículo 70.3 de la Ley 137-11, entiende que debe ser rechazado, toda vez que no se ha precisado en qué consiste la notoriedad de improcedencia de la acción y el tribunal no la advierte oficiosamente, lo que implica que mal haría el tribunal con acoger dicho medio sin establecer con precisión dicha improcedencia, en perjuicio de la parte accionante, la que alega violación de derechos fundamentales, respecto de su pensión de sobreviviente, de acuerdo con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, tal y como se indicará en la parte dispositiva. [...]

Este tribunal, luego del análisis del Expediente y de los argumentos de las partes, ha podido constatar, que para conocer, valorar y decidir, los medios de inadmisión planteados, es necesario valorar el fondo de la presente acción de amparo interpuesta por el señor Manuel Terrero, la cual tiene como objeto que se condene a la parte accionada al pago de una pensión mensual de dieciocho mil ochocientos pesos con treinta y siete centavos (RD\$18,800.37), con su retroactivo desde el 08 del mes de mayo del año 2014 hasta la fecha de la presente sentencia, por ser el cónyuge sobreviviente de la señora María Mercedes, por tanto, las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solicitudes de inadmisibilidad por falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés serán conocidas, valoradas y decididas de manera concomitante con el fondo del asunto, toda vez que para resolver los mismos se hace necesaria la valoración de las pruebas y el fondo del asunto, de acuerdo con los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Ley núm. 834, de fecha 15 de Julio de 1978, normas jurídicas del Derecho común aplicables, tal se hará constar en los siguientes apartados de esta sentencia. [...]

Este tribunal, de las pruebas aportadas y de las pretensiones formales de las partes, extrae que son hechos constantes del asunto, los siguientes:

a) La parte accionante, señor Manuel Terrero, es casado con la profesora María Mercedes, desde el 27 de diciembre del año 1975, quien falleció en fecha 01/02/2006, por lo que su esposo, señor Manuel Terrero, procedió a reclamar sus derechos como cónyuge sobreviviente, por ante el Ministerio de Educación.

b) En fecha 30 de septiembre del año 2013, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la Sentencia núm. 371-2013, la cual condenó al Ministerio de Educación, por daños y perjuicios, al pago de la suma de dos millones de pesos con 00/100 (RD\$2,000,000.00), a favor del señor Manuel Terrero, como justa indemnización por daños y perjuicios sufridos.

c) En fecha 08 de mayo del año 2014, fue suscrito un acuerdo entre el Ministerio de Educación y el señor Manuel Terrero, mediante el cual le fue pagado a este último la suma de RD\$1,000,000.00 como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conciliación de la Sentencia núm. 371-2013, de fecha fecha [sic] 30 de septiembre del año 2013, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; y,

d) Tanto en la referida sentencia como en el acuerdo se verifica que a la señora María Mercedes se le realizaban descuentos de la nómina para fines de la seguridad social; sin embargo, los mismos no eran enviados al Sistema de Seguridad Social, por lo que, le fue negada la pensión de sobrevivencia al señor Manuel Terrero, por no encontrarse la causante al día con las cotizaciones; y, en fechas 23/11/2020 y 10/03/2021, mediante actos de alguacil, intimó y puso en mora de pago por pensión por sobrevivencia al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial.

Del estudio del expediente puede evidenciarse que el asunto controvertido consiste en determinar si corresponde otorgarle al señor Manuel Terrero, una pensión por sobrevivencia, ya que es el cónyuge sobreviviente de la profesora, señora María Mercedes, quien laboró por 32 años ininterrumpidos para el Ministerio de Educación, sin haberse jubilado. [...]

Este tribunal, luego de valorar las pruebas aportadas y las argumentaciones y conclusiones formales de las partes, ha podido constatar que la señora María Mercedes, cónyuge del accionante, laboró para el Ministerio de Educación, por 32 años, sin que dicha institución la pensionara; sin embargo, no obstante estar realizándole descuentos de la nómina para la seguridad social y para tales fines, al momento de que el accionante le solicitó la pensión por sobrevivencia, se advirtió que los fondos descontados a la señora María Mercedes, no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eran enviados al Sistema de Seguridad Social, entendiéndose este colegiado que con dichas acciones se le ha vulnerado la dignidad humana y el derecho a la seguridad social, de la parte accionante, como cónyuge sobreviviente de la señora María Mercedes, regulados por los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El tribunal sostiene, en cuanto a los medios de inadmisión por falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés, planteados por la parte accionada y la Procuraduría General Administrativa; que no es cierto jurídicamente hablando que la parte accionada haya conciliado la pensión de sobrevivencia, sino una indemnización fijada por los daños y perjuicios, producto de una demanda a esos fines, identificada como recurso contencioso administrativo, de acuerdo con la Sentencia núm. 371-2013, de fecha 30 de septiembre del año 2013, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; además, no se aprecia en ninguna de las cláusulas del Acuerdo Transaccional entre las Partes, de fecha 08 de mayo del año 2014, que la actual parte accionante y la parte accionada, o con otra institución estatal, haya transado, conciliado, acordado, o renunciado, la pensión de sobrevivencia por el fallecimiento de su esposa; aparte, de que el derecho a la pensión, como soporte de la seguridad social, es un derecho irrenunciable del trabajador, sea público o privado, de conformidad con las disposiciones de los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para fundamentar los medios de inadmisión por falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés, la parte accionada, alega que, dicha entidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fue creada en fecha 15/10/2008, es decir, 2 años y 9 meses después de haber fallecida [sic] la señora María Mercedes, por lo cual no tenía ninguna relación contractual, ni era civilmente demandada, ni tampoco tenía ninguna relación con el MINERD, corresponsable o codemandado; además, de que ya el señor Manuel Terrero interpuso en fecha 26/06/2012 un recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Educación, demandando pensión por sobrevivencia y daños y perjuicios, recurso que fue acogido en cuanto a los daños y perjuicios y rechazada la pensión, llegando posteriormente a un acuerdo transaccional, por lo que, lo que tenía que hacer en ese momento era recurrir esa decisión, sin embargo ya hubo acuerdo transaccional; sin embargo, contrario al planteado, en fecha 08 de mayo del año 2014, se redactó el Acuerdo Transaccional, respecto de una demanda en daños y perjuicios, tal como se desprende del contenido de la Sentencia núm. 371-2013, de fecha 30 de septiembre del año 2013, emitida por esta Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual condenó al Ministerio de Educación, por daños y perjuicios, al pago de la suma de dos millones de pesos con 00/100 (RDS2,000,000.00), a favor del señor Manuel Terrero, como justa indemnización por daños y perjuicios sufridos; cuestión que también permite comprobar que el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada lo ha sido respecto de una demanda en daños y perjuicios por la no remisión a la seguridad social de los descuentos realizados mensualmente a la profesora y esposa fallecido [sic], lo que implica que dicho accionante tiene calidad e interés para reclamar en justicia en su provecho por el fallecimiento de sus esposa [sic]; por lo que, como el derecho a recurrir la sentencia es una garantía fundamental de la parte del proceso que se sienta agraviada con el fallo, la misma es ejercida si existe interés en recurrir, no que es una obligación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hacerlo, lo que no hicieron las partes del proceso de daños y perjuicios, por la no inscripción en la seguridad social, dándole el carácter de firme a esa sentencia sobre daños y perjuicios, no sobre el derecho a la pensión de sobrevivencia, que es lo que se trata en el presente asunto, la cual, como se ha dicho, es un derecho irrenunciable del trabajador, sea público o privado, de conformidad con las disposiciones de los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, la parte accionada, fundamenta los medios de inadmisión por falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés, en que en fecha 26 de junio del año 2012 interpuso un Recurso Contencioso Administrativo contra el Ministerio de Educación (MINERD), demandando pensión o por sobrevivencia y daños y perjuicios; que el tribunal rechazó la indemnización de tres millones de pesos que solicitó el señor Manuel Terrero a favor de sus hijos porque estos no fueron parte en el proceso, pero sí se le concedió al señor Manuel Terrero la suma de dos millones de pesos como justa indemnización por los daños sufridos; que el señor Manuel Terrero y el Ministerio de Educación llegaron a un acuerdo transaccional en fecha 8 de mayo del año 2014, por la suma de un millón de pesos dominicanos (RD\$1,000,000.00) que satisfactoriamente recibió, razón por la cual el referido recurso de amparo debe ser declarado inadmisibles por falta de interés, en virtud del artículo 44 de la Ley 834; que el INABIMA tiene la responsabilidad de garantizar el derecho de todos los docentes del MINERD jubilados con posterioridad a la promulgación de la Ley No. 451-08; que el presente recurso no procede porque no se ha vulnerado ningún derecho fundamental y porque las razones que podrían existir ya fueron juzgadas y finalizado el litigio por haber llegado a un acuerdo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transaccional; sin embargo, el acuerdo al que ha arribado la parte accionante es sobre una sentencia sobre daños y perjuicios, no sobre el derecho a la pensión de sobrevivencia, que es lo que se trata en el presente asunto, la cual es un derecho irrenunciable del trabajador, sea público o privado, de conformidad con las disposiciones de los artículos 38 y 60 o de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; además, el tribunal entiende que poco importa que el INABIMA haya sido creado antes o con posterioridad al presente proceso, toda vez que se trata del principio de continuidad de la instituciones estatales, por lo que, mal haría el tribunal que cada vez que surja una institución nueva se desconozcan los derechos y garantías fundamentales, cuando es al contrario, que en virtud de los principios de irretroactividad de la ley y pro acción y favorabilidad se beneficie a la parte accionante con la nueva creación institucional o legal, según los artículo [sic] 74 y 110 de la Constitución.

El tribunal señala que verificándose al mismo tiempo la calidad y el interés del accionante, así como que dicho asunto no ha sido juzgado anteriormente, razón por la cual se rechazan, por no tener base legal y probatoria, las solicitudes de inadmisibilidad por falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés, promovida por la parte accionada y la Procuraduría General Administrativa, de acuerdo con los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Ley núm. 834, de fecha 15 de Julio de 1978, normas jurídicas del Derecho común aplicables; y, procede acoger la presente acción de amparo, y, en consecuencia, IDENTIFICA y REESTABLECE los derechos fundamentales conculcados de dignidad humana y la seguridad social, del señor MANUEL TERRERO, regulados por los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Americana sobre Derechos Humanos; por lo que, ORDENA al INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), otorgar y transferir, de manera fija, normal y mensual, la pensión por sobrevivencia y su pago, por un monto mensual fijo de dieciocho mil ochocientos pesos con treinta y siete centavos (RD\$18,800.37), a favor del señor MANUEL TERRERO, en su condición de esposo sobreviviente de la finada MARIA MERCEDES DE TERRERO; además, deberá hacerle efectiva la totalidad de los pagos mensuales como retroactivos y pagos vencidos de dicha pensión por sobrevivencia, por un monto mensual de dieciocho mil ochocientos pesos con treinta y siete centavos (RD\$18,800.37), desde el 08 de mayo del año 2014, fecha en que se redactó el Acuerdo Transaccional entre las Partes, respecto de una demanda en daños y perjuicios, hasta la fecha de cumplimiento efectivo de la presente sentencia; tal y como se hará constar en el dispositivo de esta sentencia.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión de amparo y demandante en suspensión de ejecución de sentencia

A continuación, expondremos sucesivamente los argumentos que invoca el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) en su recurso de revisión constitucional (A); previo a referirnos a los que aduce esa entidad en su solicitud de suspensión de ejecutoriedad (B).

A) Argumentos del recurso de revisión contra la impugnada Sentencia de amparo núm. 0030-03-2021-SSEN-00422

Por medio de su instancia, la parte recurrente, Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), solicita el acogimiento de su recurso y,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuentemente, la revocación de la recurrida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422. Como consecuencia de esa pretensión, la aludida institución pide al Tribunal Constitucional lo siguiente: a) *de manera principal*, declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo sometida por el señor Manuel Terrero, por supuestamente haber sido promovida extemporáneamente en inobservancia del art. 70.2 de la Ley núm. 137-11; b) *de manera subsidiaria*, INABIMA solicita inadmitir el amparo en cuestión por resultar notoriamente improcedente y carente de base legal, de acuerdo con el art. 70.3 de la indicada Ley núm. 137-11; c) *de manera más subsidiaria*, la indicada institución recurrente requiere a este colegiado declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo promovida por el señor Manuel Terrero, invocando falta de calidad y cosa juzgada, en virtud del art. 44 de la Ley núm. 834; y, d) *de manera aún más subsidiaria*, INABIMA requiere fundar la inadmisión de la acción en la falta de interés, con base igualmente en el referido art. 44 de la Ley núm. 834. Finalmente, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) reclama al Tribunal Constitucional el rechazo íntegro del recurso contencioso administrativo incoado por el aludido señor Manuel Terrero, por improcedente, mal fundado y carente de base legal y documentación probatoria.

El Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) fundamenta las pretensiones antes señaladas en los argumentos transcritos a continuación:

MEDIOS EN QUE SE FUNDAMENTA EL PRESENTE RECURSO DE REVISIÓN.

PRIMER MEDIO: FALTA DE MOTIVACIÓN.

POR CUANTO: a que en la sentencia Recurrida el Tribunal a-quo, rechaza los incidentes sin dar una motivación, solo se limita a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transcribir peticiones y los escritos, que al establecer y solicitar la parte accionada los incidentes de: Falta de interés, debido a que el señor MANUEL TERRERO, no tiene interés por no tener agravios, por el hecho de haber recibido los valores voluntariamente pactados, y en cuanto a la cosa Juzgada porque ya ese caso a petición de la parte accionante fue juzgado mediante la Sentencia No. 371-2013, antes indicada, sentencia que no recurrió el señor MANUEL TERRERO, y que además se hizo un acuerdo satisfactorio o Transaccional que le puso fin al litigio, y además en el numeral 39 de la página 15 de la sentencia hoy recurrida mediante este Recurso de revisión al decir que poco importa que el INABIMA haya sido creado antes o después del proceso, no establece una motivación ni base legal.

SEGUNDO MEDIO: FALTA DE PONDERACIÓN DE DOCUMENTO Y ANÁLISIS DE SENTENCIA

POR CUANTO: A que el Tribunal a-quo, en la referida sentencia en la página 14, establece que no se aprecia en ninguna de las cláusulas del acuerdo entre las partes, de fecha 08 de mayo del año 2014, omitiendo dicho tribunal las disposiciones de la sentencia No. 371-13, numeral VII página 13, (antes descrita) que rechaza la pensión vitalicia, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta Sentencia; el tribunal no se avocó a examinar esa parte de la Sentencia, que por lógica es obvio que si dicha Sentencia niega la referida Pensión, en el Acuerdo Transaccional no va a aparecer conciliación o renuncia en ese sentido.

TERCER MEDIO: VIOLACIÓN A LA LEY Y ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2044 DEL CÓDIGO CIVIL.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR CUANTO: A que una vez realizado un acuerdo Transaccional el mismo le pone fin al litigio o proceso, disposición sine qua non que debe tomarse en cuenta por tal razón al tribunal no ponderar la disposición del numeral VII de la sentencia 371-2013, antes indicadas, y no valorar ni acreditar el acuerdo amigable antes indicado, ha violado y mal interpretado las disposiciones del artículo 2044 del Código Civil Dominicano.

CUARTO: FALTA DE MOTIVACIÓN Y CARENTE DE BASE LEGAL:

POR CUANTO: A que dicha sentencia carece de base legal y motivación clara y concisa, al decir por tales motivos, este tribunal procede a rechazar los medios de inadmisión que además de la falta de motivación carece de base legal decir que texto legal obliga al INABIMA a pagar dicha pensión.

B) Argumentos de la demanda en suspensión de ejecutoriedad de la recurrida Sentencia de amparo núm. 0030-03-2021-SSEN-00422

La parte demandante, Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), según se ha expresado, también pretende que el Tribunal Constitucional ordene la suspensión de ejecutoriedad de la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422. Dicha entidad fundamenta esa pretensión en los siguientes argumentos:

POR CUANTO: A que la Presente demanda en suspensión procede por la razón de que de ejecutarse ocasionará daños irreparables en el sistema operativo de la Institución y ocasionará daños y perjuicios graves a los aportes hechos por los profesores que se han acogido al programa de Pensión por Sobrevivencia para garantizar, en caso de su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fallecimiento, el sustento y la protección a sus beneficiarios a través de la autorización del descuento del cuatro por ciento (4%).

POR CUANTO: que una vez ejecutada dicha sentencia la parte accionante y sus abogados podrían afectarnos con un embargo, lo que nos pone en riesgo al entorpecer las actividades administrativas, comerciales y laborales de INABIMA, por lo que no tendrá sentido el Recurso de revisión de sentencia y otras acciones ya que en el fondo carecería de objeto.

POR CUANTO: A que procede suspender dicha sentencia, debido a que se cometieron errores graves y groseros, al acoger la acción de amparo incoada por el señor MANUEL TERRERO, tales: como no valorar los documentos aportados que demuestran de manera fehaciente que la fallecida maestra MARIA MERCEDES, no aportó al programa de Pensión por Sobrevivencia del INABIMA, condición sinequanon para que sus familiares sobrevivientes pudieran obtener el beneficio que ahora reclama su viudo, el señor MANUEL TERRERO, ya que dicha docente falleció en el año 2006, y el Minerd no estaba al día con los descuentos y pagos hecho a la seguridad Social, razón por la cual el señor MANUEL TERRERO, demandó en el año 2012 al MINERD, obteniendo sentencia gananciosa en parte y posteriormente conciliando y dando acto de descargo y finiquito total, es decir UN ACTO DE TRANSACION; falta al debido proceso, errónea interpretación a la ley al confundir la Ley 451-08, de fecha 15 de octubre del año 2008, que modifica la Ley No. 66-97, con otras legislaciones existentes en el Sistema de Seguridad Social, siendo el Sistema de Seguridad Social que administra el INABIMA, un plan especial, desconociendo el Reglamento de la Referida Ley votado por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su órgano Rector y obviando las facultades que le otorga la antes referida Ley al Consejo de Directores del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) y lo dispuesto por la Constitución Dominicana. [...]

En la sentencia Recurrída, antes indicada la Recurrente INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), ha recibido agravios que le perjudican en su Estado financiero, estabilidad del fondo de Pensión de Sobrevivencia y Operatividad institucional, poniendo en riesgo el aporte de miles de maestros que si se han sacrificado aportando el porcentaje correspondiente para el seguro de pensión por sobrevivencia en procura de la protección de sus familiares en caso de su fallecimiento y para otros planes, siendo el INABIMA un administrador de dichos fondos, que además los Maestros que renunciaban y aún les interesa renunciar al seguro o pensión por sobrevivencia se les concedía a solicitud de ellos, ya que no les interesa pagarlo con el argumento de que así les rinde más su salario.

POR TAL RAZON: LA PRESENTE DEMANDA EN SUSPENSIÓN PROCEDE Y ASÍ LO HA ESTABLECIDIO [sic] LA SENTENCIA DEL TC/0097/14, cuando la ejecución ocasione daños irreparables, por tal razón en el caso de la especie de ejecutarse la sentencia antes indicada, objeto del Recurso de Revisión y de demanda en suspensión, ocasionará daños irreparables de índole financiero, afectaría el sistema operativo y los aportes hechos por los profesores que si se han acogido a aceptar el descuento del cuatro por ciento (4%) de su salario para beneficio y protección de sus familiares, caso contrario al que nos ocupa, cuya renuncia imposibilita a la institución a otorgar un beneficio sin que se haya realizado el pago correspondiente a la póliza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del seguro de Pensión por Sobrevivencia y que una vez ejecutada la sentencia, independientemente de los daños, no tendrá ningún sentido y carecerá de objeto, cualquier acción o Recurso, en especial el Recurso de Revisión.

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión de amparo y demandada en suspensión de ejecución de sentencia

La parte recurrida, señor Manuel Terrero, depositó su escrito de defensa en la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo el primero (1ero.) de febrero de dos mil veintidós (2022).⁷ Mediante dicho documento, el referido señor solicita al Tribunal Constitucional, en cuanto a la forma, el rechazo íntegro del recurso de revisión interpuesto por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), por haberse sometido fuera del plazo previsto en la Ley núm. 87-11, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Y, *en cuanto al fondo*, pide igualmente el rechazo del recurso en cuestión, *toda vez que el Estado no puede recurrir una sentencia en amparo, ya que el Estado está obligado a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, como lo ha garantizado la sentencia objeto del presente recurso*. Como fundamento de estos pedimentos, el recurrido, señor Manuel Terrero, aduce lo reproducido a renglón seguido:

POR CUANTO: A que, las decisiones en amparo en contra de cualquier institución del Estado, no son recurribles, por helecho [sic] de que el Estado es garante de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Por lo que el presente recurso de revisión debe de ser declarado inadmisibile.

⁷ Dicho documento figura también recibido por el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el dos (2) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR CUANTO: A que, en el hipotético de que sea acogido este recurso, el mismo no procede, toda vez que la parte Recurrente en Revisión, interpuso el presente recurso fuera de plazo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

POR CUANTO: A que, la Ley No.87-11, establece que: Que las sentencias de amparo pueden ser recurridas en un plazo no mayor de cinco (5) días. En la especie el recurso fue hecho once (11) días después, como se puede ver en el Acuse de Recibo No. 2099291, donde consta que la Sentencia fue recurrida el 12/12/2021, según consta en el Acto No. 189-2021, de fecha 16/12/2021, y dicha sentencia fue dictada en fecha 6 de septiembre de 2021.

Respecto a la demanda en suspensión de ejecución de sentencia incoada concomitantemente por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), el señor Manuel Terrero no depositó escrito de defensa, a pesar de habersele notificado dicha solicitud mediante los precitados Actos núms. 2/22, instrumentado por el ministerial Yery Léster Ruiz González⁸ el veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022); y 205/2022, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte⁹ el veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022).

⁸ Alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

⁹ Alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa depositó su escrito de defensa en el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el seis (6) de enero de dos mil veintidós (2022). Mediante dicho documento, la referida institución solicita al Tribunal Constitucional acoger íntegramente el recurso de revisión incoado por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA); y, en consecuencia, revocar la recurrida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, adhiriéndose a los motivos planteados por la institución recurrente. En este tenor, el procurador general administrativo expresa en su escrito lo siguiente:

ATENDIDO: A que esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por el INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTRAL (INABIMA), suscrito por sus abogados LICDOS. RAFAEL LEON VALDEZ, ALFREDO MARTINEZ, RAFAEL GUILLERMO DE LOS SANTOS, FELIX TAVAREZ SANTANA Y RITA SERRANO FULGENCIO, encuentra expresados satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por el recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones y ampulósidades 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia figuran, entre otros, los documentos siguientes:

1. Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).
2. Acto núm. 189-2021, instrumentado por el ministerial Otoniel Bautista de la Rosa¹⁰ el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), a instancias del amparista, señor Manuel Terrero, mediante el cual se le notificó la recurrida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA).
3. Acto núm. 149-2022, instrumentado por la ministerial Saturnina Franco García¹¹ el catorce (14) de febrero de dos mil veintidós (2022), a instancias de la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se le notificó la impugnada Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 a la Procuraduría General Administrativa.
4. Instancia relativa al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, depositada en el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el veintisiete (27) de diciembre de dos mil

¹⁰ Alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

¹¹ Alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veintiuno (2021), recibida en este Tribunal Constitucional el trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022).

5. Instancia relativa a la demanda en suspensión de ejecución de la citada Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, depositada por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) en el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

6. Acto núm. 1/22, instrumentado por el ministerial Yery Léster Ruiz González¹² el tres (3) de enero de dos mil veintidós (2022), a requerimiento de la institución recurrente, mediante el cual se le notificó el recurso de revisión de la especie y la demanda en suspensión de ejecución que nos ocupa a la Procuraduría General Administrativa.

7. Acto núm. 2/22, instrumentado por el referido ministerial Yery Léster Ruiz González el veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022), a requerimiento de la institución recurrente, mediante el cual se le notificó el recurso de revisión de la especie y la presente demanda en suspensión de ejecución al recurrido, señor Manuel Terrero.

8. Auto núm. 20902-2022, expedido por el juez presidente del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de enero de dos mil veintidós (2022), mediante el cual se resuelve comunicar el recurso en cuestión a las partes envueltas en el proceso.

¹² Alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Acto núm. 206/2022, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte¹³ el veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022), a instancias de la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se le notificó el indicado Auto núm. 20902-2022, al señor Manuel Terrero, en manos de su representante legal.

10. Acto núm. 31/2022, instrumentado por el antes mencionado ministerial Robinson Ernesto González Agramonte el diecisiete (17) de enero de dos mil veintidós (2022), a instancias de la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se le notificó el referido Auto núm. 20902-2022, a la Procuraduría General Administrativa.

11. Auto núm. 00237-2022, expedido por el juez presidente del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de enero de dos mil veintidós (2022), mediante el cual se resuelve comunicar la demanda en suspensión de ejecución de sentencia a las partes envueltas en el proceso.

12. Acto núm. 205/2022, instrumentado por el antes mencionado ministerial Robinson Ernesto González Agramonte el veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022), a instancias de la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notificó el aludido Auto núm. 00237-2022, al señor Manuel Terrero, en manos de su abogado apoderado.

13. Acto núm. 26/2022, instrumentado por el referido ministerial Robinson Ernesto González Agramonte el diecisiete (17) de enero de dos mil veintidós (2022), a instancias de la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notificó el indicado Auto núm. 00237-2022, a la Procuraduría General Administrativa.

¹³ Alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Escrito de defensa depositado por el señor Manuel Terrero en la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo el primero (1ero.) de febrero de dos mil veintidós (2022). Dicho documento figura también recibido por el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el dos (2) de febrero de dos mil veintidós (2022).

15. Escrito de defensa depositado por la Procuraduría General Administrativa en el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el seis (6) de enero de dos mil veintidós (2022).

16. Fotostática de la Sentencia núm. 371-2013, expedida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013), con motivo del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Manuel Terrero contra el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD).

17. Acuerdo transaccional de garantías y reconocimientos, desistimientos y descargos del Acto núm. 0500, suscrito entre el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) y el señor Manuel Terrero, junto con su abogada apoderada el ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Fusión de expedientes

Con relación al tema de la fusión de expedientes, el Tribunal Constitucional tiene a bien formular los siguientes argumentos:

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si bien la fusión de expedientes no figura contemplada en la legislación procesal dominicana, constituye una práctica de los tribunales de derecho común ordenarla cuando entre demandas, recursos o expedientes existe un estrecho vínculo de conexidad. Esta política pretoriana del Poder Judicial tiene como finalidad evitar la eventual contradicción de sentencias y garantizar la efectividad del principio de economía procesal. En este contexto, resulta útil destacar que el Tribunal Constitucional se adhirió a la medida de fusión de expedientes adoptada por los tribunales judiciales mediante la Sentencia TC/0094/12, ordenando la fusión de dos acciones directas de inconstitucionalidad, por tratarse de [...] *una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia.*¹⁴

La justicia constitucional impone la fusión de expedientes siguiendo, de una parte, el principio de celeridad previsto en el art. 7.2 de la referida Ley núm. 137-11, el cual dispone que [l]os procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos y sin demora innecesaria. Y, de otra parte, aplicando el principio de efectividad previsto en el art. 7.4 de la aludida Ley núm. 137-11, el cual establece lo siguiente:

[t]odo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más

¹⁴Véanse sentencias TC/0089/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013); y TC/0254/13, del doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013).

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.

En vista de las razones aducidas, el Tribunal Constitucional considera que en la especie se dan las condiciones necesarias para la aplicación de la fusión de expedientes, al encontrarnos apoderados de un recurso de revisión de sentencia de amparo y de una demanda en suspensión que envuelven las mismas partes y versan sobre la misma sentencia. Conviene, por tanto, que ambos sean conocidos de manera conjunta, no solo para evitar contradicción de fallos, sino también para garantizar la economía procesal. Por estos motivos, este colegiado procede a fusionar el Expediente núm. TC-05-2022-0130 y el Expediente núm. TC-07-2022-0023, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

9. Síntesis del conflicto

A raíz de la muerte de la señora María Mercedes de Terrero, su cónyuge superviviente, el señor Manuel Terrero, presentó una solicitud ante el Consejo Nacional de Seguridad Social para la tramitación de una pensión por sobrevivencia. Sin embargo, la referida petición le fue denegada, por verificarse que el Ministerio de Educación no había cumplido con el pago de las cotizaciones al Sistema Dominicano de Seguridad Social, pese a haber descontado los montos correspondientes mensualmente del salario de la referida señora María Mercedes de Terrero. Ante esta situación, el aludido cónyuge superviviente interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el Ministerio de Educación, reclamando el pago de tres millones de pesos dominicanos con 00/100 (\$3,000,000.00) como indemnización por los daños y perjuicios generados por dicho incumplimiento, al tiempo de requerir el



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otorgamiento a su favor de una pensión vitalicia, en vista de encontrarse reunidas las condiciones legales prescritas para percibir este beneficio.

Apoderada del conocimiento del referido recurso contencioso-administrativo, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la Sentencia núm. 371-2013, del treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante la cual dispuso lo siguiente: 1) el rechazo de la petición de pensión vitalicia formulada por el señor Manuel Terrero; y 2) el acogimiento del recurso en cuanto a la responsabilidad civil de la entidad recurrida. De modo que condenó al Ministerio de Educación al pago de dos millones de pesos dominicanos con 00/100 (\$2,000,000.00), como justa indemnización por los daños y perjuicios sufridos por el recurrente, señor Manuel Terrero.

Posteriormente, ambas partes suscribieron un acuerdo transaccional de garantías y reconocimientos, así como de desistimientos y descargos el ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014), en el cual pactaron, esencialmente, lo siguiente: a) el Ministerio de Educación se comprometía a un único pago a favor del señor Manuel Terrero por la suma de un millón de pesos dominicanos con 00/100 (\$1,000,000.00), en un plazo de sesenta (60) días a partir de la firma del acuerdo, dejando sin efectos los derechos reconocidos en la referida Sentencia núm. 371-2013; b) la indicada institución renuncia al derecho a recurrir el fallo en revisión constitucional; c) el señor Manuel Terrero se comprometió además a no incoar demanda u acción alguna contra el Ministerio de Educación, que guarde relación con lo pactado en dicho contrato; y, d) la entidad estatal dejó sin efecto también el recurso de casación por ella previamente sometido contra la citada Sentencia núm. 371-2013.

Tiempo después, el señor Manuel Terrero intimó y puso en mora al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) mediante el Acto núm.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

942/2020, instrumentado por el ministerial Plinio Franco Gonell¹⁵ el veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020), para que un plazo de ocho (8) días francos cumpliera con el pago de un millón cuatrocientos cuarenta y siete mil seiscientos veintiocho pesos dominicanos con 49/100 (\$1,447,628.49), lo cual totalizaba el monto adeudado por su correspondiente pensión por sobrevivencia desde mayo de dos mil catorce (2014) hasta el treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020); es decir, sesenta y siete (77) meses. Aunado a esto, el referido señor Terrero demandó además el pago de los meses por vencer.

Ante el incumplimiento por parte del INABIMA, el señor Manuel Terrero sometió una acción de amparo contra dicha entidad, la cual fue acogida mediante la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). En consecuencia, el aludido tribunal de amparo ordenó al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) otorgar y transferir mensualmente la suma de dieciocho mil ochocientos pesos dominicanos con 37/100 (\$18,800.37), a favor del amparista, por concepto del pago de pensión por sobrevivencia. El indicado fallo también le condenó al pago retroactivo por los meses transcurridos desde la suscripción del acuerdo transaccional hasta la fecha de efectividad de dicha sentencia. Alegando el quebrantamiento de sus derechos fundamentales por lo resuelto en la impugnada Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) interpuso, de manera separada, el recurso de revisión constitucional y la demanda en suspensión de ejecución de sentencia que actualmente nos ocupan.

¹⁵ Alguacil ordinario de la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Competencia

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia de la especie, en virtud de las prescripciones contenidas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9, 54.8 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

11. Admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo

El Tribunal Constitucional estima admisible el presente recurso de revisión de amparo, en atención a los siguientes razonamientos:

- a. Los presupuestos procesales de admisibilidad del recurso de revisión de amparo fueron esencialmente establecidos por el legislador en la Ley núm. 137-11; a saber: sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (art. 95); inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (art. 96), y satisfacción de la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada (art. 100).
- b. En cuanto al plazo para la interposición del recurso, la parte *in fine* del art. 95 de la Ley núm. 137-11 prescribe la obligación de su sometimiento, a más tardar, dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida. Sobre el particular, esta sede constitucional calificó como *hábil* dicho plazo, excluyendo del mismo los días no laborables; y, además, especificó la naturaleza *franca* de dicho plazo, descartando para su cálculo el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

día inicial (*dies a quo*), así como el día final o de vencimiento (*dies ad quem*).¹⁶ Este colegiado también decidió al respecto que el evento procesal considerado como punto de partida para el inicio del cómputo del plazo para recurrir la decisión es la fecha en la cual el recurrente toma conocimiento de la sentencia íntegra en cuestión.¹⁷

c. En la especie, observamos que la notificación de la sentencia fue realizada el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021),¹⁸ mientras que la interposición del recurso de revisión por parte del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) tuvo lugar el veintisiete (27) del mismo mes y año. Del cotejo de ambas fechas, se verifica el sometimiento del recurso el penúltimo día hábil, al excluirse del cómputo: el día inicial del plazo [dieciséis (16) de diciembre] y el día del vencimiento [veintisiete (27) de diciembre]; los sábados dieciocho (18) y veinticinco (25) y los domingos diecinueve (19) y veintiséis (26), por no ser laborables, así como el jueves veintitrés (23) y viernes veinticuatro (24), por ser días feriados.¹⁹ Con base en estos argumentos, se impone colegir que la interposición del recurso de revisión fue realizada en tiempo oportuno, satisfaciendo así el requerimiento del referido art. 95 de la Ley núm. 137-11.

d. En este mismo contexto, incumbe señalar que, en su escrito de defensa, el recurrido solicitó el *rechazo* del recurso por haberse incoado fuera del plazo prescrito en la Ley núm. 87-01. Sin embargo, tal como puede apreciarse, dicho medio fue mal encausado por el señor Manuel Terrero por los siguientes

¹⁶ Véanse TC/0061/13, TC/0071/13, TC/0132/13, TC/0137/14, TC/0199/14, TC/0097/15, TC/0468/15, TC/0565/15, TC/0233/17, entre otras decisiones.

¹⁷ Véanse TC/0239/13, TC/0433/15, TC/0156/15, TC/0001/18, TC/0765/18, entre otras decisiones.

¹⁸ Mediante el Acto núm. 189-2021, instrumentado por el ministerial Otoniel Bautista de la Rosa (alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional) el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), a instancias del amparista, señor Manuel Terrero.

¹⁹ Por motivo de asueto navideño.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

motivos: 1) el pedimento formulado no se sanciona con el rechazo del recurso, sino con su inadmisión; 2) la interposición de los recursos de revisión de sentencias de amparo no se encuentra reglamentada por la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, sino por la antes citada Ley núm. 137-11. Conforme comprobamos anteriormente, la institución recurrente actuó en observancia del plazo contemplado en el art. 95 de dicho estatuto legal, razón por la cual desestimamos el pedimento en cuestión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia.

e. Por otra parte, el art. 96 de la aludida Ley núm. 137-11 dispone que *[e]l recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, y que en este se harán constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada.*²⁰ Hemos comprobado el cumplimiento de ambos requerimientos en la especie, dado que la institución recurrente, Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), en su instancia de revisión, incluyó, de una parte, las menciones relativas al sometimiento del recurso. Y, de otra parte, planteó asimismo las razones en cuya virtud estima que el impugnado Fallo núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 adolece de falta de debida motivación y de ponderación de pruebas, así como errónea interpretación del art. 2044 del Código Civil.

f. En este contexto, cabe destacar asimismo la satisfacción de la legitimación activa para actuar en el proceso, tomando en cuenta el precedente sentado en la Sentencia TC/0406/14,²¹ según el cual solo las partes intervinientes en la acción de amparo ostentan calidad para interponer recursos de revisión constitucional contra la sentencia relativa a la acción. En el presente caso, la parte recurrente, Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), goza de calidad

²⁰ TC/0195/15, TC/0670/16.

²¹ Precedente reiterado en las decisiones TC/0004/17, TC/0134/17, TC/0739/17, entre otras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesal idónea, pues fungió como parte accionada en el marco de la acción de amparo resuelta por la sentencia recurrida en la especie, motivo por el cual resulta satisfecho el presupuesto procesal objeto de estudio.

g. En el orden de ideas ya establecido, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada en el recurso, previsto en el art. 100 de la Ley núm. 137-11²² y definido por este colegiado en su Sentencia TC/0007/12.²³ Al respecto, esta sede constitucional estima satisfecha la indicada exigencia legal por el recurso de la especie, fundándose en que el conocimiento del presente caso propiciará la consolidación de su jurisprudencia respecto del derecho a la debida motivación como garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como la protección especial reconocida por este colegiado al derecho a la pensión.

h. En virtud de la argumentación expuesta, al quedar comprobada la satisfacción de todos los presupuestos de admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo, el Tribunal Constitucional lo admite a trámite y procede a conocer el fondo del mismo.

²² Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: *La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

²³ En esa decisión, el Tribunal expresó lo siguiente: [...] *tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. El fondo del presente recurso de revisión en materia de amparo

Este colegiado se encuentra apoderado de un recurso de revisión de amparo interpuesto por INABIMA contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422.²⁴ Mediante ese fallo, el referido tribunal de amparo dispuso que INABIMA otorgara y transfiriera mensualmente al señor Manuel Terrero, en calidad de cónyuge supérstite de la señora María Mercedes de Terrero, la suma de dieciocho mil ochocientos pesos dominicanos con 37/100 (\$18,800.37), por concepto del pago de pensión por sobrevivencia, entre otras medidas.²⁵ En desacuerdo con la Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422, INABIMA interpuso el presente recurso de revisión, alegando que **adolece de falta de debida motivación**, con base en los medios enunciados a continuación, cuyos méritos ponderaremos en el siguiente orden; a saber: que el juez de amparo desestimó los motivos de inadmisión por ella planteados en sede de amparo, sin presentar los argumentos justificativos **(I)**; que también omitió sustentar con base legal la decisión de asignarle el pago de la pensión por sobrevivencia **(II)**; y, que igualmente valoró de manera incorrecta la prueba documental aportada en el proceso,²⁶ además de inobservar las prescripciones del art. 2044 del Código Civil²⁷ **(III)**.

²⁴ Como hemos visto, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

²⁵ El indicado fallo condenó asimismo a la indicada entidad estatal al pago retroactivo por los meses transcurridos desde la suscripción del Acuerdo Transaccional de Garantías y Reconocimientos, Desistimientos y Descargos con el Ministerio de Educación el ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Al tenor de dicho acuerdo, se dejó sin efecto entre las partes envueltas en dicho proceso la Sentencia núm. 371-2013, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013), a raíz del recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor Manuel Terrero contra el Ministerio de Educación el veintiséis (26) de junio de dos mil doce (2012).

²⁶ Mediante la cual supuestamente se demuestra que la jurisdicción contenciosa administrativa ya se pronunció respecto a la petición de pensión vitalicia formulada por el señor Manuel Terrero.

²⁷ El texto de dicha disposición reza como sigue: *La transacción es un contrato por el cual las partes terminan un pleito comenzado, o evitan uno que pueda suscitarse. Este contrato deberá hacerse por escrito.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I) La desestimación de los medios de inadmisión planteados en sede de amparo sin presentar argumentos justificativos

Respecto al primer medio planteado por INABIMA, el Tribunal Constitucional expone las siguientes observaciones:

a. Conforme indicamos anteriormente, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) alega que el tribunal de amparo se limitó a transcribir peticiones y escritos, desestimando los incidentes sin detenerse a cumplir con su deber de motivar su dictamen; o sea, que la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 *carece de debida motivación*. Sin embargo, el estudio del fallo impugnado revela que, contrario a esa imputación, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo contestó claramente cada pedimento de inadmisibilidad, tal como veremos a continuación.

b. Obsérvese que, para desestimar la supuesta **extemporaneidad de la acción de amparo**, la aludida jurisdicción sostuvo que:

[...] la violación continuada y prolongada de los derechos fundamentales, alegadamente conculcados, reanuda ese plazo para accionar en justicia, sin que la acción sea inadmisibile por prescripción, habida cuenta de que la vulneración reiterada, aun cuando parta de una fecha concreta, es una actuación que se reproduce continuamente mientras no se restituya el derecho constitucional conculcado, lo que ocurre en el caso, al tratarse de la no continuación, por parte del Estado, a través de la parte accionada, de la falta de pago y del trámite y ejecución de la pensión en favor de la parte accionante, quien es la persona y cónyuge sobreviviente; por lo que, la alegada violación aun el día de hoy persiste y se ha prolongado en el tiempo, de lo que se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colige que al momento de incoar la presente acción de amparo, se encontraba dentro del plazo establecido por la ley, razón por la cual procede rechazar el medio de inadmisión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia.

c. Respecto a la **notoria improcedencia de la acción**, cabe destacar que el tribunal de amparo dictaminó su rechazo,

toda vez que no se ha precisado en qué consiste la notoriedad de improcedencia de la acción y el tribunal no la advierte oficiosamente, lo que implica que mal haría el tribunal con acoger dicho medio sin establecer con precisión dicha improcedencia, en perjuicio de la parte accionante.

d. En cuanto a los medios de inadmisión por **falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés** planteados igualmente por INABIMA, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo puntualizó que conocería concomitantemente dichos medios con el fondo del asunto, ya *que para resolver los mismos se hace necesaria la valoración de las pruebas y el fondo del asunto, de acuerdo con los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Ley núm. 834, de fecha 15 de Julio de 1978, normas jurídicas del Derecho común aplicables, tal se hará constar en los siguientes apartados de esta sentencia.* En este tenor, el tribunal de amparo sostuvo que, respecto a esos tres medios de inadmisión planteados tanto por INABIMA, como por la Procuraduría General Administrativa:

[...] no es cierto jurídicamente hablando que la parte accionada haya conciliado la pensión de sobrevivencia, sino una indemnización fijada por los daños y perjuicios, producto de una demanda a esos fines,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

identificada como recurso contencioso administrativo, de acuerdo con la Sentencia núm. 371-2013, de fecha 30 de septiembre del año 2013, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; además, no se aprecia en ninguna de las cláusulas del Acuerdo Transaccional entre las Partes, de fecha 08 de mayo del año 2014, que la actual parte accionante y la parte accionada, o con otra institución estatal, haya transado, conciliado, acordado, o renunciado, la pensión de sobrevivencia por el fallecimiento de su esposa; aparte, de que el derecho a la pensión, como soporte de la seguridad social, es un derecho irrenunciable del trabajador, sea público o privado, de conformidad con las disposiciones de los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

e. Asimismo, con relación a los tres indicados medios de inadmisión (falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés), el tribunal *a quo* explica que la parte accionada, INABIMA, aduce lo siguiente:

[...] dicha entidad fue creada en fecha 15/10/2008, es decir, 2 años y 9 meses después de haber fallecida [sic] la señora María Mercedes, por lo cual no tenía ninguna relación contractual, ni era civilmente demandada, ni tampoco tenía ninguna relación con el MINERD, corresponsable o codemandado; además, de que ya el señor Manuel Terrero interpuso en fecha 26/06/2012 un recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Educación, demandando pensión por sobrevivencia y daños y perjuicios, recurso que fue acogido en cuanto a los daños y perjuicios y rechazada la pensión, llegando posteriormente a un acuerdo transaccional, por lo que, lo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tenía que hacer en ese momento era recurrir esa decisión, sin embargo ya hubo acuerdo transaccional.

f. Pero respecto a este planteamiento de INABIMA, contrario a lo alegado por dicha entidad, el Tribunal Superior Administrativo expuso lo siguiente:

1) que en fecha 08 de mayo del año 2014, se redactó el Acuerdo Transaccional, respecto de una demanda en daños y perjuicios, tal como se desprende del contenido de la Sentencia núm. 371-2013, de fecha 30 de septiembre del año 2013, emitida por esta Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual condenó al Ministerio de Educación, por daños y perjuicios, al pago de la suma de dos millones de pesos con 00/100 (RDS2,000,000.00), a favor del señor Manuel Terrero, como justa indemnización por daños y perjuicios sufridos;

2) que este asunto también permite comprobar que el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada lo ha sido respecto de una demanda en daños y perjuicios por la no remisión a la seguridad social de los descuentos realizados mensualmente a la profesora y esposa fallecido [sic]; y

3) que esto implica que dicho accionante tiene calidad e interés para reclamar en justicia en su provecho por el fallecimiento de sus esposa [sic]; por lo que, como el derecho a recurrir la sentencia es una garantía fundamental de la parte del proceso que se sienta agraviada con el fallo, la misma es ejercida si existe interés en recurrir, no que es una obligación hacerlo, lo que no hicieron las partes del proceso de daños y perjuicios, por la no inscripción en la seguridad social, dándole el carácter de firme a esa sentencia sobre daños y perjuicios,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no sobre el derecho a la pensión de sobrevivencia, que es lo que se trata en el presente asunto, la cual, como se ha dicho, es un derecho irrenunciable del trabajador, sea público o privado, de conformidad con las disposiciones de los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

g. De igual manera, INABIMA sustentó sus medios de inadmisión por falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés en los siguientes argumentos:

[...] en fecha 26 de junio del año 2012 interpuso un Recurso Contencioso Administrativo contra el Ministerio de Educación (MINERD), demandando pensión o por sobrevivencia y daños y perjuicios; que el tribunal rechazó la indemnización de tres millones de pesos que solicitó el señor Manuel Terrero a favor de sus hijos porque estos no fueron parte en el proceso, pero sí se le concedió al señor Manuel Terrero la suma de dos millones de pesos como justa indemnización por los daños sufridos; que el señor Manuel Terrero y el Ministerio de Educación llegaron a un acuerdo transaccional en fecha 8 de mayo del año 2014, por la suma de un millón de pesos dominicanos (RD\$1,000,000.00) que satisfactoriamente recibió, razón por la cual el referido recurso de amparo debe ser declarado inadmisibile por falta de interés, en virtud del artículo 44 de la Ley 834; que el INABIMA tiene la responsabilidad de garantizar el derecho de todos los docentes del MINERD jubilados con posterioridad a la promulgación de la Ley No. 451-08; que el presente recurso no procede porque no se ha vulnerado ningún derecho fundamental y porque las razones que podrían existir ya fueron juzgadas y finalizado el litigio por haber llegado a un acuerdo transaccional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Pero, como respuesta a los anteriores planteamientos, el tribunal *a quo* expresa que

el acuerdo al que ha arribado la parte accionante es sobre una sentencia sobre daños y perjuicios, no sobre el derecho a la pensión de sobrevivencia, que es lo que se trata en el presente asunto, la cual es un derecho irrenunciable del trabajador, sea público o privado, de conformidad con las disposiciones de los artículos 38 y 60 o de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Y en este sentido, dicho tribunal concluyó lo siguiente:

que verificándose al mismo tiempo la calidad y el interés del accionante, así como que dicho asunto no ha sido juzgado anteriormente, razón por la cual se rechazan, por no tener base legal y probatoria, las solicitudes de inadmisibilidad por falta de calidad, cosa juzgada y falta de interés, promovida por la parte accionada y la Procuraduría General Administrativa [...].

i. La transcripción de las precedentes consideraciones, expuestas por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, como tribunal de amparo, el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), evidencia el cumplimiento de la obligación de motivar debidamente la desestimación de los incidentes planteados por la parte hoy recurrente (entonces parte accionada), tal como lo exige la Sentencia TC/0009/13, en la medida en que expone *que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado.*²⁸ Obsérvese, en efecto, que la Segunda

²⁸ Sentencia TC/0009/13, numeral 9.E, pág. 11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala del Tribunal Superior Administrativo se detuvo en su sentencia a contestar cada medio, lo que, a su vez, demuestra que lo argüido por la institución recurrente radica realmente en su inconformidad con el fallo obtenido al resultar parte perdedora en el proceso.

j. En el mismo orden de ideas, respecto a la debida motivación de las sentencias, el Tribunal Constitucional dictaminó en la Sentencia TC/0082/17 lo siguiente:

[...] la debida motivación de la sentencia —sea esta ordinaria o de justicia constitucional—, como garantía constitucional, constituye un derecho que cada individuo posee frente al juez o tribunal, en el sentido de que le sean expuestas de manera clara, precisa, llana y fundada las razones por las cuales ha arribado a los silogismos que le impulsan a tomar determinada decisión. Entonces, es menester del juzgador responder los planteamientos formales que hace cada una de las partes, tomando en consideración un orden procesal lógico.

k. Conviene además tomar en cuenta que, mediante la Sentencia TC/0009/13 (acápito 9, literal D), este colegiado prescribió los siguientes parámetros generales para la debida motivación de las sentencias:

a) Que reviste gran importancia que los tribunales no se eximan de correlacionar los principios, reglas, normas y jurisprudencia, en general, con las premisas lógicas de cada fallo, para evitar la vulneración de la garantía constitucional del debido proceso por falta de motivación; b) Que para evitar la falta de motivación en sus sentencias, contribuyendo así al afianzamiento de la garantía constitucional de la tutela efectiva al debido proceso, los jueces deben,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*al momento de exponer las motivaciones, incluir suficientes razonamientos y consideraciones concretas al caso específico objeto de su ponderación; y c) Que también deben correlacionar las premisas lógicas y base normativa de cada fallo con los principios, reglas, normas y jurisprudencia pertinentes, de forma que las motivaciones resulten expresas, claras y completas.*²⁹

l. A su vez, el literal G del mismo acápite 9 de la referida Sentencia TC/0009/13 estableció el denominado *test de debida motivación*, consistente en lineamientos específicos que incumben a los tribunales del orden judicial para satisfacer el cabal cumplimiento del deber de motivación, a saber:

*a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.*³⁰

²⁹ De once (11) de febrero de dos mil trece (2013). Numeral 9, literal D, págs. 10-11.

³⁰ Estos principios han sido posteriormente reiterados en numerosas sentencias. Entre otras, véanse: TC/0009/13, TC/0017/13, TC/0187/13, TC/0077/14, TC/0082/14, TC/0319/14, TC/0351/14, TC/0073/15, TC/0384/15, TC/0503/15, TC/0044/16, TC/0103/16, TC/0124/16, TC/0128/16, TC/0132/16, TC/0252/16, TC/0440/16, TC/0451/16, TC/0454/16, TC/0460/16, TC/0551/16, TC/0558/16, TC/0696/16, TC/0030/17, TC/0031/17, TC/0070/17, TC/0079/17, TC/0092/17, TC/0129/17, TC/0150/17, TC/0186/17, TC/0178/17, TC/0250/17, TC/0258/17, TC/0265/17, TC/0316/17, TC/0317/17, TC/0382/17, TC/0386/17, TC/0413/17, TC/0457/17, TC/0478/17, TC/0520/17, TC/0610/17, TC/0677/18, TC/0823/18, TC/0045/19, TC/0191/19, TC/0385/19, TC/0187/20, TC/0251/20, TC/0325/20, TC/0352/21, TC/0489/21, TC/0025/22, TC/0261/22, TC/0056/23, TC/0072/23.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Fundado en los motivos desarrollados *ut supra*, este órgano constitucional procede a someter a renglón seguido la impugnada Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422, al test de debida motivación, con los siguientes resultados:

1. La Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422 *desarrolla sistemáticamente los medios en que fundamenta su decisión.*³¹ En efecto, del desarrollo de la sentencia atacada, resulta notorio que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo se abocó, de manera sistemática, a contestar todos los medios de inadmisión planteados por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA). Asimismo, verificamos que, al emitir su dictamen, el tribunal de amparo evaluó cada alegato invocado por la entidad entonces accionada, contestando de manera adecuada la razón por la cual dispuso la desestimación de dichos medios, acogiendo la acción de amparo promovida por la parte hoy recurrida, señor Manuel Terrero.

2. La Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422 *expone concreta y precisamente cómo fueron valorados los hechos, las pruebas y el derecho aplicable.*³² Es decir, la decisión impugnada exhibe los fundamentos justificativos en los cuales la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo se apoyó, de forma clara y precisa, para emitir su fallo, sustentando dichas consideraciones en premisas lógicas y en la base legal aplicable al caso de la especie.³³

3. La Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422 *manifiesta los argumentos pertinentes y suficientes para determinar adecuadamente el fundamento de la decisión.*³⁴ Ciertamente, observamos que, al dictar dicho

³¹ Sentencia TC/0009/13, acápite 9, párrafo G, literal a.

³² Sentencia TC/0009/13, acápite 9, párrafo G, literal b.

³³ Sentencia TC/0009/13, acápite 9, párrafo D, literal c.

³⁴ Sentencia TC/0009/13, acápite 9, párrafo G, literal c.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fallo, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo formuló consideraciones jurídicamente correctas, efectuando un desarrollado y profundo análisis justificativo de la decisión que emite.³⁵

4. La Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 *evita la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que limiten el ejercicio de la acción.*³⁶ Este colegiado ha comprobado que, en su desarrollo, la sentencia recurrida no ha sido plagada de enunciaciones genéricas de principios y normas. Muy por el contrario, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo se ciñe a sustentar la desestimación de cada medio invocado por el INABIMA, exponiendo claramente la aplicación de los razonamientos jurídicos y la normativa pertinente directamente al caso de la especie.

5. La Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 *asegura que la fundamentación de su fallo cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.*³⁷ Hemos comprobado que la especie trata de una decisión que contiene la enunciación tanto de los de medios de inadmisión, como de los alegatos de fondo planteados por el INABIMA, requiriendo el rechazo de la acción de amparo, así como los principios y reglas jurídicas aplicables al caso. Por tanto, este colegiado concluye que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo ha satisfecho, igualmente, este quinto y último requerimiento, actuando de manera legítima, al emitir un fallo conforme a derecho, debidamente motivado y sustentado en razonamientos y consideraciones jurídicamente correctas.³⁸

³⁵ Sentencia TC/0009/13, acápite 9, párrafo D, literal b.

³⁶ Sentencia TC/0009/13, acápite 9, párrafo G, literal d.

³⁷ Sentencia TC/0009/13, acápite 9, párrafo G, literal e.

³⁸ Este requerimiento de legitimación de las sentencias fue asimismo reiterado por esta sede constitucional mediante la Sentencia TC/0440/16 (numeral 10, literal k, págs. 14-15), en los siguientes términos: *Consideramos que si bien es cierto*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. A la luz de las precedentes consideraciones, el Tribunal Constitucional concluye que la referida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 no adolece de falta de motivación en su contenido. Por el contrario, el estudio de la referida sentencia y los alegatos invocados por las partes envueltas en el proceso revela claramente que el tribunal de amparo cumplió su deber de contestar todos los puntos de derecho que le fueron presentados. Por consiguiente, esta sede constitucional estima pertinente rechazar el presente medio de revisión invocado por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA).

II) Omisión de sustentar con base legal la decisión de asignarle el pago de la pensión por sobrevivencia

En cuanto a la supuesta omisión enunciada en el precedente epígrafe, esta sede constitucional expone los argumentos siguientes:

a. El aludido vicio imputado por INABIMA a la impugnada Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422 consiste en la pretendida falta de base legal incurrida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo para adjudicarle el pago de la pensión por sobrevivencia a dicha entidad, en tanto alega que fue creada después de la muerte de la señora María Mercedes de Terrero. Sobre este particular, advertimos que el juez de amparo sostuvo lo siguiente:

[...] el tribunal entiende que poco importa que el INABIMA haya sido creado antes o con posterioridad al presente proceso, toda vez que se trata del principio de continuidad de la instituciones estatales, por lo

que forma parte de las atribuciones propias de cada tribunal admitir o declarar inadmisibles, así como rechazar o acoger una determinada demanda, instancia o recurso, cada una de estas decisiones debe estar amplia y debidamente motivada, no dejando en la oscuridad los motivos y razonamientos jurídicos que le llevaron a tomar su decisión.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, mal haría el tribunal que cada vez que surja una institución nueva se desconozcan los derechos y garantías fundamentales, cuando es al contrario, que en virtud de los principios de irretroactividad de la ley y pro acción y favorabilidad se beneficie a la parte accionante con la nueva creación institucional o legal, según los artículo [sic] 74 y 110 de la Constitución.

b. Tal como se aprecia de la cita transcrita *ut supra*, el juez de amparo precisó correctamente que la fecha de creación de INABIMA carece de incidencia sobre la atribución legal que incumbe a esa entidad, basándose en el principio de continuidad de las instituciones estatales. En este aspecto, el criterio expuesto por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo coincide con el sostenido por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-406/93, al conceptualizar el referido principio de la continuidad de los servicios públicos en los términos siguientes:

En este orden de ideas, tanto de la Constitución como de la ley se extrae que los principios esenciales comunes al servicio público se vinculan a las siguientes ideas: continuidad, adaptación a las nuevas circunstancias e igualdad.

Para el caso que ocupa a esta Sala de Revisión, el principio de la continuidad es el que genera más atención en esta sentencia.

El servicio público responde por definición a una necesidad de interés general; ahora bien, la satisfacción del interés general no podría ser discontinua; toda interrupción puede ocasionar problemas graves para la vida colectiva. La prestación del servicio público no puede tolerar interrupciones.³⁹

³⁹ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Por otra parte, este colegiado ha comprobado la misma orientación indicada en la circunstancia de que el Poder Legislativo le confiere taxativamente al INABIMA el pago de las pensiones del personal docente del Ministerio de Educación en el art. 159 de la Ley núm. 451-08 (que introduce modificaciones a la Ley núm. 66-97, General de Educación), cuyo texto reza como sigue: *El Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) tiene el fin de coordinar un sistema especial integrado de seguridad social y mejoramiento de la calidad de vida para el personal docente del sector público y sus familiares, tanto activos como pensionados y jubilados.*⁴⁰ De modo que resulta evidentemente procedente declarar la desestimación de dicho medio de revisión.

III) El tribunal a quo valoró incorrectamente las pruebas documentales del proceso e inobservó las prescripciones del art. 2044 del Código Civil

En cuanto a estos dos aspectos argüidos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) como medios de revisión, esta sede constitucional expone los argumentos que siguen:

a. INABIMA invoca que el juez de amparo ponderó erróneamente el contenido de la Sentencia núm. 371-2013, expedida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013), con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor Manuel Terrero contra el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). Agrega que con esta acción inobservó el art. 2044 del Código Civil, el cual consagra que los acuerdos transaccionales ponen fin a los pleitos comenzados. En este sentido, la referida entidad tilda de incorrecta la apreciación formulada por el tribunal de amparo respecto a la no configuración

⁴⁰ Subrayado nuestro.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de cosa juzgada en la especie, alegando que el acuerdo transaccional no se refiere a la pensión por sobrevivencia. Para sustentar su opinión expone en su instancia lo siguiente:

[...] omitiendo dicho tribunal las disposiciones de la sentencia No. 371-13, numeral VII página 13, (antes descrita) que rechaza la pensión vitalicia, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta Sentencia; el tribunal no se avocó a examinar esa parte de la Sentencia, que por lógica es obvio que si dicha Sentencia niega la referida Pensión, en el Acuerdo Transaccional no va a aparecer conciliación o renuncia en ese sentido.

b. A raíz de dicho alegato, esta sede constitucional procedió a verificar que, en el indicado numeral VII de la antes citada Sentencia núm. 371-2013,⁴¹ el Tribunal Superior Administrativo dictaminó lo que sigue:

[...] conforme podemos comprobar de los documentos que obran depositados en el expediente, los fondos descontados a la señora María Mercedes, esposa del recurrente, no eran enviados al Sistema de Seguridad Social a los fines de el mismo pueda beneficiarse de las prerrogativas indicadas en el artículo indicado de la Ley 87-01, por lo que entendemos procedente rechazar este aspecto del recurso, relativo a la pensión vitalicia, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta sentencia.

c. Ciertamente, advertimos que el fallo en cuestión rechazó la petición formulada por el señor Manuel Terrero respecto a la pensión por sobrevivencia; pero, esta decisión fue dejada sin efecto entre las partes envueltas mediante la

⁴¹ Página 13.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suscripción del acuerdo transaccional del ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Obsérvese que, en dicho contrato, el Ministerio de Educación (MINERD) y el señor Manuel Terrero pactaron lo transcrito a continuación:

QUINTO: DE LOS DESISTIMIENTOS Y RENUNCIAS DE ACCIONES.- De la naturaleza, objeto y alcance de los desistimientos y las renunciaciones.

PÁRRAFO I: Mediante este acto las partes ponen fin y en consecuencia, dejan sin efecto las actuaciones arribadas con anterioridad al presente acto, primordialmente las acciones que a continuación se indican: a) La sentencia No. 371-2013, de fecha 30 de septiembre del año 2013. b) El recurso de casación interpuesto por el MINERD en fecha 15 de noviembre del 2013, contra la sentencia No. 371-2013, dictada por el Tribunal Superior Administrativo, en fecha 30 de septiembre del año 2013, y notificada el 16 de octubre del 2013.

PÁRRAFO II: Las partes quedan facultadas y/o comprometidas a depositar en las oficinas administrativas y/o tribunales que fueren de lugar, copia del presente acuerdo transaccional, reconociendo, cada parte, que la sentencia en cuestión a partir de la firma del presente acuerdo, carece, desde esta misma fecha de todo valor y efecto jurídico respecto a las partes contratantes.

d. Al valorar la validez y los efectos de dicho acuerdo en el caso concreto, resulta vital referirnos, en primer momento, a la disposición normativa invocada por la institución recurrente: el art. 2044 del Código Civil, cuyo texto reza como sigue: *La transacción es un contrato por el cual las partes terminan un pleito comenzado, o evitan uno que pueda suscitarse. Este contrato deberá*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hacerse por escrito. Más adelante, en el art. 2052 del indicado código civil, el legislador dominicano reconoce dichas transacciones como sentencias definitivas entre las partes, expresando taxativamente lo siguiente: *Las transacciones tienen entre las partes la autoridad de cosa juzgada en última instancia. No pueden impugnarse por error de derecho, ni por causa de lesión.*

e. Partiendo de esta concepción normativa, el Tribunal Constitucional reconoce como válida la pérdida de efectividad de la aludida Sentencia núm. 371-2013 entre el señor Manuel Terrero y el Ministerio de Educación, y junto con ella los derechos otorgados a su favor por la jurisdicción contenciosa administrativa al emitir su dictamen.⁴² Respecto a la renuncia de derechos mediante la suscripción de acuerdos transaccionales, el art. 2048 del Código Civil expresa que [l]as transacciones se concretan a su objeto; la renuncia que se haga de ellas a cualquier clase de derechos, acciones y pretensiones, **no se extiende a más de lo que se relaciona con la cuestión que la ha motivado.**⁴³ Operando bajo esta noción, incumbe entonces afirmar que el único derecho al que renunció el señor Manuel Terrero, mediante el acuerdo transaccional por él suscrito, se circunscribió al crédito de la condena civil ascendente a dos millones de pesos dominicanos con 00/100 (\$2,000,000.00), por concepto de indemnización de daños y perjuicios.

f. En efecto, la aludida Sentencia núm. 371-2013 no le reconoció el derecho de pensión por sobrevivencia al señor Manuel Terrero; por tanto, no se configura escenario en el cual exista posibilidad alguna de inferir que dicho

⁴²Al respecto, el ordinal cuarto del acuerdo establece lo siguiente: *DE LOS DESCARGOS RECÍPROCOS.- Con la firma del presente acto las partes se otorgan descargos recíprocos. En consecuencia, desisten y/o renuncian a las acciones o derechos que les otorgaban a su favor los documentos que se indicarán más adelante, en el artículo quinto de este acto, otorgando pleno y absoluto descargo una en favor de la otra, de toda responsabilidad y efectos legales en los que se encontraban anteriormente vinculadas por dichas convenciones, reconociendo, igualmente, que a partir de la firma del presente acuerdo no tienen ningún derecho e interés sobre ninguna de las obligaciones mencionadas en el presente acuerdo.*

⁴³ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

señor renunció a tal derecho mediante la suscripción del referido acuerdo transaccional. Aunado a esto, resulta vital destacar la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad que caracteriza a los derechos de seguridad social; cuestión abordada por el Tribunal Constitucional en TC/0263/21, dictaminando lo transcrito a continuación:

[...] el derecho a una pensión tiene una naturaleza imprescriptible, atendiendo a los principios de irrenunciabilidad, favorabilidad e imprescriptibilidad de todos los derechos a la seguridad social; de manera que su reclamo o exigencia para su interposición o reajuste comportan un carácter imprescriptible. [...]

En este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, cuando ha expresado que,

El derecho a la pensión es imprescriptible, mientras que las mesadas pensionales pueden extinguirse si no son reclamadas en los plazos señalados por la ley. De manera que el afectado tiene derecho a reclamar lo debido en cualquier tiempo, puesto que los derechos adquiridos no pueden ser desconocidos por simples decisiones de las instituciones administradoras de pensiones, derechos que por lo demás son irrenunciables e imprescriptibles.⁴⁴

g. Con base en estos motivos, este colegiado estima que el señor Manuel Terrero se encontraba en plena capacidad de luego requerir la pensión por sobrevivencia mediante una acción de amparo, al tratarse de un derecho imprescriptible e irrenunciable, tal como correctamente señaló la indicada

⁴⁴Sentencia SU567/15, del tres (3) de septiembre de dos mil quince (2015). Disponible en línea en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU567-15.htm>. Subrayado nuestro.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción mediante la impugnada Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422. El único aspecto revestido de cosa juzgada en la especie es el pago de indemnización por los daños y perjuicios generados ante el incumplimiento de los correspondientes pagos de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social a nombre de la *de cujus* María Mercedes de Terrero.

h. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la mala práctica cometida por las entidades estatales de no cumplir con el envío de los fondos descontados a los trabajadores al Sistema de Seguridad Social. Entre ellas, podemos citar la Sentencia TC/0479/21, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).⁴⁵

i. En virtud de las consideraciones expuestas, el Tribunal Constitucional resuelve desestimar los dos medios de revisión sometidos por INABIMA anteriormente examinados, al comprobarse su carencia de veracidad en el presente caso. Arribamos a esta conclusión por estimar que el juez de amparo

⁴⁵ En este fallo, el Tribunal Constitucional dictaminó lo siguiente: *s. En lo relativo a la pensión por antigüedad en el servicio al Estado, reclamada por el señor José Selmo Ortega, este colegiado advierte que resulta un hecho incontrovertido que, a pesar de que dicho señor figurara como empleado en la nómina del Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (actualmente ProDominicana) y devengaba su salario (estando suspendido tras la licencia permanente por inhabilitación para el trabajo), su empleador dejó de pagar las cotizaciones correspondientes, imposibilitándole así el acceso a la pensión que le corresponde. Esta situación en modo alguno puede invocarse para perpetrar una violación a derechos fundamentales, pues se trata de una falta únicamente imputable al referido empleador. t. Este Tribunal Constitucional ha sido un defensor ferviente de las víctimas, en su rol de garante y protector de los derechos fundamentales en casos análogos al de la especie (el cual atañe a la seguridad social y derecho a pensión), impidiendo que una persona, como resulta el caso del señor José Selmo Ortega, sea privada del goce y disfrute de sus derechos fundamentales, invocando el no agotamiento de formalismos o responsabilidades que no están a cargo del reclamante. En efecto, en relación con un caso análogo, mediante la Sentencia TC/0158/18 esta sede constitucional dictaminó el otorgamiento de una pensión, al amparo de la Ley núm. 379-81, con base en los siguientes argumentos: 10.10. En este orden, no podría considerarse una justificación válida la argüida por el Ministerio de Hacienda, al señalar que al señor Rafael Bartolo Ayala López le había sido concedida una pensión, pero que, sin embargo, éste no formalizó la solicitud de inclusión a nómina de pensionados y se mantuvo como empleado activo en la Dirección General de Aduanas. Ello así, en virtud de que el señor Rafael Bartolo Ayala López cumplía con todos los requisitos establecidos por el artículo primero de la Ley núm. 379-81 para que su pensión se hiciera efectiva de forma automática; de manera que se trataba de un derecho adquirido no consumado. En este sentido, al no haberse ordenado la pensión automática a favor del señor Rafael Bartolo Ayala López, la Administración incurrió en una vulneración de la Ley de aplicación». u. El Tribunal Constitucional no podría actuar de manera distinta en este caso, ya que los principios rectores del sistema de justicia constitucional lo conminan a garantizar la efectividad ante la posibilidad de tutela [subrayados nuestros].*

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valoró correctamente las pruebas, así como la validez y los efectos jurídicos del acuerdo transaccional suscrito por el amparista con el Ministerio de Educación; de modo que no se configura la supuesta inobservancia del art. 2044 del Código Civil invocada por INABIMA en la acción recursiva sometida ante órgano de justicia constitucional.

j. Al margen de lo anterior, sin embargo, observamos que el referido juez de amparo incurrió en dos errores al emitir su dictamen; a saber: 1) el monto asignado para el pago de la pensión; y 2) la disposición del pago retroactivo a partir de la fecha de suscripción del acuerdo transaccional. Respecto al monto correspondiente a la pensión, advertimos que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo ordenó que fuese por el cien por ciento (100%) del salario devengado por la *de cujus* María Mercedes de Terrero; o sea, por un total de dieciocho mil ochocientos pesos dominicanos con 37/100 (\$18,800.37). Pero esta disposición no se corresponde con lo establecido en la Ley núm. 66-97, General de Educación, vigente al momento del fallecimiento de dicha señora, que dispone en su art. 173 lo transcrito a continuación:

*El beneficio de una pensión estará sujeta a la siguiente escala: a) De 5 a 10 años el sesenta por ciento (60%) del promedio del salario devengado en los últimos 12 meses; b) De 11 a 15 años, el setenta por ciento (70%) del promedio del salario devengado en los últimos 12 meses; c) De 16 a 20 años, el ochenta por ciento (80%) del promedio de salario devengado en los últimos 12 meses; d) **De 21 años o más el noventa por ciento (90%) del promedio del salario devengado en los últimos 12 meses.** Párrafo.- Estas pensiones podrán ser temporales o vitalicias en función del estado de salud tanto físico como mental del*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*beneficiario, de acuerdo al dictamen de la junta médica al servicio del régimen de pensiones y jubilaciones.*⁴⁶

k. En la especie, constituye un hecho no controvertido entre las partes que la finada, señora María Mercedes de Terrero, ejerció la función de maestro básico por un período ininterrumpido de treinta y dos (32) años.⁴⁷ Aplicando la normativa *ut supra* citada al presente supuesto, este colegiado advierte que la pensión por sobrevivencia otorgada al recurrido, señor Manuel Terrero, debe ser por el noventa por ciento (90%) del salario percibido por la aludida difunta, lo cual asciende a dieciséis mil novecientos veinte pesos dominicanos con 33/100 (\$16,920.33).

l. En cuanto a la retroactividad del pago de la pensión, observamos que, mediante la recurrida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo se limitó a acoger el pedimento formulado por el señor Manuel Terrero en su acción de amparo, requiriendo él mismo lo siguiente: *condenar a la accionada Instituto Nacional de Beneficio al Maestro (INABIMA) al pago de los retroactivos desde el 8 de mayo del año dos mil catorce (2014) hasta la fecha de la sentencia de amparo.*⁴⁸ La justificación para adoptar dicha fecha como punto de partida para el inicio del pago de la pensión radicaba en que ese día se firmó el acuerdo transaccional entre el amparista y MINERD; sin embargo, tal como hemos precisado previamente, este acuerdo no tiene incidencia en el reconocimiento del derecho de pensión en favor del señor Manuel Terrero. Por consiguiente, este colegiado estima que la efectividad del pago debe operar a partir de la fecha de fallecimiento de la señora María Mercedes de Terrero; es decir, desde el primero (1ero.) de febrero de dos mil seis (2006).

⁴⁶ Subrayado nuestro.

⁴⁷ Según se verifica en las Sentencias núms. 0030-03-2021-SSEN-00422 y 371-2013.

⁴⁸ Véanse pág. 3 de la recurrida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Consideramos que reconocerle la titularidad del derecho al amparista a raíz de la muerte de su cónyuge, para luego autorizar el desembolso de su pago ocho (8) años, tres (3) meses y siete (7) días después del hecho generador de dicho derecho constituiría una grave violación del derecho a la seguridad social, lo cual acarrea, a su vez, el quebrantamiento del derecho a la dignidad humana. En este escenario, se añade además la particularidad de que concierne a una persona de la tercera edad, configurándose, por ende, la afectación del art. 57 de nuestra Ley Fundamental,⁴⁹ el cual contempla la protección a favor de las personas mayores. Respecto a la importancia de la participación activa del estado en la protección de estos derechos, el Tribunal Constitucional dictaminó en TC/0255/20 lo que sigue:

En efecto, es preciso apuntar que este tribunal es de criterio que el Estado debe asegurar el otorgamiento de la pensión de sobrevivencia a favor de aquéllos que resulten beneficiarios, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, en especial si se trata de personas de tercera edad, cuya protección requiere de mayores garantías que les permitan gozar y disfrutar de sus derechos fundamentales en la etapa más vulnerable. Así lo expuso este Colegiado en la Sentencia TC/0261/16, del veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016), al manifestar lo siguiente:

En adición a lo anterior, este Tribunal Constitucional se ha referido a la naturaleza eminentemente protectora de la pensión de sobreviviente y, en este sentido, en su Sentencia TC/0453/15, ha establecido que la misma requiere de un tratamiento eminentemente protector, dado que

⁴⁹ El texto de dicho artículo constitucional reza como sigue: *Protección de las personas de la tercera edad. La familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.*

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su beneficiario se ha visto privado de manera involuntaria del apoyo económico del pensionado o afiliado, por lo que su finalidad es garantizar que su muerte no impida que este pueda atender las necesidades propias de su subsistencia y hacer frente a las contingencias que se han podido generar tras el fallecimiento. A esto debe agregarse que a tal realidad resulta insustancial la edad en la cual el pensionado o afiliado contrajo nupcias. [...]

Este Tribunal es de criterio que la Administración Pública debe actuar con debida diligencia a fin de proteger los derechos fundamentales de las personas, máxime cuando se trata de un derecho imprescriptible e inherente a la persona como es el derecho a la seguridad social [...].

n. Finalmente, incumbe igualmente precisar que la pensión atinente al señor Manuel Terrero tiene carácter vitalicio, en observancia de lo dispuesto por el legislador dominicano en el art. 51 (parte capital) de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, cuyo texto es el siguiente:

*En caso de fallecimiento del afiliado activo, los beneficiarios recibirán una pensión de sobrevivencia no menor al sesenta por ciento (60%) del salario cotizante de los últimos tres (3) años o fracción, ajustado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El cónyuge sobreviviente menor de 50 años recibirá una pensión durante sesenta (60) meses, o, en su defecto, el hijo menor hasta los 18 años. El cónyuge sobreviviente mayor de 50 años y menor de 55 años tendrá derecho a setenta y dos (72) meses de pensión y **los sobrevivientes mayores de 55 años, a una pensión vitalicia**. La pensión de sobrevivencia será financiada con el monto acumulado de la cuenta personal del afiliado más el aporte del*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*seguro de sobrevivencia. Estas prestaciones serán revisadas cada 5 años.*⁵⁰

o. Según se verifica en la copia fotostática de su cédula de identidad y electoral,⁵¹ el señor Manuel Terrero nació el primero (1ero.) de enero de mil novecientos cuarenta y seis (1946). En vista de que el fallecimiento de la señora María Mercedes de Terrero tuvo lugar el primero (1ero.) de febrero de dos mil seis (2006), advertimos que en dicha fecha el recurrente tenía sesenta (60) años de edad. De modo que se encuentra protegido por la perpetuidad reconocida por ley en estos casos.

p. A la luz de las leves faltas detectadas en la especie, este colegiado estima pertinente acoger parcialmente el recurso de revisión constitucional interpuesto por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), con el propósito de modificar el ordinal segundo del dispositivo de la impugnada Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, respecto al monto y la fecha de retroactividad de la pensión otorgada al recurrido, señor Manuel Terrero. Asimismo, se dispone la confirmación de los demás aspectos resueltos en dicha sentencia.

13. Demanda en suspensión de ejecutoriedad de la sentencia

El Tribunal Constitucional estima que la demanda en suspensión de ejecución de sentencia que nos ocupa carece de objeto, al encontrarse indisolublemente ligada a la suerte del recurso de revisión con el cual coexiste. En este sentido,

⁵⁰ Subrayado nuestro.

⁵¹ Documento que figura depositado en el expediente de referencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MODIFICAR el ordinal segundo del dispositivo de la referida Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, para que, de ahora en adelante, se lea de la siguiente manera:

*SEGUNDO: ACOGE la presente Acción de Amparo, de fecha 23 de marzo del año 2021, interpuesta por el señor MANUEL TERRERO, por intermedio de sus abogados, Licdos. Francisco Antonio Suazo de la Cruz y Enrique Sánchez González, en contra del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA); y, en consecuencia, IDENTIFICA y REESTABLECE los derechos fundamentales conculcados de dignidad humana y la seguridad social, del señor MANUEL TERRERO, regulados por los artículos 38 y 60 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por lo que, ORDENA al INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), otorgar y transferir, de manera fija, normal y mensual, la pensión por sobrevivencia **vitalicia** y su pago, por un monto mensual fijo de **dieciséis mil novecientos veinte con treinta y tres centavos (RD\$16,920.33)**, a favor del señor MANUEL TERRERO, en su condición de esposo sobreviviente de la finada MARIA MERCEDES DE TERRERO; además, deberá hacerle efectiva la totalidad de los pagos mensuales como retroactivos y pagos vencidos de dicha pensión por sobrevivencia, por un monto mensual de **dieciséis mil novecientos veinte con treinta y tres centavos (RD\$16,920.33)**, desde el uno (1) de febrero de dos mil seis (2006), fecha de fallecimiento de la aludida señora MARIA MERCEDES DE TERRERO, hasta la fecha de cumplimiento efectivo de la presente sentencia; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: CONFIRMAR en todos los demás aspectos la impugnada Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA); a la parte recurrida, señor Manuel Terrero; así como a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución; 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).

SEXTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; 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; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 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 solicitud de tramitación de pensión por supervivencia, presentada por el Sr. Manuel Terrero, en calidad de cónyuge superviviente, con ocasión de la muerte de la Sra. María Mercedes de Terrero. El Consejo Nacional de Seguridad Social denegó la solicitud en virtud de que el Ministerio de Educación no había cumplido con el pago de las cotizaciones al Sistema Dominicano de Seguridad Social, pese a haber descontado los montos correspondientes mensualmente del salario de la referida señora. Ante esta situación, el aludido cónyuge superviviente interpuso un recurso contencioso-administrativo en contra del indicado ministerio.

2. Apoderada del conocimiento del referido recurso contencioso-administrativo, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó y, a su vez, acogió parcialmente las pretensiones del recurrente. Posteriormente, ambas partes suscribieron un acuerdo transaccional de garantías y reconocimientos, así como de desistimientos y descargos. Sin embargo, tiempo después, el Sr. Manuel Terrero intimó y puso en mora al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (Inabima) para que cumpliera con el pago del monto adeudado por su correspondiente pensión por sobrevivencia.

3. Ante el incumplimiento por parte del Inabima, el Sr. Manuel Terrero sometió una acción de amparo en contra dicha entidad, la cual fue acogida mediante por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en función



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de tribunal de amparo. En consecuencia, el aludido tribunal ordenó al Inabima otorgar y transferir mensualmente una suma determinada, por concepto del pago de pensión por sobrevivencia.

4. Inconforme con la sentencia de amparo, el Inabima acudió ante este Tribunal Constitucional a través del recurso de revisión. Sin embargo, la mayoría del Pleno optó por rechazar el recurso de revisión y, consecuentemente, confirmar la sentencia de amparo. No obstante, siendo coherentes con la postura que hemos venido asumiendo desde el 2013, discrepamos respetuosamente de la posición fijada por la mayoría, pues entendemos que el recurso de revisión debió ser acogido, la sentencia de amparo revocada y, al avocarnos a conocer la acción, esta inadmitida por ser notoriamente improcedente, 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.

5. 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

6. 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

7. 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.

8. 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»⁵³; 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)»⁵⁴, el amparo devendrá,

⁵³ 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.

⁵⁴ *Ibid.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuentemente, en «la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho»⁵⁵. Como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

9. En fin, que 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».

10. 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

11. 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:

⁵⁵ Ibid.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

12. 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).

13. 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,



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

14. 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.

15. 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

16. 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.

17. 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 la Sentencia TC/0030/12:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«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».

18. 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»⁵⁶. 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 hartó fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues[,] con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr «la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate».⁵⁷

⁵⁶ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit.

⁵⁷ 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este tribunal. En las sentencias 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 vía llamada a brindar la protección que se demanda»; o bien, como dice Sagués y hemos citado poco antes, viendo y evaluando «cuáles son los remedios judiciales existentes».

20. Así, en las sentencias 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 las sentencias TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía «más efectiva que la ordinaria».

21. 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 la Sentencia 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

22. Asimismo, en la 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

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

23. 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.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. En la Sentencia 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.

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

26. 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

27. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

28. «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»⁵⁸. Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico-procesal. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una «condición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas»⁵⁹.

29. 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.

30. 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

⁵⁸ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Tomo 1 A/K. Grupo Latino Editores. 1.ª edición. 2008, p. 1062.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 1071.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. 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»⁶⁰.

2.3. Nuestra visión

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

35. 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.

36. 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 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.

⁶⁰ Jorge Prats. Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. Como ha afirmado Jorge Prats,

[1]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.⁶¹

38. 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 inadmisibles por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley 137-11.

39. 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

⁶¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

40. 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»⁶², 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.

41. 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

⁶² 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.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

42. 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»⁶³. 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.

43. 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»⁶⁴. En tal sentido,

[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de

⁶³ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

⁶⁴ Ibid., p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*«segundo filtro» para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el «primer filtro».*⁶⁵

44. 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

45. 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.

⁶⁵ Ibid., p. 45.

Expedientes núms. TC-05-2022-0130 y TC-07-2022-0023, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00422, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. 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.

47. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el «amparo judicial ordinario»⁶⁶ 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.*⁶⁷

48. 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.

49. 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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley. 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

[1]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)

50. 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»⁶⁸ 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»⁶⁹.

3. Caso concreto

⁶⁸ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 515.

⁶⁹ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. Tal como ya hemos expuesto, la mayoría del Tribunal Constitucional optó por rechazar el recurso de revisión y confirmar la decisión del tribunal de amparo. No compartimos esta decisión, pues entendemos que el tribunal de amparo no podía conocer la acción y que, por ende, esta debía ser inadmitida por ser notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3. 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.

52. En efecto, no corresponde al tribunal de amparo decidir respecto de conflictos de seguridad social y de pensiones. Se trata de una *atribución de funciones* que ha hecho el legislador con una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso-administrativa que tiene la responsabilidad de escudriñar todo lo relacionado con esta materia. Esto por una asignación de competencia específica dispuesta por el artículo 19 de la Ley 13-20, que añade el artículo 213 a la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, núm. 87-01, que dice: «Los tribunales competentes en materia de seguridad social serán los tribunales administrativos y el procedimiento a seguir será el establecido en la Ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo».

53. Confirmar la sentencia de amparo, como ha hecho la mayoría, que admite la acción, contraviene directamente lo expuesto el legislador. Se trata de un asunto que, sencillamente, no podía conocer el tribunal de amparo. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que, en casos como estos, el amparo sea 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 en materia de seguridad social, en contravención de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley 13-20 y de las medidas que pueda adoptar la jurisdicción contencioso-administrativo.

54. 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, que en la especie lo que procedía 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».

55. Por tanto, nuestra posición es que el tribunal de amparo erró al admitir la acción, lo que ameritaba revocar su sentencia y pronunciarse sobre la acción, declarándola inadmisibile 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

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria