



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0968/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2021-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Saulo Sierra Valenzuela contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de abril del año 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 Sámuel, segundo sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fue dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021). Su fallo inadmitió la acción de amparo interpuesta por el señor Saulo Sierra Valenzuela contra la Cámara de Diputados de la República Dominicana. El dispositivo de la sentencia establece, textualmente, lo siguiente:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión propuesto por la parte accionada CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA y la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, y en vía de consecuencia, DECLARA INADMISIBLE la presente acción de amparo interpuesta por el accionante SAULO SIERRA VALENZUELA, por existir otras vías judiciales que permiten obtener la protección efectiva del derecho fundamental invocado, a la luz del artículo 70, numeral 1ro. , de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, como lo es la vía contenciosa administrativa por ante este Tribunal Superior Administrativo, conforme a los motivos indicados.

SEGUNDO: DECLARA libre de costas el presente proceso.

TERCERO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia a la parte accionante SAULO SIERRA VALENZUELA, a la parte accionada LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes.

CUARTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo

Dicha sentencia le fue notificada a la parte recurrente, señor Saulo Sierra Valenzuela, mediante comunicación de Notificación de Sentencia, del cuatro (4) de junio del año dos mil veintiuno (2021), de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

También fue notificada a la parte recurrida, Cámara de Diputados de la República Dominicana, mediante el Acto núm. 807/2021, del treinta y uno (31) de mayo del año dos mil veintiuno (2021), del ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, y al procurador general administrativo mediante el Acto núm. TSA-266-2021, del cuatro (4) de junio del año dos mil veintiuno (2021), del ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional

La parte recurrente, señor Saulo Sierra Valenzuela, interpuso el presente recurso de revisión constitucional el ocho (8) de junio del año dos mil veintiuno (2021) y fue recibido en este tribunal el trece (13) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), a fin de que se revoque la decisión recurrida. Los fundamentos de esta petición se expondrán más adelante.

El indicado recurso le fue notificado a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo, mediante el Acto núm. 889/2021, del treinta y uno (31) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agosto del año dos mil veintiuno (2021), del ministerial José Óscar Valera Sánchez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo; y al procurador general administrativo mediante el Acto núm. 957/2021, del veinte (20) de agosto del año dos mil veintiuno (2021), del ministerial Ramón Darío Ramírez Solís, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisibles la acción de amparo interpuesta por el señor Saulo Sierra Valenzuela contra la Cámara de Diputados de la República Dominicana fundamentando su decisión, principalmente, en las motivaciones siguientes:

10. Que es obligación de esta Sala al momento de decidir el medio de inadmisión por existir otra vía, verificar los siguientes puntos; a saber: a) la existencia de otra vía judicial; b) Justificación de la efectividad de la otra vía judicial.

a) La existencia de otra vía judicial

11. El Tribunal Constitucional dominicano en su Sentencia TC/0021/12, de fecha veintiuno (21) del mes de junio del año dos mil doce (2012), sostuvo que: el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador [...] (Párr. 11 .c).

12. De igual forma, ha indicado el Tribunal Constitucional dominicano en su Sentencia TC/0182/13, de fecha once (11) del mes de octubre del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

año dos mil trece (2013), que: Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda [página 14, numeral 11, literal g].

13. Siguiendo ese mismo orden, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0034/14, de fecha veinticuatro (24) del mes de febrero del año dos mil catorce (2014), página 12, literal i), establece que: El recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto del mismo, a través de la revocación o anulación del acto administrativo a impugnar, razonamiento extensivo, por ende a las cuestiones que obedecen a la tutela administración-particular.

14. Cabe destacar, que el artículo 1 de la Ley núm. 1494, que Instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. Contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos: b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.

15. Por lo que, es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial administrativo para que en el caso de que un particular que entienda que se le ha vulnerado un derecho de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, pueda apoderar un Tribunal a los fines de que sus derechos sean reconocidos. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el artículo 1 de la Ley núm. 1494, con el objetivo de que sean salvaguardados sus derechos ante el accionar de la Administración Pública.

b) Justificación de la efectividad de la otra vía judicial

16. En la especie, atendiendo lo expresado en su instancia por el accionante estamos en presencia de un asunto relacionado a una solicitud tendente hacer efectivo el retroactivo, sueldo salario y todas las prestaciones a partir del 9/01/2020 hasta el mes de mayo inclusive, respecto al hoy accionante SAULO SIERRA VALENZUELA; por lo que, esta Sala es de criterio que la vía ordinaria es la más efectiva, a los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

finde realizar una valoración y ponderación más idónea respecto de las documentaciones aportadas por el accionante, para así arribar a una decisión óptima respecto al derecho fundamental supuestamente conculcado, y del cual en el proceso en cuestión que nos ocupa por la vía de amparo no es posible; atendiendo en ese tenor, lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1494 del 02 de agosto de 1947, G. O. núm. 6673, que establece: Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece.

17. Que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido mediante sentencia núm. TC/0160/15 que: El juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa. Una vez instruido el proceso, el juez de amparo puede declarar la inadmisibilidad de la acción y remitir la causa a otra vía judicial que permita, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado (Art. 70.1 de la Ley núm. 137-11, por lo que la decisión adoptada por el juez de amparo de remitir a la vía del recurso administrativo no constituye una violación al derecho a accionar mediante el amparo reclamado por la recurrente y consagrado en el artículo 72 de la Constitución de la República, pues el juez decidió de conformidad con la facultad que le confiere la ley.

18. En ese mismo orden, el Tribunal Constitucional mediante TC/0581/17, de fecha 01/11/2017, estableció el precedente de que: la vía para cuestionar una decisión tomada por una autoridad administrativa es el recurso contencioso administrativo. En la especie,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la acción de amparo tiene el mismo objeto de la acción a la que se refiere el precedente objeto de análisis, es decir, que su finalidad es cuestionar una decisión dictada por una autoridad en el ejercicio de sus competencias....

19. De lo anterior se desprende, que la solicitud tendente hacer efectivo el retroactivo, sueldo salario y todas las prestaciones a partir del 9/01/2020 hasta el mes de mayo inclusive, respecto al hoy accionante SAULO SIERRA VALENZUELA, se enmarca en un asunto de legalidad ordinaria, que como bien ha establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada su finalidad es cuestionar una decisión dictada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus competencias. En esa tesitura, para dirimir este tipo de escenario el legislador ha creado una vía eficaz, aplicable cuando se vulneren derechos a las personas relacionados con la administración pública, como es el recurso contencioso administrativo; por lo que, tomando en cuenta que las pretensiones de la parte accionante pueden ser protegidas efectivamente por los controles de legalidad existentes, lo que no implica la intromisión de esta jurisdicción en sus atribuciones de amparo cuyos objetivos no está demás apuntar son la tutela de derechos fundamentales, no vislumbrados en la especie.

20. En esa perspectiva, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la parte accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder a través del correspondiente recurso contencioso administrativo, en consecuencia, esta Sala procede a declarar inadmisibile la presente acción de amparo, sin necesidad de ponderar ningún otro pedimento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. Habiendo el tribunal declarado inadmisibile la presente acción, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes en ocasión de esta.

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión

Para justificar sus pretensiones, el señor Saulo Sierra Valenzuela (parte recurrente) alega, entre otros motivos, que:

CONSIDERANDO: Que el Tribunal Superior Administrativo se acogió al artículo 70 numeral 1ro de la Ley No. 137-11, argumentando la inadmisibilidad de acuerdo al artículo ante mencionado: Cuando existan otras vías judiciales que permita de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. Efectivamente los honorables magistrados del Tribunal Superior Administrativo no pusieron de manifiesto la sentencia núm. TC/160/15 el juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento de fondo de la causa. Nosotros consideramos que existió una violación grosera a nuestro derecho y a la propia Constitución.

1. Desde la Cámara de Diputados se nos manda a buscar documentación a la Junta Central Electoral (JCE) para determinar la autenticidad del diputado fallecido, esa táctica nunca su había efectuado en la CD. Esa fue una táctica dilatoria burda y humillante a nuestra organización política, porque la propia CD le realizó los honores fúnebres en cuerpo presente en la propia Cámara de Diputados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Nuestra terna fue sometida para ser juramentada el día 09/01/2020, pero, nos pusieron a buscar documentación injustificada (En la CD se ordenan a todos los legisladores por bancada o bloque de partido, para la sustitución de uno de su miembro es simplemente someter una terna por el partido que fue postulado Art. 77 de la Constitución).

3. La diputada Karen Ricardo renuncia como diputada y en semana y media juramenta a su madre.

Por lo que nos preguntamos en forma de frustración qué es una violación grosera para que el Tribunal Superior Administrativo considere para que conozca un caso.

CONSIDERANDO: Que el TSA hizo caso omiso al Art. 88. Motivación de sentencia de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales. Motivación de la sentencia. La sentencia emitida por el juez podrá acoger la reclamación de amparo o desestimarla según resulte pertinente, a partir de una adecuada instrucción del proceso y una valoración racional y lógica de los elementos de prueba sometidos al debate.

La parte recurrente, señor Saulo Sierra Valenzuela, concluye de la manera siguiente:

PRIMERO: Acoger como buena y válida en cuanto a la forma y procedente en cuanto al fondo, la presente revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el ciudadano dominicano, Saulo Sierra Valenzuela, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, de fecha veinte (20) de abril de dos mil veintiuno (2021), por haber sido interpuesta en tiempo hábil y conforme al derecho.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Hacer efectivo el retroactivo, sueldo salario y todas las prestaciones propias del cargo a partir del 09/01/2020 al mes de mayo del mismo año inclusive.

TERCERO: Que el Honorable Tribunal Constitucional prohíba en lo adelante que cuando faltare una vacante en cualquiera de las cámaras se prohíba presentar en la misma terna ningún familiar hasta el segundo grado, por consanguinidad, hermanos, abuelos y nietos; y por afinidad: padres políticos y cónyuge de la hija o hijo del diputado(a) faltante. Atendiendo con esto a lo que expresa la Constitución que no debe existir privilegios y vivimos en una república, no en una monarquía.

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión

La parte recurrida, Cámara de Diputados de la República Dominicana, depositó su escrito de defensa el seis (6) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), y solicitó que se declare inadmisibile el recurso por falta de especial trascendencia y relevancia constitucional, y subsidiariamente, que se rechace el recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por el señor Saulo Sierra Valenzuela contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSSEN-00261, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021), y que sea confirmada la referida sentencia. Para fundamentar sus pretensiones, expone lo siguiente:

(...) es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial administrativo para que en el caso de que un particular que entienda que se le ha vulnerado un derecho de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, puede apoderar un Tribunal a los fines de que sus derechos sean reconocidos. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 1 de la Ley núm. 1494, con el objetivo de que sean salvaguardados sus derechos ante el accionar de la Administración Pública.

b) Justificación de efectividad de la otra vía judicial

3.8.- En la especie, atendiendo lo expresado en su instancia por el accionante estamos en presencia de un asunto relacionado a una solicitud tendente hacer efectivo el retroactivo, sueldo salario y todas las prestaciones a partir del 9/01/2020 hasta el mes de mayo inclusive, respecto al hoy recurrente en revisión de sentencia jurisdiccional señor SAULO SIERRA VALENZUELA; por lo que, la vía ordinaria es la más efectiva, a los fines de realizar una valoración y ponderación más idónea respecto al caso en cuestión, la vía de amparo no es posible, al tenor, lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1494 del 02 de agosto de 1947, que establece: Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece.

Que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido mediante sentencia núm. TC/0160/15 que: El juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa. Una vez instruido el proceso, el juez de amparo puede declarar la inadmisibilidad de la acción y remitir la causa a otra vía judicial que permita, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado (Art. 70.1 de la Ley 137-11), por lo que la decisión adoptada por el juez de amparo de remitir a la vía del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurso administrativo no constituye una violación al derecho a accionar mediante el amparo reclamado por la recurrente y consagrado en el artículo 72 de la Constitución de la República, pues el juez decidió de confiere la ley.

4.- El artículo 100 de la ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

Artículo 100.- Requisitos de admisibilidad. La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo 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.

La parte recurrida, Cámara de Diputados de la República Dominicana, concluye de la manera siguiente:

De manera principal

PRIMERO: Declarar Inadmisibile el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, ya en el caso no existe una especial relevancia o trascendencia constitucional.

De manera subsidiaria

SEGUNDO: ACOGER las conclusiones presentadas por la Cámara de Diputados, en su escrito de defensa para responder el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Saulo Sierra Valenzuela, contra la Sentencia No. 0030-04-2021-SSEN-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00261, del 20 de abril de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, derivada de la acción de amparo interpuesta contra la CÁMARA DE DIPUTADOS, por haber sido hechas conforme a la Constitución y al derecho.

TERCERO: RECHAZAR por improcedente, mal fundado y carente de fundamentos constitucionales, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de la especie, a raíz de los motivos antes expuestos.

CUARTO: CONFIRMAR en todas sus partes la Sentencia No. 0030-04-2021-SSEN-00261, del 20 de abril de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por ser justa y conforme al derecho.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas por la naturaleza de la materia.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa depositó su escrito de defensa el once (11) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), y solicitó que se declare inadmisibile el recurso por falta de especial trascendencia y relevancia constitucional, y subsidiariamente, que se rechace el recurso de revisión. Para fundamentar sus pretensiones, expone lo siguiente:

ATENDIDO: A que el recurso de Revisión interpuesto por SAULO SIERRA VALENZUELA, contra la sentencia No. 0030-2021-04-SSEN-00261, del 20 abril 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, carece de especial trascendencia o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relevancia constitucional, es decir, no satisface los requerimientos previstos en el Artículo 100 de la Ley No. 137-11, en virtud de que en el caso que nos ocupa el tribunal pudo comprobar que la Cámara de Diputados no vulneró ningún derecho fundamental al accionante y ha sido criterio constante del Tribunal Constitucional Dominicano, expresado en la sentencia TC/0007/12, que la especial trascendencia o relevancia constitucional 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. (...)

II.- Sobre el Fondo del Asunto.

ATENDIDO: Que el objeto de la Acción de Amparo es tutelar efectivamente los derechos fundamentales de carácter universal, reconocidos y garantizados por la Constitución, cuestión que no se da en el presente caso, ya que la parte recurrente en cuanto al fondo de su acción de amparo no prueba ni demuestra ninguna vulneración de derecho fundamental en su contra, sino más bien derechos que pueden ser protegidos efectivamente por los controles de legalidad existentes, siendo la misma, en consecuencia, en cuanto al fondo, improcedente e infundada, por ser la sentencia recurrida conforme a la Constitución y el derecho.

ATENDIDO: A que la sentencia recurrida, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada con estricto apego a la Constitución y a las leyes de la República, y contiene motivos de hecho y derecho más que suficiente, razón por la cual deberá ser confirmada en todas sus partes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Procuraduría General Administrativa concluyó de la manera siguiente:

De manera principal:

ÚNICO: Declarar Inadmisible el recurso de revisión constitucional interpuesta por el Sr. Saulo Sierra Valenzuela, en virtud de lo establecido en el artículo 100 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 15 de Junio del 2011.

De manera subsidiaria:

ÚNICO: Que sea Rechazado en cuanto al fondo el recurso de revisión interpuesto por el Sr. Saulo Sierra Valenzuela, en fecha 08 de Junio del 2021, contra la sentencia No. 0030-04-2021-SSEN-00261, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 20 de Abril del 2021, en sus atribuciones de Tribunal de Amparo Constitucional por improcedente, mal fundado y carente de base legal

7. Pruebas documentales

Las pruebas documentales relevantes que obran en el expediente del presente recurso de revisión son, entre otras, las siguientes:

- a. Copia de la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021).
- b. Comunicación de notificación de sentencia, del cuatro (4) de junio del año dos mil veintiuno (2021), de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

Expediente núm. TC-05-2021-0122, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Saulo Sierra Valenzuela contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c. Acto núm. 807/2021, del treinta y uno (31) de mayo del año dos mil veintiuno (2021), del ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, contentivo de notificación de sentencia.

- d. Acto núm. TSA-266-2021, del cuatro (4) de junio del año dos mil veintiuno (2021), del ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, contentivo de notificación de sentencia.

- e. Instancia contentiva del presente recurso de revisión constitucional, del ocho (8) de junio del año dos mil veintiuno (2021).

- f. Acto núm. 889/2021, del treinta y uno (31) de agosto del año dos mil veintiuno (2021), del ministerial José Óscar Valera Sánchez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, de notificación de recurso revisión.

- g. Instancia contentiva de escrito de defensa de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, del seis (6) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021).

- h. Instancia contentiva de escrito de defensa de la Procuraduría General Administrativa, del once (11) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021).

- i. Instancia contentiva de acción de amparo, del once (11) de agosto del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente caso trata sobre la acción de amparo de interpuesta por el señor Saulo Sierra Valenzuela contra la Cámara de Diputados de la República Dominicana, con el propósito de que le sean pagados salarios de manera retroactiva que van desde la presentación de la terna hasta su designación como diputado para cubrir la vacante de su partido (Partido Liberal Reformista - PLR), es decir, del día nueve (9) de enero del año dos mil veinte (2020) al mes de mayo *–inclusive–* del mismo año, para un aproximado de cinco (5) meses.

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo resultó apoderada de la acción de amparo y, a través de la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, declaró inadmisibile la acción por existencia de otras vías judiciales.

No conforme con la decisión, el señor Saulo Sierra Valenzuela interpuso ante este tribunal el recurso de revisión que ahora nos ocupa, por considerar que el tribunal de amparo interpretó erróneamente el artículo 70, numeral 1), de la Ley núm. 137-11.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de amparo

Para este Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión resulta admisible por los siguientes motivos de derecho:

a. La Ley núm. 137-11, en su artículo 94, consagra la posibilidad de que todas las sentencias emitidas por el juez de amparo puedan ser recurridas en revisión ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en la ley. En cuanto a su interposición, el artículo 95 de la referida ley dispone, so pena de inadmisibilidad, que *[e]l recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*. Este Tribunal ha estimado este plazo como hábil y franco,¹ por lo cual se descartan para su cómputo los días no laborables y los correspondientes a la notificación y a su vencimiento.

b. En el presente caso la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, fue dictada el veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021), y notificada al señor Saulo Sierra Valenzuela mediante comunicación de notificación de sentencia, del cuatro (4) de junio del año dos mil veintiuno (2021), mientras que el recurso fue interpuesto el ocho (8) de junio del año dos mil veintiuno (2021), dentro del plazo requerido por la norma para su interposición.

c. La admisibilidad de los recursos de revisión en amparo se encuentra establecida en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, que, de manera

¹ Entre otras, véanse: TC/0080/12, TC/0071/13, TC/0122/15, TC/0224/16, TC/0109/17, TC/0016/18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

taxativa y específica, lo 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 de contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

d. Con respecto al caso, tanto la parte recurrida, Cámara de Diputados de la República Dominicana, como la Procuraduría General Administrativa, plantean la inadmisibilidad del recurso por falta de especial trascendencia o relevancia constitucional del caso.

e. En cuanto a la admisibilidad relativa a la especial trascendencia y relevancia constitucional, este tribunal fijó su posición en la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), al establecer:

La especial trascendencia o relevancia constitucional se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos siguientes: 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.

f. En esa atención, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que le permitirá a este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal continuar desarrollando jurisprudencia en lo relativo a la interpretación y aplicación del artículo 70, numeral 1) de la Ley núm. 137-11 sobre existencia de otras vías judiciales a propósito de reclamos salariales ante la Administración Pública. Por lo que procede rechazar el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida y la Procuraduría General Administrativa, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la sentencia.

g. Por todo lo anterior, el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo resulta admisible y, por tanto, debe procederse al conocimiento del fondo del recurso.

11. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de amparo

En cuanto al fondo del recurso, el Tribunal Constitucional, luego de haber analizado los documentos y argumentos de las partes, fundamenta su decisión en lo siguiente:

a. Alegando errónea interpretación del artículo 70, numeral 1, de la Ley núm. 137-11, el señor Saulo Sierra Valenzuela ha interpuesto un recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021). En sus motivaciones, el Tribunal de amparo sostiene, entre otros motivos, los siguientes:

10. Que es obligación de esta Sala al momento de decidir el medio de inadmisión por existir otra vía, verificar los siguientes puntos; a saber: a) la existencia de otra vía judicial; b) Justificación de la efectividad de la otra vía judicial.

a) La existencia de otra vía judicial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. El Tribunal Constitucional dominicano en su Sentencia TC/0021/12, de fecha veintiuno (21) del mes de junio del año dos mil doce (2012), sostuvo que: el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador [...] (Párr. 11 .c).

12. De igual forma, ha indicado el Tribunal Constitucional dominicano en su Sentencia TC/0182/13, de fecha once (11) del mes de octubre del año dos mil trece (2013), que: Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda [página 14, numeral 11, literal g].

(...)

14. Cabe destacar, que el artículo 1 de la Ley núm. 1494, que Instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. Contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.

15. Por lo que, es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial administrativo para que en el caso de que un particular que entienda que se le ha vulnerado un derecho de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, pueda apoderar un Tribunal a los fines de que sus derechos sean reconocidos. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el artículo 1 de la Ley núm. 1494, con el objetivo de que sean salvaguardados sus derechos ante el accionar de la Administración Pública.

b) Justificación de la efectividad de la otra vía judicial

16. En la especie, atendiendo lo expresado en su instancia por el accionante estamos en presencia de un asunto relacionado a una solicitud tendente hacer efectivo el retroactivo, sueldo salario y todas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las prestaciones a partir del 9/01/2020 hasta el mes de mayo inclusive, respecto al hoy accionante SAULO SIERRA VALENZUELA; por lo que, esta Sala es de criterio que la vía ordinaria es la más efectiva, a los fines de realizar una valoración y ponderación más idónea respecto de las documentaciones aportadas por el accionante, para así arribar a una decisión óptima respecto al derecho fundamental supuestamente conculcado, y del cual en el proceso en cuestión que nos ocupa por la vía de amparo no es posible; atendiendo en ese tenor, lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1494 del 02 de agosto de 1947, G. O. núm. 6673, que establece: Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece.

(...)

19. De lo anterior se desprende, que la solicitud tendente hacer efectivo el retroactivo, sueldo salario y todas las prestaciones a partir del 9/01/2020 hasta el mes de mayo inclusive, respecto al hoy accionante SAULO SIERRA VALENZUELA, se enmarca en un asunto de legalidad ordinaria, que como bien ha establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada su finalidad es cuestionar una decisión dictada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus competencias. En esa tesitura, para dirimir este tipo de escenario el legislador ha creado una vía eficaz, aplicable cuando se vulneren derechos a las personas relacionados con la administración pública, como es el recurso contencioso administrativo; por lo que, tomando en cuenta que las pretensiones de la parte accionante pueden ser protegidas efectivamente por los controles de legalidad existentes, lo que no implica la intromisión de esta jurisdicción en sus atribuciones de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo cuyos objetivos no está demás apuntar son la tutela de derechos fundamentales, no vislumbrados en la especie.

20. En esa perspectiva, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la parte accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder a través del correspondiente recurso contencioso administrativo, en consecuencia, esta Sala procede a declarar inadmisibile la presente acción de amparo, sin necesidad de ponderar ningún otro pedimento.

b. En cambio, el recurrente, en contra de este criterio del tribunal de amparo, sostiene que:

CONSIDERANDO: Que el Tribunal Superior Administrativo se acogió al artículo 70 numeral 1ro de la Ley No. 137-11, argumentando la inadmisibilidat de acuerdo al artículo ante mencionado: Cuando existan otras vías judiciales que permita de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. Efectivamente los honorables magistrados del Tribunal Superior Administrativo no pusieron de manifiesto la sentencia núm. TC/160/15 el juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales del accionante que justifiquen el conocimiento de fondo de la causa. Nosotros consideramos que existió una violación grosera a nuestro derecho y a la propia Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Por otro lado, la parte recurrida y la Procuraduría General Administrativa se oponen al recurso alegando que el tribunal de amparo ha interpretado de manera correcta el artículo 70, numeral 1, de la Ley núm. 137-11, y sostienen que la sentencia recurrida fue dictada con estricto apego a la Constitución y a las leyes de la República, a los criterios del Tribunal Constitucional y con motivos de hecho y derecho suficiente, razón por la cual solicitan su confirmación en todas sus partes.

d. Al analizar las pretensiones originales del accionante, hoy recurrente –Saulo Sierra Valenzuela–, se puede advertir que el presente caso trata sobre una acción de amparo contra la Cámara de Diputados de la República Dominicana, un órgano con autonomía constitucional, con el propósito de que le sean pagados salarios de manera retroactiva que van desde la presentación de la terna hasta su designación como diputado para cubrir la vacante de su partido, es decir, del día nueve (9) de enero del año dos mil veinte (2020) al mes de mayo –*inclusive*– del mismo año, para un aproximado de cinco (5) meses, lo que se ciñe a un conflicto de pago salarial en la Administración Pública.

e. Para la solución del presente caso, este tribunal se concentrará en responder la queja de la parte recurrente acerca de la interpretación y aplicación del artículo 70, numeral 1, de la Ley núm. 137-11 sobre existencia de otras vías judiciales a propósito de reclamos salariales ante la Administración Pública. Para lo anterior revisaremos la jurisprudencia de este tribunal al respecto.

f. Cabe destacar que los asuntos relacionados a conflictos de carácter laboral que se suscitan entre un empleado público o funcionario con un órgano de la Administración han sido entendidos como competencia de la vía contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, conforme los criterios que han sido desarrollados por este Tribunal Constitucional, tal y como ha sido señalado en los precedentes fijados y reiterados en las Sentencias TC/0004/16, TC/0022/19,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0393/19, TC/0023/20, TC/0086/20, TC/0110/20, TC/0206/20, TC/0235/21, TC/0435/21, TC/0142/22, TC/0222/23, TC/0323/23, TC/0410/23, TC/0554/23, entre otras.

g. Este criterio se ha manifestado, principalmente, para los conflictos relacionadas con desvinculación de empleados o funcionarios públicos (TC/0004/16, TC/0235/21, TC/0435/21, TC/0142/22, TC/0222/23, TC/0323/23, TC/0410/23 y TC/0554/23), pero también se ha aplicado este criterio cuando, con la acción, se pretende el levantamiento de una suspensión sin disfrute de sueldo (TC/0598/18, TC/0664/18); ante la solicitud de juramentación para un cargo y pago de salarios (TC/0718/18); cuando se pretende una regularización o aumento de salario (TC/0322/18);² pago de indemnización por desvinculación (TC/0382/20); y quejas por supuesta degradación de cargos y reducción salarial (TC/0276/20).

h. Recientemente, el Tribunal Constitucional se avocó a unificar su criterio respecto a la alegada violación a derechos fundamentales en el marco de procesos disciplinarios y desvinculaciones, muy específicamente en aquellos casos de desvinculación de policías y militares respecto de todas las demás instituciones públicas (TC/0235/21); no obstante, esta unificación de criterio no arroja una posición concluyente respecto de otras casuísticas relacionados a conflictos de carácter laboral que se suscitan entre un empleado público o funcionario con un órgano de la Administración, como las mencionadas en el párrafo anterior, y la cuestión particular de este caso, a saber, el reclamo de pago de salarios retroactivos antes de ser juramentado.

² Este tribunal también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una acción de amparo interpuesta por un sindicato de trabajadores contra una empresa privada y cuya pretensión era la de igualar la escala salarial. En su Sentencia TC/0159/21 este colegiado sostuvo que este caso era inadmisibile por existencia de otra vía judicial efectiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. Este tribunal no puede pasar por alto la existencia de una línea jurisprudencial divergente en casos de amparo cuya pretensión última es la del pago de salarios. En ese sentido el tribunal constitucional cuenta con jurisprudencia que sostiene que la solución correcta es la inadmisibilidad del caso por existencia de otras vías efectivas para la protección del derecho fundamental alegadamente vulnerado (TC/0322/18, TC/0718/18, TC/0382/20). También ha tenido la oportunidad de confirmar o ratificar decisiones que acogen, en cuanto al fondo, la acción de amparo (TC/0061/16, TC/0608/19).

j. Como se ha podido constatar, existe una ambigüedad en el criterio del Tribunal Constitucional con relación a los casos de conflictos de carácter laboral que se suscitan entre un empleado público o funcionario con un órgano de la Administración sobre reclamo de pago de salarios.

k. Se requiere, por consiguiente, subsanar esa ambigüedad. El Tribunal ha entendido que deberá lograrlo mediante una sentencia que unifique los criterios encontrados. Ello debe ser así para una mayor claridad en los procesos de esta naturaleza y, sobre todo, por evidentes razones de economía procesal y de seguridad jurídica, entendida esta última en su concepción subjetiva, la que supone una mayor certeza para los justiciables del derecho a ser aplicado.

l. Esa certeza permite, en cuanto a la labor de los tribunales se refiere, que el conocimiento de su línea jurisprudencial, más razonable y coherente, permita o facilite la previsibilidad de sus decisiones, evitando así a los justiciables verse sometidos a los vaivenes de decisiones judiciales sustentadas en criterios inconstantes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. Ante la situación así planteada, se presenta como una necesidad que el Tribunal acuda al amparo de una *sentencia unificadora*;³ herramienta que ya ha sido utilizada por este órgano constitucional en otras ocasiones. En efecto, en su Sentencia TC/0123/18 -*más recientemente reiterado en su Sentencia TC/0235/21*- este órgano constitucional justificó esta necesidad de la siguiente manera:

El uso de la modalidad de sentencias constitucionales de unificación de doctrina se justifica cuando dentro de la jurisprudencia de este tribunal se observan aplicaciones divergentes de un precedente o se haga necesario unificar criterios contrarios tendentes a la clarificación, modificación o variación de un precedente y evitar así sentencias o criterios contradictorios. Como ya lo ha indicado este tribunal, aplicaciones contradictorias de precedentes, o la existencia continuada de precedentes contradictorios, plantean problemas de seguridad jurídica y de la aplicación del principio de igualdad de la ley

³ Esta modalidad de sentencia, a la que ya ha acudido el Tribunal Constitucional dominicano, como veremos, ha operado como mecanismo de frecuente utilización para la Corte Constitucional de Colombia, como lo revela la gran cantidad de casos en que ha pronunciado sentencias unificadoras. Éstas tienen por finalidad unificar criterios jurisprudenciales en torno a decisiones divergentes o contradictorias o a conflictos que ameritan una solución única para resolver problemas jurídicos distintos o demandas distintas referidas a una misma materia en que están en juego la vigencia de uno o varios derechos fundamentales o asuntos de vital trascendencia para la justicia constitucional. Pasamos a citar, sólo a modo de ejemplo, las siguientes: SU.067/93, del veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993); SU.202/94, del veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994); SU.044/95, del nueve (9) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995); SU.256/96, del treinta (30) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996); SU.039/97, del treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997); SU.022/98, del once (11) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998); SU.047/99, del cuatro (4) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999); SU.879/00, del trece (13) de julio de dos mil (2000); SU.014/01, del diecisiete (17) de enero de dos mil uno (2001); SU.014/02, del veintitrés (23) de enero de dos mil dos (2002); SU.053/03, del treinta (30) de enero de dos mil tres (2003); SU.881/05/, del veinticinco (25) de agosto de dos mil cinco (2005); SU.154/06, del primero (1^{er}) de marzo de dos mil seis (2006); SU.813/07, del cuatro (4) de octubre de dos mil siete (2007); SU.038/08, del veintitrés (23) de enero de dos mil ocho (2008); SU.037/09, del veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009); SU.062/10, del doce (12) de octubre de dos mil diez (2010); SU.339/11, del cuatro (4) de mayo de dos mil once (2011); SU.026/12, del veinticuatro (24) de enero de dos mil doce (2012); SU.071/13, del trece (13) de febrero de dos mil trece (2013); SU.074/14, del cinco (5) de febrero de dos mil catorce (2014); SU.023/15, del doce (12) de febrero de dos mil quince (2015); SU.091/16, del veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016); SU.049/17, del dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017); SU.003/18, del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018); SU.037/19, del catorce (14) de febrero de dos mil diecinueve (2019); SU.014/20, del veintidós (22) de enero de dos mil veinte (2020); y SU.508/20, del siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(TC/0094/13), que colocaría en un estado de vulnerabilidad a los justiciables, así como a los operadores políticos y jurisdiccionales encargados de acoger y hacer efectivos los criterios de este tribunal.

En consecuencia, las sentencias de unificación de este tribunal constitucional proceden cuando:

Por la cantidad de casos aplicando un precedente o serie de precedentes sobre un punto similar de derechos, se presentan divergencias o posibles contradicciones que hacen necesaria la unificación por razones de contenido o lenguaje;

Por la existencia de una cantidad considerable de precedentes posiblemente contradictorios que llame al Tribunal a unificar doctrina;
y,

Por la cantidad de casos en que, por casuística, se aplican criterios concretos para aquellos casos, pero que por la cantidad se hace necesario que el Tribunal unifique criterios en una sola decisión por la naturaleza de la cuestión.

n. Con el propósito de subsanar la divergencia de criterios precedentemente indicada, utilizando la sentencia unificadora como mecanismo necesario e idóneo para vencerla y *sobre la base de que el amparo no es la vía más efectiva para resguardar los derechos supuestamente violados en los reclamos de pagos de salario* el Tribunal Constitucional adopta para los casos de la misma naturaleza del que ahora ocupa nuestra atención.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o. Este criterio no excluye la posibilidad de la acción de amparo se vea envuelta la cuestión del salario como un asunto secundario, accesorio de algo principal o que sea parte importante de las medidas a ser tomadas por el juez de amparo para el restablecimiento del derecho fundamental vulnerado como pasa en los casos especiales de desvinculación sin causa justificada, en lugar de tramitar una pensión, en violación al derecho a la seguridad social (TC/0233/23), pero sí excluye la admisibilidad del caso cuya pretensión principal y última es el pago o cobro de salarios pendientes.

p. En ese sentido, este Tribunal Constitucional considera que, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, el juez de amparo decidió correctamente al declarar la inadmisibilidad de la acción en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por ser la vía contenciosa administrativa la más efectiva, ante el Tribunal Superior Administrativo, para conocer de las pretensiones del señor Saulo Sierra Valenzuela.

q. Por otro lado, en lo referente al plazo para acceder a la vía contenciosa administrativa, destacamos que a partir de la Sentencia TC/0358/17, del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017), este Tribunal constitucional dispuso que en los casos donde aplicara la inadmisibilidad por la existencia de otra vía prescrita en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 operaría como una causal de la interrupción civil de la prescripción.

(...) aras de garantizar la tutela judicial efectiva de los amparistas cuyas acciones resulten afectadas de inadmisión por la existencia de otra vía efectiva –en lugar del amparo–, esta sede constitucional estima pertinente extender la aplicación de la figura de la interrupción civil que instituyen los artículos 2244 y siguientes del Código Civil como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solución a la imprevisión procesal constitucional que actualmente nos ocupa.

Al tenor de los argumentos expuestos, cabe recordar que la interrupción civil tiene por efecto extinguir el tiempo ya transcurrido correspondiente al plazo de prescripción, de modo que se reinicie el cómputo de dicho plazo una vez se agote la causa de la interrupción. Como causales de interrupción civil de la prescripción de la acción, el legislador previó en el art. 2244 del Código Civil, de una parte, a la citación judicial –aunque se haga ante un tribunal incompetente–, así como el mandamiento de pago y el embargo notificado a aquel contra quien se quiere interrumpir la prescripción; y, de otra parte, en el art. 2248 del Código Civil, el reconocimiento que haga el deudor o el poseedor del derecho de aquel contra quien prescribía. Estas causales de interrupción de la prescripción no son limitativas, puesto que incluso nuestra Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia de otras, como la intimación de pago y la puesta en mora.

Dentro de este contexto, en relación con el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estima procedente incluir a la inadmisión de la acción de amparo por motivo de la existencia de otra vía efectiva –al tenor del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-113– en el catálogo de causales de interrupción civil de la prescripción previsto en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil.

Bajo esta nueva causal de interrupción civil, la interrupción de la prescripción tendrá lugar desde la fecha de la notificación que haga el accionante al agravante para conocer de la acción de amparo y tendrá el efecto de reiniciar el cómputo del plazo de prescripción de la acción o del recurso que constituya la otra vía efectiva, de acuerdo con el caso;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ya sea a partir de la notificación de la sentencia de amparo que declara la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía efectiva, cuando dicha sentencia no haya sido recurrida en revisión constitucional en tiempo hábil; o a partir de la notificación de la sentencia que dicte el Tribunal Constitucional con motivo de un recurso de revisión de sentencia de amparo que declare o confirme la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva.

r. En vista de las consideraciones anteriores, este Tribunal Constitucional considera que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo obró correctamente al dictar la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00261, del veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021), en la cual declaró inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el Saulo Sierra Valenzuela contra la Cámara de Diputados de la República Dominicana, de ahí que se procederá a declarar el rechazo del presente recurso de revisión y a confirmar la decisión emitida por el tribunal *a-quo*.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Saulo Sierra Valenzuela, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSen-00261, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de abril del año dos mil veintiuno (2021).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia recurrida por las razones expuestas en la presente decisión.

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

CUARTO: COMUNICAR esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente, señor Saulo Sierra Valenzuela; a la parte recurrida, Cámara de Diputados de la República Dominicana; y a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: 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; 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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, número 137-11. En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. De conformidad con la documentación que reposa en el expediente y los hechos que alegan las partes, el conflicto tiene su origen con la acción de amparo que el Sr. Saulo Sierra Valenzuela presentó en contra de la Cámara de Diputados, a fin de que le fueran pagados, retroactivamente, los salarios que van desde su presentación en la terna hasta su designación como diputado. La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en funciones de tribunal de amparo, conoció la acción y la inadmitió. Juzgó que la jurisdicción contencioso-administrativa constituía una vía judicial efectiva, al tenor del artículo 70.1 de la Ley 137-11.

2. En desacuerdo con la sentencia de amparo, el accionante acudió ante este Tribunal Constitucional a través del recurso de revisión. Decidimos confirmar la sentencia de amparo. No obstante, si bien coincidimos con la decisión de inadmitir la acción de amparo, siendo coherentes con la postura que hemos venido asumiendo desde el 2013, discrepamos respetuosamente de la posición fijada por la mayoría. Entendemos que la inadmisibilidad se sustentaba, más bien, en una notoria improcedencia, con base en el artículo 70.3 de la Ley 137-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. A continuación, sin sacrificar la esencia de nuestro criterio, hacemos una síntesis de nuestra posición.

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

1. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo

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

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

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

La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data.

6. De las disposiciones anteriores se desprende que los derechos protegidos por el amparo no son otros que los derechos fundamentales, salvo en la situación excepcional de que no existiere «una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental»;⁴ 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)»;⁵ el amparo devendrá, consecuentemente, en «la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho».⁶ Como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

7. En fin, la acción de amparo busca remediar, de la manera más completa y abarcadora posible, cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es —y no alguna otra— su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Por tanto, con ese propósito, el artículo 91 de la Ley 137-11 establece que «la sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio».

⁴Jorge 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.

⁵ Id.

⁶ Id.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. De esto último deriva la constatación de que el juez de amparo tiene un rol particular, específico, característico, que es, por cierto, sustancialmente diferente al que corresponde al juez ordinario; asunto sobre el que volveremos más adelante (§ 2.4).

2. Inadmisibilidad de la acción de amparo

9. Conforme se ha advertido, la Ley 137-11 regula el régimen de amparo en todos sus detalles, uno de los cuales —especialmente relevante para el objeto de este voto— es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado. En efecto, el artículo 70 de la referida norma establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo:

1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.

2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.

3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Contrario a la segunda causal, las otras dos (la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia) son menos precisas, pues abarcan una amplia diversidad de situaciones, lo que hace más complejo asir sus contenidos, objetos y alcances. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación precisa y objetiva de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad —siempre excepcional, como ya hemos dicho—, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

12. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas: ¿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»? ¿Cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. Existencia de otra vía judicial efectiva

14. Esta causal constituye una novedad aportada por la Ley 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente y, por tanto, desconocida en la doctrina y jurisprudencia dominicana. Así las cosas, resulta útil conocer cuál es la visión que, respecto de la noción de otra vía judicial efectiva, tiene la doctrina nacional e internacional.

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

«Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida». Esto para decir, que[,] si bien «en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos», «no todos son aplicables en todas las circunstancias». Por otro lado, «un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido».

16. Más aún, tanto la doctrina como la jurisprudencia han planteado que el asunto no se remite solamente a la determinación de si la otra vía judicial es efectiva o no, sino al establecimiento de que esa otra vía sea más efectiva que el amparo. Así lo ha dicho Sagués: «solamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal». ⁷ Ha añadido lo siguiente:

⁷ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría harto fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues[,] con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr «la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate».⁸

17. 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».

18. 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

⁸ 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

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».

19. Finalmente, es importante subrayar que la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, sino a que, además, se indique cuál es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El tribunal, en efecto, dejó claro en 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 considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

20. 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.

21. De esa forma, el tribunal se ha referido a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía en materia contencioso-administrativa (TC/0030/12, TC/0097/13, TC/0156/13, TC/0225/13, TC/0234/13), inmobiliaria (TC/0031/12, TC/0098/12), civil (TC/0244/13, TC/0245/13, TC/0269/13), penal (TC/0084/12, TC/0261/13), entre otros. En esos casos, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

22. En 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.

23. 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.

24. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el tribunal ha establecido criterios relativos a (1) la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (2) las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (3) la constatación de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (4) la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.

2.2. Notoria improcedencia

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

26. «Notoriamente» se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta, de tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión. Entretanto, la «improcedencia» significa, pues, que algo no es procedente. Es la calidad «de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que[,] por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado»⁹. 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».¹⁰

⁹ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Tomo 1 A/K. Grupo Latino Editores. 1.a edición. 2008, p. 1062.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. La notoria improcedencia se trata de una noción vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir —y solo se puede definir, subrayamos— a la lectura de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley 137-11. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio.

28. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define su improcedencia. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos —derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria—, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

29. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad —protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 constitucional—, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente. Asimismo, cuando la acción de amparo se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa —protegido, según la ley, por el habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de la Ley 137-11—, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente. Lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia; posibilidad que ha sido excluida por el referido artículo 72 constitucional, pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de «hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo». Esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

31. En todo caso, compartimos el criterio de que «la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes».¹¹

2.3. Nuestra visión

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

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

34. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo; énfasis que, como hemos pretendido evidenciar

¹¹ Jorge Prats. Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

35. Como ha afirmado Jorge Prats,

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.¹²

36. De la lectura de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley 137-11 se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de (1) proteger derechos que no sean fundamentales (derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria); (2) proteger derechos fundamentales como el de la libertad, protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el referido artículo 72 de la Constitución; (3) proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa, protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el artículo 65 de la Ley 137-11; o (4) hacer cumplir

¹² Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

38. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley 137-11 establece lo que denomina como «presupuestos esenciales de procedencia»,¹³ 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

¹³ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.

39. Somos partícipes de estos presupuestos esenciales de procedencia, los cuales deben ser verificados cada vez, si bien a estos agregaríamos los últimos tres mencionados previamente. De esta forma, la acreditación de dichos presupuestos constituyen «un “primer filtro” que debe sortear el amparista, por lo que[,] en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo “resulta notoriamente improcedente” conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC»; todo sin perjuicio de que este «primer filtro» incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley 834 —aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad—, razones de inadmisión como las de cosa juzgada, falta de objeto, entre otras.

40. Una vez verificada la procedencia de la acción porque cumple con los referidos presupuestos, es que procede evaluar si esa acción es o no igual o más efectiva que otra vía judicial. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los «presupuestos esenciales de procedencia» no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos presupuestos, se estará concluyendo, al mismo tiempo, que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella. Tal conclusión implicará «automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado»¹⁴. 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.

¹⁴ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. Así, solo después de verificada la procedencia de la acción, «es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado»¹⁵. En tal sentido,

*[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de «segundo filtro» para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el «primer filtro».*¹⁶

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

1. La acción de amparo no esté prescrita, de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley 137-11;
2. Los referidos presupuestos esenciales de procedencia se cumplan y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución, 65 y 70.3 de la Ley 137-11, y 44 de la Ley 834; y, finalmente,
3. No exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación, de conformidad con el artículo 70.1 de la Ley 137-11.

¹⁵ Ibid., p. 33.

¹⁶ Ibid., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

43. Antes de detenernos en el caso concreto, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, si bien ello pudiera parecer obvio; y, en tal sentido, subrayar la verdadera naturaleza de la acción de amparo y, consecuentemente, su admisibilidad. En este punto, conviene retener un asunto en particular: no toda violación a derechos lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

44. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada conforme los términos del artículo 91 de la Ley 137-11.

45. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el «amparo judicial ordinario»¹⁷ 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

¹⁷ Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad». Aparte, existe el «amparo constitucional» que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*¹⁸

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

47. En este sentido, es útil recordar que dichos roles son excluyentes, en aras de salvaguardar la integridad de sus respectivos ámbitos de actuación, evitando superposiciones y colisiones, de tal forma que el juez de amparo no debe conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley. Y es que el papel del juez de amparo es reestablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca; función que no se extiende, tal cual lo afirma el Tribunal Constitucional español, a

[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, ni a la decisión de decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes. (ATC 773/1985)

48. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios, puesto que, en tal

¹⁸ 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

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»¹⁹ 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»²⁰.

3. Caso concreto

49. Tal como ya hemos expuesto, decidimos rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia de amparo que, a su vez, inadmitía la acción de amparo. Sin embargo, la mayoría del Tribunal Constitucional juzgó que la inadmisibilidad recaía en la existencia de otra vía judicial efectiva. Estamos de acuerdo con que, real y efectivamente, el juez de amparo no podía conocer la acción y que, por ende, esta debía ser inadmitida. Sin embargo, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1 de la Ley 137-11, sino, más bien, por tratarse de una acción notoriamente improcedente, con base en el artículo 70.3.

50. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidad del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es más efectiva. En la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausulta bien, impropia del ámbito del amparo y atinente a la legalidad ordinaria.

¹⁹ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 515.

²⁰ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

52. De hecho, en cierta medida la mayoría del Pleno así lo reconoció al indicar que el asunto «se ciñe a un conflicto de pago salarial en la Administración [p]ública» y que «los asuntos relacionados a conflictos de carácter laboral que se suscitan entre un empleado público o funcionario con un órgano de la Administración han sido entendidos como competencia de la vía contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias».

53. Esta *atribución de funciones* tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso-administrativa que tiene la responsabilidad de escudriñar la relación laboral en la Administración pública. Además, es la propia Constitución, en su artículo 165.3, la que indica que es atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa «conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración [p]ública y sus funcionarios y empleados civiles». Todo esto refleja que el asunto se adentra en un tema de legalidad ordinaria.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinar y resolver sobre conflictos laborales entre funcionarios y la Administración pública, en contravención a las medidas que pueda adoptar el juez de lo contencioso-administrativo.

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

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

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

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