



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1101/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2023-0004, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Contraloría General de la República contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Manuel Ulises Bonnelly, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, José Alejandro Vargas y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 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:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021). Su parte dispositiva establece lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión de reformulación de instancia de Acción de Amparo, del amparo de cumplimiento al amparo ordinario; así como los medios de inadmisión y de improcedencia de la Acción de Amparo, de fecha 27 de julio del año 2021, planteados separadamente por la parte accionada, Contraloría General de la República, representada por el señor Luis Rafael Delgado Sánchez; y, Ministerio de Administración Pública (MAP), como interviniente forzoso, así como la Procuraduría General Administrativa, de acuerdo con los artículos 72 de la Constitución y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 70.1, 2 y 3, 76, 85, 104,107 y 108.D de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales y 44 al 47 de la Ley núm. 834, de fecha 15 de julio de 1978, que abroga y actualiza disposiciones del Código de Procedimiento Civil, normas jurídicas del Derecho común aplicables a los procesos constitucionales; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: ACOGE la presente Acción de Amparo, de fecha 27 de julio del año 2021, interpuesta por señor Edgar Alberto Mercado Clase, por intermedio de su abogada Licda. Ynes Ysabel Díaz Durán de Ventura, en contra de la Contraloría General de la República,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

representada por el señor Luis Rafael Delgado Sánchez; y, del Ministerio de Administración Pública (MAP), como interviniente forzoso; y, en consecuencia, ANULA el Acuerdo Amigable, de fecha dieciséis (16) días del mes de febrero del año dos mil veintiuno (2021), suscrito entre la Contraloría General de la República y el señor Edgar Alberto Mercado Clase; por lo que, identifica y reestablece la dignidad humana y el derecho al trabajo, como derechos fundamentales conculcados al señor Edgar Alberto Mercado Clase, como servidor público de la carrera administrativa, regulados por los artículos 38 y 62 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

TERCERO: ORDENA a la Contraloría General de la República, representada por el señor Luis Rafael Delgado Sánchez, o quien le sustituya en el cargo, para que por medio de los organismos internos y personal competente, haga efectivo el reintegro laboral en dicha institución, del señor Edgar Alberto Mercado Clase, así como el pago de los salarios dejados de pagar desde el 16 de febrero del año 2021 hasta la fecha de ejecución de la presente sentencia; por ser un servidor público de la carrera administrativa protegido por los artículos 62 y 145 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; cuyo reintegro laboral y pago de salarios atrasados deberán realizarse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, computados a partir de la notificación de la presente sentencia en dispositivo; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

CUARTO: DECLARA libre de costas el proceso, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución y 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENA a la secretaria general que proceda a la notificación de la presente sentencia a la parte accionante, señor Edgar Alberto Mercado Clase; a la parte accionada, Contraloría General de la República, representada por el señor Luis Rafael Delgado Sánchez; y, al Ministerio de Administración Pública (MAP), como interviniente forzoso, así como a la Procuraduría General Administrativa, de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

La citada sentencia fue notificada por el accionante, señor Edgar Alberto Mercado Clase, a la Contraloría General de la República el día veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022), mediante el Acto núm. 92/2022, instrumentado por el ministerial Robert A. Polanco Castro, alguacil ordinario del Primer Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

La Contraloría General de la República radicó el presente recurso de revisión el día dos (2) de marzo de dos mil veintidós (2022), mediante instancia depositada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, con la finalidad de que la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510 sea revocada y la acción de amparo declarada inadmisibles. El recurso fue recibido por este tribunal constitucional el seis (6) de enero de dos mil veintitrés (2023).

El citado recurso fue notificado, a requerimiento de la recurrente, Contraloría General de la República, a la parte recurrida, señor Edgar Alberto Mercado Clase el siete (7) de marzo de dos mil veintidós (2022), mediante el Acto núm. 99/2022, instrumentado por el ministerial Juan Pablo Cáceres González, alguacil de estrados de la presidencia de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

3. Fundamentos de la Sentencia recurrida

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo fundamentó su Sentencia, esencialmente, en los argumentos siguientes:

1. La parte accionada, Contraloría General de la República, representada por el señor Luis Rafael Delgado Sánchez, en la audiencia de fecha 15 de noviembre del año 2021, de manera incidental solicita "Declarar inadmisibles la presente solicitud de reformulación de instancia contenida en el acto 2035-2021 de notificación de reformulación de instancia, por ser violatorio al procedimiento Constitucional contenido en la Ley 137-11 [...], ya que sometió una acción de amparo de cumplimiento mediante el acto 2246, de fecha 16/09/2021, y a solicitud de una reformulación de instancia mediante el acto 2035- 2021, de fecha 04/II/2021, en donde cambio (sic) de una acción de amparo de cumplimiento a una acción de amparo; SEGUNDO: Declarar inadmisibles la presente solicitud de acción de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, en virtud de lo contenido en los artículos 70.1, 70.2 y 70.3 de la Ley 137-11 que regula los Procedimientos Constitucionales".

2. Por su parte, el interviniente forzoso, Ministerio de Administración Pública, concluyó solicitando "declarar inadmisibile la acción de amparo constitucional de cumplimiento en el presente caso, por violación a los requisitos establecidos en los artículos 104, 107 y 108 de la Ley 137-11 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales".

3. La Procuraduría General Administrativa, solicitó "que se declare inadmisibile la presente acción de amparo por violación al artículo 70 numeral I, por existir otra vía más idónea para conocer de la alegada violación a derechos fundamentales, por la vía administrativa, a este mismo tribunal al contencioso administrativo, si es un amparo de cumplimiento igualmente que se declare la improcedencia de la presente acción de amparo por ser violatoria al artículo 108 en su literal D, que dice específicamente cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar un acto administrativo y eso es lo que ellos quieren, anular un acto administrativo".

4. Y la parte accionante, señor Edgar Alberto Mercado Clase, solicitó el rechazo de los medios de inadmisión planteados por todas las partes accionadas, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, toda vez que nosotros no hemos cambiado el sentido de la acción, cambiamos las conclusiones en virtud de que lo que habíamos pedido en la acción principal no procedía porque el Ministerio de Administración Pública amparado en la Ley de Función Pública 41-08, en los artículos antes mencionados 48, 49, 84 y 93 claramente no autorizan pago, no homologan acuerdos, y por lo tanto nosotros



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pedimos entonces un acto inexistente, no impugnando el acto, sino que es inexistente sobre el artículo 2 de la 107-13 porque es irregular, entonces nosotros, ni cumplieron con una pero tampoco cumplieron con las otras.

5. Conforme a los preceptos legales anteriormente señalados, este tribunal, haciendo uso de las facultades que le confiere la ley al juez de amparo, y como garante de la efectiva aplicación de las normas constitucionales, ha ejercido una tutela judicial diferenciada a favor de la parte accionante, dándole oportunidad de reformular su instancia, siendo esta depositada en fecha 03/11/2021, cumpliendo las reglas de procedimiento establecidas en el precitado artículo 76, sin que la facultad ejercida por el tribunal haya causado agravios a la parte accionada, quien ha tenido oportunidad de preservar su derecho de defensa, al debatir en audiencia las pretensiones de la parte accionante; por lo que, contrario a lo planteado por la parte accionada, no ha sido violentado en el presente caso, el principio de inmutabilidad del proceso, ni el principio de seguridad jurídica, ya que las conclusiones que atan al tribunal son las manifestadas formalmente en audiencia, las cuales fueron controvertidas por la parte accionada.

6. El tribunal señala que no obstante al hecho de que se interpusiera el presente proceso fundamentado en los preceptos de la Acción de Amparo de Cumplimiento, de los argumentos y conclusiones de la parte accionante, podemos constatar que se trata únicamente de una acción de amparo ordinario, toda vez que dicha parte pretende con la presente acción que se revoque el Acto Administrativo de fecha 15 de febrero del año 2021, emitido por la Contraloría General de la República, procediendo a reintegrar laboralmente a la parte accionante a su puesto de trabajo, que se deje sin efecto y ningún valor jurídico el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acuerdo suscrito en fecha 16 de febrero del año 2021, así como que se proceda a pagar y hacer efectivos los salarios atrasados y dejados de percibir desde el 15 de febrero del año 2021 hasta el día de su efectiva reintegración laboral, razones por las que procede rechazar la solicitud de inadmisibilidad, al no violarse ningún derecho y garantía fundamental de la parte accionada y la Procuraduría General Administrativa, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión.

En cuanto a los medios de inadmisión 70.1, 70.2 y 70.3

7. Este tribunal, al examinar la presente acción ha podido determinar que la parte accionante lo que persigue es que se revoque el Acto Administrativo de fecha 15 de febrero del año 2021, emitido por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, procediendo a reintegrar laboralmente a la parte accionante a su puesto de trabajo, que se deje sin efecto y ningún valor jurídico el acuerdo suscrito en fecha 16 de febrero del año 2021, así como que se proceda a pagar y hacer efectivos los salarios atrasados y dejados de percibir desde el 15 de febrero del año 2021 hasta el día de su efectiva reintegración laboral; por lo que, al analizar las pretensiones de la parte accionante el tribunal pudo advertir que, en el asunto tratado, ésta es la vía idónea, abierta, disponible, expedita, pronta y más efectiva para salvaguardar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados, contrario a lo sostenido por la parte accionada, habida cuenta de que mal haría este tribunal con establecer que una vía administrativa e institucional sería más efectiva que esta vía y garantía constitucional y judicial, cuando legal y razonablemente la acción de amparo no se encuentra sujeta a cuestiones previas y administrativas; en ese tenor, procede a rechazar el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, por no tener



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

base legal, de acuerdo con el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales.

8. *El tribunal, en cuanto al segundo medio de inadmisión en virtud del numeral 2 del artículo 70, entiende que, en principio, la Acción de Amparo se encuentra sujeta, so pena de inadmisibilidad, al plazo de 60 previsto en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales; sin embargo, la violación continuada y prolongada de los derechos fundamentales, alegadamente conculcados, reanuda ese plazo para accionar en justicia, sin que la acción sea inadmisibile por prescripción, habida cuenta de que la vulneración reiterada, aun cuando parta de una fecha concreta, es una actuación que se reproduce continuamente mientras no se restituya el derecho constitucional conculcado, lo que ocurre en el caso, al tratarse de un empleado de carrera; por lo que, la alegada violación aun el día de hoy persiste y se ha prolongado en el tiempo, de lo que se colige que al momento de incoar la presente acción de amparo, se encontraba dentro del plazo establecido por la ley, razón por la cual procede rechazar el medio de inadmisión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia.*

9. *En cuanto al medio referente a lo establecido en el artículo 70.3 de la Ley 137-11, entiende que el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, en el entendido de que la presente acción resulta notoriamente improcedente, debe ser rechazado, toda vez que no se ha precisado en qué consiste la notoriedad de improcedencia de la acción, lo que implica que mal haría el tribunal con acoger dicho medio sin establecer con precisión dicha improcedencia, en perjuicio de la parte*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante, la que alega violación de derechos fundamentales, respecto de su desvinculación como servidor público de la carrera administrativa, de acuerdo con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, tal y como se indicará en la parte dispositiva.

En cuanto a la improcedencia del artículo 108 literal d

10. El Ministerio de Administración Pública y la Procuraduría General Administrativa incidentalmente solicitan "declarar inadmisibile la acción de amparo Constitucional de cumplimiento en el presente caso, por violación a los requisitos establecidos en los artículos 104, 107 y 108 de la Ley 137-11 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales" y "que se declare la improcedencia de la presente acción de amparo por ser violatoria al artículo 108 en su literal D, que dice específicamente cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar un acto administrative"; en tanto que, la parte accionante, señor Edgar Alberto Mercado Clase solicitó el rechazo por improcedente, mal fundado y carente de base legal".

11. En la especie durante la instrucción del proceso quedó establecido que se trata de un amparo ordinario, no así de un amparo de cumplimiento, siendo un hecho controvertido por las partes en audiencia de fecha 15/11/2021, teniendo estos la oportunidad de pronunciarse sobre el hecho en controversia, por lo que al tratarse de un hecho ya discutido no se le vulnera el derecho de defensa a ninguna de las partes envueltas en el proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. De la verificación del literal D del artículo 108 de la Ley 13 7-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, se ha podido establecer que hace referencia a la improcedencia del amparo de cumplimiento, por lo que, procede rechazar el medio de inadmisión planteado en virtud del literal D del artículo 1 08 de la Ley 13 7-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por no ser aplicables al amparo de que se trata, tal como se hará constar en la parte dispositiva.

En cuanto al fondo

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

a. Que en fecha 15 de febrero del año 2021, la Contraloría General de la República, emitió la Acción de Personal con motivo de la destitución de sus funciones del señor Edgar Alberto Mercado Clase, servidor público de la carrera administrativa, a partir del 16 de febrero del 2021, en virtud del artículo 94 de la Ley 41-08 de Función Pública;

b. Que el señor Edgar Alberto Mercado Clase, era un empleado de carrera que trabajó en la Contraloría General de la República desde el 01/02/2008, desempeñándose como encargado de la unidad de auditoría, con un salario de RD\$70,000.00.

c. Que en fecha 16 de febrero del año 2021, fue suscrito un acuerdo amigable entre la Contraloría General de la República y el señor



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Edgar Alberto Mercado Clase, mediante el cual se pactó lo siguiente: "por cuanto: la primera parte, por medio del presente acuerdo, se compromete a pagar a la segunda parte, la suma de RD\$1,447,355.79 (Un millón cuatrocientos cuarenta y siete mil trescientos cincuenta y cinco con 79/100), por concepto de indemnización más sus derechos adquiridos, en función del tiempo trabajado en esta Contraloría General de la República, desde el 01 de febrero de 2008 hasta el día 16 de febrero del año 2021; por cuanto: la segunda parte, acepta el pago conforme, correspondiente a la suma de RD\$1,447,355.79 (Un millón cuatrocientos cuarenta y siete mil trescientos cincuenta y cinco con 79/100) ... PRIMERO: el señor Edgar Alberto Mercado Clase declara por medio del presente acto, que no ejercerá ningún tipo de acción judicial en daños y perjuicios en contra de la Contraloría General de la República ni de sus autoridades por la decisión tomada, ya que fue un acuerdo amigable y discutido entre las partes".

d. En fecha 30/6/2021, el señor Edgar Alberto Mercado Clase, mediante el acto núm. 1167/2021, puso en mora a la Contraloría General de la República para que en un plazo de 15 días laborales procedan a dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 63 de la Ley de Función Pública 41-08 y lo arribado en el acuerdo firmado en fecha 16 de febrero de 2021.

14. Del estudio del expediente puede evidenciarse que el asunto controvertido consiste en determinar si con las actuaciones de la Contraloría General de la República se han transgredido el derecho a la dignidad humana y el derecho al trabajo, y por tanto procedería su amparo por vulnerar derechos fundamentales al momento de efectuar la desvinculación laboral de la parte accionante, señor Edgar Alberto Mercado Clase, de la administración pública, como servidor público de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la carrera administrativa.

15. Este tribunal, al valorar las pruebas aportadas y las argumentaciones y conclusiones formales de las partes, ha podido constatar que el señor EDGAR ALBERTO MERCADO CLASE, servidor público de la carrera administrativa, fue destituido de su puesto de trabajo en la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, sin que se le haya realizado un juicio disciplinario instituido en la Ley 41-08, sobre Función Pública, el cual una vez comprobada la falta debería conllevar la desvinculación, como sanción disciplinaria, toda vez que no se encuentra depositado ninguna documentación que demuestre que la desvinculación del accionante de la referida institución fuere el resultado de una investigación previa y juicio disciplinario, por la Comisión Disciplinaria; por lo que, ANULA el Acuerdo Amigable, de fecha dieciséis (16) días del mes de febrero del año dos mil veintiuno (2021), suscrito entre la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA y el señor EDGAR ALBERTO MERCADO CLASE, servidor público de la carrera administrativa, por un acto contrario a la Constitución, según el artículo 145 de la Constitución; IDENTIFICANDO Y REESTABLECIENDO la dignidad humana y el derecho al trabajo, como derechos fundamentales conculcados al señor EDGAR ALBERTO MERCADO CLASE, como servidor público de la carrera administrativa, procediendo ordenar que se haga efectivo su reintegro laboral en dicha institución y el pago de los salarios dejados de pagar desde el 16 de febrero del año 2021 hasta la fecha de ejecución de la presente sentencia; por ser un servidor público de la carrera administrativa protegido por los artículos 38, 62 y 145 de la Constitución y 6 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. La parte accionante ha solicitado la fijación de una astreinte de RD\$5,000.00, por cada día de retardo en la ejecución de la presente sentencia; y, en ese tenor, el artículo 93 de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales establece "El juez que estatuya en materia de amparo podrá pronunciar astreintes, con el objeto de constreñir al agraviante al efectivo cumplimiento de lo ordenado"; y, en el caso, no procede imponer astreinte, por no existir en este momento procesal motivos valederos para ejercer compulsión a la accionada para que cumpla la presente sentencia bajo pena de constreñimiento sancionador en el ámbito económico, sin perjuicio de su imposición en el procedimiento de ejecución de la sentencia, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

4. Hechos y argumentos de la parte recurrente en revisión

La parte recurrente, Contraloría General de la República solicita la revocación de la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510 y la inadmisibilidad de la acción de amparo. Para justificar sus pretensiones, argumenta, entre otros motivos, los siguientes:

1. El juez de amparo a quo, en su Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510, presenta una violación a la Tutela Judicial efectiva artículo 69 de la Constitución Dominicana y Debido Proceso, y una mala aplicación de la disposición de la ley 137-11 de Procedimientos Constitucionales en su artículo 70.1, 70.2 y 70.3 (sic).

2. Primer medio de revisión constitucional, relativa a la tutela judicial efectiva contemplada en el artículo 69 de la Constitución [...]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. *Erróneamente el Juez de lo Aquo en el numeral 27 de la Sentencia establecido que: del estudio puede evidenciarse que el asunto controvertido consiste en determinar si las actuaciones de la Contraloría General de la República se han transgredido el derecho de la dignidad humana y el derecho al trabajo, y por tanto procedería su amparo por vulnerar los Derechos Fundamentales al momento de efectuar la desvinculación laboral de la parte accionante Edgar Alberto Mercado Clase, en la Administración Pública como servidor público de Carrera Administrativa.*

4. *El artículo 145. Protección de la Función Pública. la separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley. La Constitución de la República dominicana regula el estatuto de la Función Pública en su artículo 142 el cual establece que las leyes regularán su ingreso, ascenso, evaluación de desempeño, permanencia y separación del servidore público de sus funciones.*

5. *El derecho al trabajo, pero como podemos observar dicho derecho no ha sido conculcado ni vulnerado. Cabe destacar que no ha sido violentada la Constitución, ni el Estatuto de la Función Pública, mucho menos el derecho al trabajo. En cuanto al trabajo como un deber u obligación, la misma Constitución establece en su artículo 75, numeral 7, que es un deber de las personas el "dedicarse a un trabajo digno, de su elección, a fin de proveer el sustento propio y el de su familia para alcanzar el perfeccionamiento de su personalidad y contribuir al bienestar y progreso de la sociedad".*

6. *En el Tribunal Aquo hizo una mala y errónea interpretación al*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

confundir los derechos constitucionales, derechos laborales y derechos legales de una persona con los derechos fundamentales de un servidor.

7. El segundo medio de revisión constitucional, relativo a la mala aplicación del artículo 70.1, 70.2 y 70.3 de la ley 137-11 de procedimiento constitucionales.

La corte aquo estableció en su numeral 13, lo siguiente Del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, se extrae que "El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. 2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental. 3) Cuando la petición de amparo res notoriamente improcedente".

8. Ese Tribunal Superior Administrativo basó su decisión en la Sentencia del Tribunal Constitución TC/0021/12 de fecha veintiuno (21) de junio 2012, y la sentencia TC/0182/13 de fecha once (11) de octubre 2013.

9. Sin embargo, la Sala Constitucional reunida en el Tribunal no valoró: Los artículos 65, de la constitución y ley 137-11 de Procedimientos Constitucionales 70.1, 70.2, 70.3.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. *Por todo lo anterior esta acción de amparo es inadmisibile, improcedente y mal fundada:*

5. Hechos y argumentos del Ministerio de Administración Pública (MAP)

El Ministerio de Administración Pública (MAP) depositó la instancia contentiva de su escrito defensa el quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022) ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, recibido por este tribunal constitucional el seis (6) de enero de dos mil veintitrés (2023). En él, solicita la revocación de la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510. Para justificar sus pretensiones, la parte co-recurrente argumenta, entre otros motivos, los siguientes:

1. *El artículo 70 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales establece que: "Causas de inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

2. *El artículo 104 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales establece que: "Amparo de Cumplimiento. Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, esta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento."*

3. *El artículo 107 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales establece que: "Requisito y Plazo. Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requerirá que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los quince días laborables siguientes a la presentación de la solicitud.*

- *Párrafo 1.- La acción se interpone en los sesenta días contados a partir del vencimiento, de ese plazo.*

- *Párrafo 11.- No será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir."*

4. *La Acción de Amparo de Cumplimiento es un procedimiento que tiende a obligar a los funcionarios o a las autoridades públicas, a que cumplan de manera efectiva con lo que dispone una ley o un acto*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo por medio de esta acción constitucional, así lo ha dispuesto el Art. 104 de la referida ley 137-11, cuando de manera imperativa manda que: "Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente de cumplimiento a una norma legal, ejecute un acta administrativa, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento."

5. A que en fecha 4 de noviembre de 2021, mediante solicitud núm. 1916358, el accionado por intermedio de sus abogados infrascritos, realizó el depósito de documentos en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, tendentes a respuestas sobre solicitudes de opinión de servidores públicos desvinculados, pertenecientes a la categoría de Servidores Públicos de Carrera Administrativa, establecido en la Ley núm. 41-08 de Función Pública y sus Reglamentos de aplicación, buscando de esta manera demostrarle a este Honorable Tribunal que en caso de que un servidor público que pertenezca a la Carrera Administrativa, sea desvinculado sin haber cometido ninguna falta de tercer grado, la institución a la cual pertenezca está en la obligación legal de reponerlo en su puesto de trabajo y pagarle los salarios dejados de percibir más otros beneficios económicos.

6. A que el Accionante le solicita a este Honorable Tribunal la revocación de un Acto Administrativo de desvinculación con una Acción de Amparo de Cumplimiento, produciendo con esto una errada interpretación de la norma, puesto que tal como establece el artículo núm. 108 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales, no procede la Acción de Amparo de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cumplimiento cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo.

7. A que con relación al requisito que la persona reclamante tiene para interponer el recurso de amparo de cumplimiento, está que el reclamante haya solicitado el cumplimiento del deber establecido en la ley o el acto administrativo que se ha omitido y que las autoridades persistan en continuar incumpliendo, previa solicitud que podrá hacer por escrito y que no las hayan contestado dentro de los 15 días siguientes, momento a partir del cual el demandante en cumplimiento cuanta con el plazo establecido para la acción de amparo, que será de 60 días, conforme a lo dispuesto por el artículo 107 y sus dos párrafos de la presente ley.

8. Debemos establecer que el Accionante está solicitando la revocación de un Acto Administrativo de desvinculación y su reposición inmediata, utilizando de manera errada, la figura de la Acción de Amparo de Cumplimiento, toda vez que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido mediante sentencia núm. TC/0235/21 de fecha 18 de agosto de 2021, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Indiana Carrasco Figuerero contra la sentencia núm. 030-03-2019-SSEN-OO 157, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el día 28 de mayo de 2019 [...].

6. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida

La parte recurrida en revisión, señor Edgar Alberto Mercado Clase, depositó la instancia contentiva de su escrito defensa el veintiocho (28) de agosto de dos mil veintidós (2022) ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, recibido por este tribunal constitucional el seis (6) de enero de dos mil veintitrés (2023). En él, solicita que se declare inadmisibile el recurso de revisión; en su defecto, que se rechace el recurso y sea confirmada la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510. Para justificar sus pretensiones, argumenta, entre otros motivos, los siguientes:

1. [...] la Contraloría General de la Republica y su director, depositaron el referido recurso fuera plazo, [...] debieron depositar cinco (5) después de la notificación y lo depositaron seis (6) días después, lo es evidente el recurso de revisión debe de declarado inadmisibile por extemporáneo.

2. Con lo concerniente al fondo del recurso de revisión interpuesto por la Contraloría General de la República y su director en contra de la referida sentencia, podemos destacar que la contraloría general de la Republica y su director desconocen en todas sus dimensión la Constitución de la República Dominicana en los relativo a los derechos fundamentales de las persona, la ley de función pública 41-08 y su reglamento de aplicación, la ley 13-07 sobre el Tribunal Superior Administrativo, la Ley l07-13 sobres los derecho la personas y como no la ley 137-11 del Tribunal Construccional.

3. La Contraloría general de la República y su director en ningún momento le han reconocido los derechos que le asisten al hoy recurrido el señor Edgar Alerto Mercado Clase (sic), del cual podemos destacar como derecho conculcado el derecho al trabajo y producto de esto prohibición a la alimentación, a la salud, a vivir en un techo digno, todos estos son derechos fundamentales que la contraloría le violó al servidor público de carrera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. *La Contraloría General de la República y su director violaron la ley 41-08 de Función pública al obligar al servidor a firmar acuerdo con la intención de cumplir con su responsabilidad y dejar desprovisto al colaborador, y más a un decir que cumplieron por que la Ministerio de Administración Pública (MAP) no le autorizó cumplir, de manera que trataron de prevalecerse en su propia falta.*

5. *Los jueces de la segunda sala del Tribunal Superior Administrativo que conocieron la demanda en acción de amparo, realizaron una buena aplicación del derecho, de manera que analizaron de manera precisa todas las irregularidades y violaciones a los derechos del servidor público de carrera el señor Edgar Alerto Mercado Clase (sic), por lo que el recurso de revisión debe ser rechazado por improcedente, mal fundado y carente de base legal.*

6. *La Contraloría General de la República y su director presentaron los medios para sustentar el recurso de revisión sin fundamento que no es más que para dilatar el proceso y seguir si cumplir con su responsabilidad, estos medios que plantea la parte recurrentes son los siguientes: 1- la tutela Judicial efectiva artículo 69 de la constitución de Republica, podemos destacar que hubo un acuerdo que ellos no cumplieron porque esa no era la intención de cumplir con el acuerdo, sino dejar desprovisto por completo al servidor, por lo que entendemos cómo pueden hablar de tutela judicial efectiva violando de manera clara los derechos fundamentales del servidor público de carrera; 2- Violación de los artículos 70-1. 2.3 de la Ley 137-11 de procedimientos constituciones, el Tribunal en las motivaciones de sentencia en la página 12 numerales 16, 17, 18 hace la valoración precisa y necesaria para revocar los planteados por la parte vencida en el proceso, por este Tribunal debe rechazar el referido recurso de revisión.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. La Contraloría General de la República y su director en los medios que sustentan su recurso de revisión no han podido demostrar que el tribunal haya hecho mala aplicación de derecho, de manera que dichos medios deben ser rechazados por improcedentes, mal fundados y carentes de base legal.

7. Hechos y argumentos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa presentó su escrito de defensa mediante instancia depositada el once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022) ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y fue recibido por este tribunal constitucional el seis (6) de enero de dos mil veintitrés (2023). Solicita que sea revocada la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510 y para justificar sus pretensiones argumenta, entre otros motivos, los siguientes:

[...] Esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por la Contraloría General de la República suscrito por sus Licdos. Saldi Ruth Suero Martínez, Zacarías Martínez Amo y Jimmy Daniel Bonilla Hidalgo, encuentra expresados satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por la recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones y ampulósidades innecesarias, se procede a pedir pura y simplemente a ese honorable tribunal, acoger favorablemente el presente recurso por ser conforme a la constitución y las leyes. [...]

8. Pruebas documentales

Entre los documentos más relevantes que constan en el expediente destacan los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Instancia contentiva del recurso de revisión depositado el dos (2) de marzo de dos mil veintidós (2022) por la Contraloría General de la República, ante el centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.
2. Acto núm. 99/2022, del siete (7) de marzo de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Juan Pablo Cáceres González, alguacil de estrados de la presidencia de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.
3. Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).
4. Acto núm. 92/2022, instrumentado el veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022) por el ministerial Robert A. Polanco Castro, alguacil ordinario del Primer Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.
5. Instancia contentiva de su escrito defensa depositado el quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el Ministerio de Administración Pública (MAP).
6. Instancia contentiva de su escrito defensa depositado el veintiocho (28) de agosto de dos mil veintidós (2022) por el recurrido señor Edgar Alberto Mercado Clase.
7. Instancia contentiva de los argumentos y conclusiones de la Procuraduría General Administrativa depositada el once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Síntesis del conflicto

De conformidad con los documentos que integran el expediente y los argumentos invocados por las partes, el presente recurso tiene su origen en el hecho de que el señor Edgar Alberto Mercado Clase, servidor público de carrera que se desempeñaba como encargado de la Unidad de Auditoría en la Contraloría General de la República desde el primero (1ero.) de febrero de dos mil ocho (2008) hasta el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021), firmó un acuerdo amigable de desvinculación con el encargado de Recursos Humanos de la Contraloría General de República, acuerdo mediante el cual la citada entidad se comprometió a pagar al servidor desvinculado la suma de un millón cuatrocientos cuarenta y siete mil trescientos cincuenta y cinco pesos con 79/100 (\$1,447,355.79) por concepto de la correspondiente indemnización de ley.

Mediante el Acto núm. 1167/2021, del treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021), el señor Edgar Alberto Mercado Clase intimó y puso en mora a la Contraloría General de la República para que en un plazo de quince (15) días cumpliera con el citado acuerdo y le pagara los beneficios acordados por los años de servicios prestados. Al no recibir respuesta satisfactoria en el citado plazo, el señor Edgar Alberto Mercado Clase interpuso una acción constitucional de amparo de cumplimiento ante el Tribunal Superior Administrativo. Posteriormente, el día tres (3) de noviembre de dos mil once (2011), el accionante realizó una solicitud de reformulación de instancia con el propósito de que el tribunal apoderado reformulara el amparo de cumplimiento a un amparo ordinario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El conflicto fue resuelto por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, que el quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) dictó la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510, mediante la cual acogió la solicitud de reformulación de amparo de cumplimiento a amparo ordinario, al tiempo que acogió dicha acción anuló el citado acuerdo y ordenó a la Contraloría General de la República, representada por el señor Luis Rafael Delgado Sánchez, o quien le sustituya en el cargo, para que por medio de los organismos internos y personal competentes, haga efectivo el reintegro laboral en dicha institución del señor Edgar Alberto Mercado Clase, así como el pago de los salarios dejados de pagar desde el 16 de febrero del año 2021 hasta la fecha de ejecución de la sentencia, por ser un servidor público de la carrera, cuyo reintegro laboral y pago de salarios atrasados deberán realizarse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, computados a partir de la notificación de la citada sentencia en dispositivo.

No conforme con lo decidido, la Contraloría General de la República interpuso el presente recurso de revisión de sentencia de amparo que ocupa la atención de este colegiado.

10. 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 y 277 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

11. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo resulta admisible en atención a los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razonamientos que se exponen a continuación:

- a. A efectos del ejercicio de la vía recursiva, el artículo 94 de la Ley núm. 137-11 dispone que *todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley.*

- b. Los presupuestos procesales de admisibilidad del recurso de revisión de amparo fueron establecidos por el legislador en los artículos 95, 96 y 100 de la Ley núm. 137-11: a saber: sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (art. 95), inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (art. 96), y satisfacción de la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada (art. 100).

- c. En cuanto al plazo para la interposición del recurso, la parte *in fine* del artículo 95 de la Ley núm. 137-11 prescribe la obligación de su sometimiento, a más tardar, dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida. Sobre el particular, esta sede constitucional estableció como *hábil* dicho plazo, excluyendo los días no laborables. Por igual, dispuso que el citado plazo es *franco*, descartando para su cálculo el día inicial (*dies a quo*), así como el día final o de vencimiento (*dies ad quem*)¹.

- d. La parte recurrida, señor Edgar Alberto Mercado Clase, ha planteado la inadmisibilidad del recurso de revisión tras considerar que, la Contraloría General de la República y su director depositaron el referido recurso fuera de plazo: debieron depositar cinco (5) días después de la notificación y lo depositaron seis (6) días después, por lo que a su juicio es evidente que el recurso de revisión debe de declarado inadmisibile por extemporáneo.

¹Véanse TC/0061/13, TC/0071/13, TC/0132/13, TC/0137/14, TC/0199/14, TC/0097/15, TC/0468/15, TC/0565/15, TC/0233/17, entre otras decisiones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, consta en la glosa procesal del expediente que la sentencia objeto de este recurso de revisión constitucional fue notificada por el señor Edgar Alberto Mercado Clase a la Contraloría General de la República, el día veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022), mediante el Acto núm. 92/2022, mientras que el recurso de revisión fue interpuesto el día dos (2) de marzo de dos mil veintidós (2022).

f. Al revisar y analizar los documentos que conforman la glosa procesal, concernientes al presente recurso de revisión, esta sede constitucional ha podido verificar que entre la fecha en que la sentencia impugnada fue notificada a la recurrente, veinticuatro (24) febrero de dos mil veintidós (2022), y la fecha de interposición del presente recurso de revisión, dos (2) de marzo de dos mil veintidós (2022), transcurrieron tres (3) días hábiles y francos, tomando en consideración que entre ambas fechas debemos excluir los dos días francos (el dies a quo y el dies ad quem), así como los días sábado, veintiséis (26) y domingo, veintisiete (27) de febrero de dos mil dos (2022). Ello significa que, contrario a lo argüido por la parte recurrida, el recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, dentro del plazo de cinco días francos y hábiles previstos por el artículo 95 de la Ley núm. 137-11. Por tanto, este tribunal desestima el citado medio de inadmisión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia.

g. Por otra parte, el art. 96 de la Ley núm. 137-11 establece que *el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo y que en él se hará constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*². Hemos comprobado el cumplimiento de ambos requerimientos, en vista de que, por una parte, la recurrente incluyó en su instancia de revisión las menciones relativas al sometimiento del recurso, al tiempo de plantear las razones por las cuales, a su juicio, el juez de amparo

² TC/095/15, TC/0670/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incurrió en violación a la tutela judicial efectiva y debido proceso que establece el artículo 69 de la Constitución e incurrió en una mala aplicación de la disposición de la Ley núm. 137-11 en su artículo 70, numerales 1, 2 y 3.

h. En ese contexto, tomando en cuenta el precedente sentado en la Sentencia TC/0406/14³, solo las partes que participaron en la acción de amparo ostentan la calidad para presentar un recurso de revisión contra la sentencia que decidió la acción. En el presente caso, la recurrente en revisión ostenta calidad procesal idónea, por haber fungido como accionante, con ocasión de la acción de amparo resuelta por la sentencia recurrida en la especie, motivo por el cual resulta satisfecho el presupuesto procesal objeto de estudio.

i. En otro orden, este colegiado estima que el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional planteado por el artículo 100 de la Ley núm. 137-11⁴, y definido en su Sentencia TC/0007/12⁵, se cumple, porque el conocimiento del presente caso le permitirá continuar con el desarrollo jurisprudencial sobre la naturaleza de la acción de amparo, para la protección y garantía de los derechos fundamentales, entre ellos la tutela judicial efectiva y el debido proceso, en el marco del proceso de desvinculación de un servidor público.

³Precedente reiterado en las decisiones TC/0004/17, TC/0134/17, TC/0739/17, entre otras.

⁴Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: *La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

⁵[...] tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

En cuanto al fondo del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, el Tribunal Constitucional expone los argumentos siguientes:

a. Como se ha indicado, la especie se contrae a un recurso de revisión constitucional de amparo interpuesto por la Contraloría General de la República con el propósito de que sea revocada la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), que acogió la acción de amparo interpuesta por el señor Edgar Alberto Mercado Clase, anuló el acuerdo amigable de desvinculación suscrito el 16 de febrero del año 2021 entre la Contraloría General de la República el recurrido, y ordenó a la accionada reintegrar al señor Edgar Alberto Mercado Clase, así como pagar los salarios dejados de percibir. La parte recurrente sostiene que:

el juez de amparo violó la Tutela Judicial efectiva y Debido Proceso e hizo una mala aplicación de la disposición de la ley 137-11 de Procedimientos Constitucionales en su artículo 70.1, 70.2 y 70.3 (sic), así como una mala y errónea interpretación al confundir los derechos constitucionales, derechos laborales y derechos legales de una persona con los derechos fundamentales de un servidor.

b. La sentencia objeto de revisión fundamenta su decisión, entre otros, en el siguiente argumento:

[...] Este tribunal, al valorar las pruebas aportadas y las argumentaciones y conclusiones formales de las partes, ha podido constatar que el señor EDGAR ALBERTO MERCADO CLASE, servidor público de la carrera administrativa, fue destituido de su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puesto de trabajo en la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, sin que se le haya realizado un juicio disciplinario instituido en la Ley 41-08, sobre Función Pública, el cual una vez comprobada la falta debería conllevar la desvinculación, como sanción disciplinaria, toda vez que no se encuentra depositado ninguna documentación que demuestre que la desvinculación del accionante de la referida institución fuere el resultado de una investigación previa y juicio disciplinario, por la Comisión Disciplinaria [...].

c. En el estudio de la sentencia impugnada este colegiado advierte que el juez de amparo erró al argumentar que el señor Edgar Alberto Mercado Clase fue destituido de su puesto de trabajo sin que se haya realizado un juicio disciplinario instituido por la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, pese a que el accionante en ningún momento planteó que haya sido desvinculado de manera unilateral y arbitraria de su puesto de trabajo, sino que de lo que se trató fue de un acuerdo amigable de desvinculación suscrito el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021) entre él y la parte accionada, documento que consta en la glosa procesal.

d. En ese sentido, esta corporación constitucional estima que, al emitir la decisión objeto del presente recurso de revisión, el juez de amparo incurrió en desnaturalización de los hechos. Al respecto, este colegiado ha precisado en la Sentencia TC/0542/15 lo siguiente:

La desnaturalización del proceso verificable a todas luces en la sentencia recurrida, vulnera el principio de congruencia procesal, que impone al juez el deber de sustentar su decisión, no sólo refiriéndose a los hechos que las partes invocaron y a las pruebas producidas, sino también aplicando las normas jurídicas pertinentes (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Con base en las anteriores consideraciones, este tribunal procede a revocar la sentencia recurrida y a examinar la acción de amparo, de conformidad con el precedente fijado en la TC/0071/13, que dispuso:

El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la Constitución), y los principios rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida (criterio que ha sido reiterado en las sentencias TC/0185/13, TC/0012/14, y TC/0127/14), entre otras.

13. Sobre la acción de amparo

a. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, la especie se contrae a una acción de amparo radicada por el exservidor público de carrera, señor Edgar Alberto Mercado Clase, contra la Contraloría General de la República y su director Luis Rafael Delgado Sánchez, alegando violación al derecho a la dignidad humana, al sostener que esta entidad habría incumplido el acuerdo amigable de desvinculación suscrito entre él y la parte accionada el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

b. La Contraloría General de la República plantea que se declare la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva (art. 70.1), plazo de presentación de la reclamación (art. 70.2) y notoria improcedencia (art. 70.3).

c. Respecto del primer medio de inadmisión invocado por la parte recurrente, referente a la existencia de otra vía judicial efectiva (art. 70.1 de la Ley núm. 137-11), el Tribunal Constitucional siempre ha juzgado,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prácticamente desde sus inicios, que la vía del amparo no es la más eficaz para conocer las litis entre los órganos estatales y los servidores públicos. En efecto, así lo decidió como precedente desde su Sentencia TC/0279/13, mediante la cual inhabilitó la vía del amparo para conocer los litigios entre la Administración y los servidores públicos. Posteriormente este tribunal fue, incluso, más preciso cuando, mediante la Sentencia TC/0004/16, resolvió lo siguiente:

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

d. En esa línea argumentativa, en la Sentencia TC/0597/18, este colegiado estableció lo siguiente:

(...) este tribunal constitucional ha establecido que la desvinculación de un servidor tiene una vía efectiva a través de la jurisdicción administrativa, en sus atribuciones ordinarias, estableciendo mediante la Sentencia TC/0034/14, dictada el veinticuatro (24) de febrero de dos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil catorce (2014), lo siguiente: “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”.

La Constitución de la República, en el numeral 3 de su artículo 165, dice:

“Corresponde al Tribunal Superior Administrativo conocer y resolver las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles”. Este criterio ha sido ratificado en los precedentes sentados por este tribunal en sus sentencias TC/0115/15, de ocho (8) de junio de dos mil quince (2015); y, TC/0065/16, de diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

e. El Tribunal Constitucional ha sido firme con el precedente jurisprudencial así establecido, lo cual revela una línea jurisprudencial constante en este sentido, por ejemplo, en la Sentencia TC/0023/20. En esta decisión (referida a una litis entre el Ministerio Público y uno de sus servidores) este órgano juzgó que la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, resultaba más efectiva que el amparo para conocer del caso, ya que cuenta con mecanismos y medios adecuados para evaluar correctamente las actuaciones del órgano estatal demandado y proteger los derechos invocados por el demandante con ocasión de su desvinculación del referido órgano público⁶.

⁶ En este mismo sentido, véase la sentencia TC/0110/20, en la que el Tribunal Constitucional juzgó: “Este tribunal, al revisar la sentencia recurrida, ha podido comprobar que la solución dada por el juez de amparo, al declarar la inadmisibilidad por la existencia de otra vía efectiva, es correcta, toda vez que se precisa que este caso sea objeto de tratamiento, conocimiento y decisión de una instancia judicial especializada, en razón de que cuanto persigue el señor Efraín Silva Mercedes es que sea declarada la nulidad de la Resolución núm. 20-2015, dictada por el Consejo del Poder Judicial el diez (10) de noviembre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Posteriormente, mediante la Sentencia TC/0235/21, esta sede constitucional se apartó de precedente TC/0048/12, mediante el cual había declarado como efectiva la vía del amparo para conocer las acciones mediante las cuales los miembros de la Policía Nacional y de los cuerpos castrenses del Estado desvinculados procuraban su reintegración a dichos cuerpos estatales, sobre la base de la supuesta violación, principalmente, de los derechos fundamentales al trabajo y a la tutela judicial efectiva, así como a las garantías del debido proceso.

g. En efecto, en la aludida sentencia TC/0235/21, esta sede constitucional precisó lo siguiente:

11.11. (...) el Tribunal Constitucional adopta (...), el criterio adoptado por este órgano colegiado desde la Sentencia TC/0021/2012 hasta la Sentencia TC/0110/20 y, por ende, se aparta del criterio adoptado en la Sentencia TC/0048/12, a fin de declarar la inadmisibilidad, por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, de las acciones de amparo contra los órganos del Estado en los casos de desvinculación de cualquier servidor público. (...). El criterio es el consignado por este tribunal en su sentencia TC/0115/15, del ocho (8) de junio de dos mil quince (2015), en la que dejó claro, con bastante contundencia y sin ambages, lo que a continuación transcribimos:

Las decisiones en materia de amparo que remiten a otra vía en atención a lo dispuesto en el artículo 70.1, encuentran respaldo jurisprudencial en las múltiples sentencias emitidas por este tribunal, tales como: TC/0021/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012);

de dos mil quince (2015). En el caso, la vía que resulta efectiva es el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, conforme lo preceptúa el artículo 1 de la Ley núm. 13-07, del veinticuatro (24) de enero de dos mil siete (2007), que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, no así por la vía del amparo, como ha pretendido el accionante". Véase, en ese mismo sentido, sólo a modo de ejemplo, las sentencias TC/0279/13, TC/0299/16, TC/0709/16 y TC/0740/17.

Expediente núm. TC-05-2023-0004, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Contraloría General de la República contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-EN-00510 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0083/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0156/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013); TC/0160/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013); TC/0182/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013); y TC/0017/14, del dieciséis (16) de enero de dos mil catorce (2014), entre otras.

11.12. Sobre la base de las precedentes consideraciones, el Tribunal Constitucional concluye que la jurisdicción contencioso administrativa es la vía más adecuada para conocer de todas las acciones de amparo de referencia. Ello es cónsono con las atribuciones que el artículo 165 de la Constitución de la República reconoce a esa jurisdicción⁷, particularmente las contenidas en el acápite 3) de ese texto, así como con las disposiciones de la ley 1494, de 2 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-administrativa para dirimir los conflictos que surjan entre la Administración Pública y sus servidores; normas completadas, en el plano adjetivo y lo atinente al órgano jurisdiccional competente y al procedimiento, por las leyes 13-07, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007), que crea el Tribunal Superior Administrativo, y 107-13, del seis (6) de agosto de dos mil trece (2013), sobre los procedimientos administrativos.

11.13. Es pertinente precisar que el criterio jurisprudencial aquí establecido es válido a partir de la fecha de publicación de la presente decisión y, por tanto, se aplicará a los casos que ingresen al tribunal

⁷El artículo 165 constitucional dispone: *Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter; 2) conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primer instancia; 3) conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles; 4) las demás atribuciones conferidas por la ley.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con posterioridad a su publicación. Ello significa que, por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, serán declaradas inadmisibles, a partir de la fecha indicada, las acciones de amparo que (en los casos ya indicados) conozca el tribunal con ocasión de los recursos de revisión incoados en esta materia

h. Más recientemente, mediante la Sentencia TC/0141/23, esta sede constitucional estableció lo siguiente:

s. (...) cabe destacar que ciertamente, este tribunal constitucional ha mantenido el criterio de que cuando se trata de la posible vulneración de derechos suscitada a partir de la desvinculación de un servidor público, el recurso contencioso administrativo resulta ser la vía más efectiva para obtener la protección del derecho fundamental invocado. (...).

i. Por consiguiente, esta corporación constitucional estima que la presente acción de amparo deviene en inadmisibles por la existencia de otra vía judicial más efectiva, que es la jurisdicción contencioso administrativa en materia ordinaria, en aplicación de las disposiciones del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 y de los aludidos precedentes mediante los cuales este colegiado ha precisado en múltiples ocasiones que el recurso contencioso administrativo resulta la vía más efectiva cuando se trata de la posible vulneración de derechos de servidores públicos desvinculados de la administración pública.

j. De conformidad con el criterio establecido por este tribunal en su Sentencia TC/0358/17,⁸ es necesario precisar que la presente declaratoria de inadmisibilidad opera como una causa de interrupción de la prescripción civil, la cual; por tanto, se adiciona a las ya previstas por los artículos 2244 y

⁸ Este criterio ha sido reiterado por este tribunal en sus sentencias TC/0234/18, TC/0023/20 y TC/0110/20, entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguientes del Código Civil. Ello significa que sigue abierto el plazo que en derecho tiene el accionante con relación al presente caso, a condición de que su acción de amparo haya sido interpuesta dentro del plazo de ley, de conformidad con lo que al respecto determine el juez de fondo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, María del Carmen Santana de Cabrera y Miguel Valera Montero, 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. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Contraloría General de la República, contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00510, por las razones establecidas en la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR inadmisibile la acción de amparo de que se trata, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: DISPONER la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Contraloría General de la República, al Ministerio de Administración Pública (MAP); así como al recurrido, señor Edgar Alberto Mercado Clase; y a la Procuraduría General Administrativa.

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11. En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. De conformidad con la documentación que reposa en el expediente y los hechos que alegan las partes, el conflicto tiene su origen con la desvinculación del Sr. Edgar Alberto Mercado Clase, quien se desempeñaba como encargado de la Unidad de Auditoría en la Contraloría General de la República. Producto de dicha desvinculación, este firmó un acuerdo amigable con la indicada institución. Sin embargo, inconforme con la ejecución de tal acuerdo, accionó en amparo.

2. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en funciones de tribunal de amparo, admitió y acogió la acción. En desacuerdo con tal decisión, la Contraloría General de la República acudió ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de revisión.

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

4. Nos referiremos, en primer lugar, a algunos elementos que caracterizan la acción de amparo en República Dominicana (§ 1), para luego detenernos en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo relativo a su admisibilidad (§ 2) y, finalmente, aterrizar en el caso concreto (§ 3).

1. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo

5. 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.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. 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»⁹; situación en la que, «en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)»¹⁰, el amparo devendrá, consecuentemente, en «la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho»¹¹. Como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. 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».

9. 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).

⁹ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*. IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, 2.ª edición, 2013, p. 175.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Inadmisibilidad de la acción de amparo

10. 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.

11. 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).

12. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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

2.1. Existencia de otra vía judicial efectiva

15. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

17. 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»¹². Ha añadido lo siguiente:

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

¹² En: Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*efectivamente útiles para lograr «la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate».*¹³

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

19. Así, en TC/0021/12, TC/0182/13 y TC/0197/13, este colegiado ya había fijado criterios en ese sentido, tales como: «en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo»; «la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado»; que no se trata de que «cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados»; y que la acción de amparo es admisible siempre que «no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular». En términos parecidos se expresó en TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía «más efectiva que la ordinaria».

20. 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

¹³ 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

tribunal, en efecto, dejó claro en TC/0021/12 que “el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador”.

21. Asimismo, en TC/0097/13 reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12, y estableció que “el juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz”.

22. De esa forma, el tribunal se ha referido a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía en materia contencioso-administrativa (TC/0030/12, TC/0097/13, TC/0156/13, TC/0225/13, TC/0234/13), inmobiliaria (TC/0031/12, TC/0098/12), civil (TC/0244/13, TC/0245/13, TC/0269/13), penal (TC/0084/12, TC/0261/13), entre otros. En esos casos, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad — cuando no a la imposibilidad— del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos; elementos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos inmediatamente a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

23. En TC/0083/12, el tribunal derivó el asunto «ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo», en el entendido de que «el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

24. Asimismo, en TC/0118/13, el tribunal verificó que la accionante había ya interpuesto una acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de derechos, sentando un criterio relativo a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía. Finalmente, en TC/0234/13, el tribunal se refirió al criterio de la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares.

25. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el tribunal ha establecido criterios relativos a (1) la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (2) las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (3) la constatación de que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (4) la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.

2.2. Notoria improcedencia

26. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causal anterior para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

27. «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»¹⁴. 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»¹⁵.

28. 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.

29. 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

¹⁴ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Tomo 1 A/K. Grupo Latino Editores. 1.a edición. 2008, p. 1062.

¹⁵ *Ibid.*, p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

30. 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.

31. 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.

32. En todo caso, compartimos el criterio de que «la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes»¹⁶.

2.3. Nuestra visión

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

34. 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.

35. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo; énfasis que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la atribución para conocer de la cuestión que se le ha planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

36. Como ha afirmado Jorge Prats,

¹⁶ Jorge Prats. Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[1]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.¹⁷

37. De la lectura de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley 137-11 se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de (1) proteger derechos que no sean fundamentales (derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria); (2) proteger derechos fundamentales como el de la libertad, protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el referido artículo 72 de la Constitución; (3) proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa, protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el artículo 65 de la Ley 137-11; o (4) hacer cumplir o ejecutar una sentencia —también excluido por el referido artículo 72—, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70 (3) de la Ley 137-11.

38. 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

¹⁷ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

39. 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»¹⁸, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible. Estos presupuestos serían los siguientes:

1. estar en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
2. que la agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad o particular;
3. que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
4. que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
5. que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.

40. 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

¹⁸ 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

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.

41. 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»¹⁹. 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.

42. 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»²⁰. 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».*²¹

¹⁹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

²⁰ Ibid., p. 33.

²¹ Ibid., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

44. 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 derecho lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

45. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el «amparo judicial ordinario»²² es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

*ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de «preclusiva» precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*²³

47. 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.

48. 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

²² 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.

²³ 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

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

49. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios, puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol. Se trata, en efecto, de «no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección»²⁴ 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»²⁵.

3. Caso concreto

50. Tal como ya hemos expuesto, la mayoría del Tribunal Constitucional, actuando como tribunal de amparo, optó por inadmitir la acción por la existencia de otra vía judicial efectiva. Estamos de acuerdo con que, real y efectivamente, el juez de amparo no podía conocer la acción y que, por ende, esta debía ser inadmitida. Sin embargo, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70(1) de

²⁴ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 515.

²⁵ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley 137-11, sino, más bien, por tratarse de una acción notoriamente improcedente, con base en el artículo 70(3).

51. 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.

52. 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.

53. De hecho, en cierta medida la mayoría del Pleno así lo reconoció al indicar que, «en efecto, así lo decidió como precedente desde su Sentencia TC/0279/13, [...] mediante la cual inhabilitó la vía del amparo para conocer los litigios entre la Administración y los servidores públicos».

54. Esta *atribución de funciones* tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso-administrativa que tiene la responsabilidad de escudriñar el proceso administrativo seguido para valorar si la desvinculación se ajustaba a la normativa. Además, es la propia Constitución en su artículo 165.3 la que indica que es atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa «conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empleados civiles». Todo esto refleja que el asunto se adentra en un tema de legalidad ordinaria.

55. 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 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.

56. 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».

57. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria