



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0231/25

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0015, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Lotería Nacional contra la Sentencia núm. 58/2011, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre del dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de abril del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 58/2011, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre de dos mil once (2011). Esta decisión acogió la acción de amparo promovida por la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynosa contra la Lotería Nacional el dos (2) de septiembre del dos mil once (2011). El dispositivo de la indicada sentencia reza como sigue:

PRIMERO: DECLARA, Regular y Válido en cuanto a la Forma, el presente Recurso de Amparo incoado por BANCA SILER, E INGRID IDELKA REYNOSO, representadas por su abogado constituido y apoderado especial, Licenciado JOSÉ FEDERICO THOMAS, en contra de LA LOTERÍA NACIONAL, ENRIQUE MARTÍNEZ Y EDWARD FRANCISCO PERALTA, por haber sido incoada de acuerdo con los preceptos legales y estar ajustada al Derecho.-

SEGUNDO: En CUANTO al Fondo, DECLARA la ADMISIBILIDAD de la presente acción, toda vez que la parte accionante probó, con los elementos de prueba depositados, que a estos se les violentaron sus derechos fundamentales, constitucionalmente establecidos en los artículos 50 y 51, y por las demás razones expuestas en esta sentencia, por lo que procede ORDENAR a LA LOTERIA NACIONAL, la devolución de los bienes muebles incautados perteneciente a BANCA SILER E INGRID IDELKA REYNOSO, según constan en las actas de incautación y la apertura inmediata de las Banca Siler 158 y 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ORDENA, un ASTREINTE de Cinco Mil (5,000.00) Pesos por cada día dejado de cumplir con la indicada decisión, en virtud de lo que dispone el artículo 28 de la Ley 437-06, sobre recurso de amparo.

CUARTO: ORDENA, la ejecución de la presente decisión sobre minuta, no obstante cualquier recurso.

QUINTO: COMPENSA, las costas del Presente Proceso por las razones expuestas en el cuerpo de esta decisión.

SEXTO: ORDENA, la Notificación de la presente Sentencia a todas las partes del proceso.

La indicada sentencia núm. 58/2011 fue notificada a la parte recurrente en revisión, Lotería Nacional, el veintisiete (27) de octubre del dos mil once (2011). Esta actuación procesal tuvo lugar mediante el Acto núm. 2416/11, instrumentado por el ministerial Edwar R. Rosario.¹

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

El presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la referida sentencia núm. 58/2011 fue interpuesto por la Lotería Nacional mediante instancia depositada en la Secretaría de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el cuatro (4) de noviembre del dos mil once (2011), el cual fue remitido a esta sede constitucional el doce (12) de octubre del dos mil doce (2012). Mediante la citada revisión, la recurrente plantea que el fallo impugnado vulneró en su

¹ Alguacil ordinario de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perjuicio los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

La instancia que contiene el recurso de revisión constitucional que nos ocupa fue notificada el veintidós (22) de noviembre del dos mil once (2011), a las partes recurridas en revisión, sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez. Esta actuación procesal fue efectuada a requerimiento de la Secretaría de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez mediante el acto s/n instrumentado por el ministerial Basilio Rodríguez, alguacil de estrados del referido juzgado.

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

Según se ha indicado, mediante la Sentencia núm. 58/2011, dictada el siete (7) de octubre del dos mil once (2011), la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez acogió la acción de amparo promovida por la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez el dos (2) de septiembre del dos mil once (2011). La indicada jurisdicción fundó esencialmente dicha sentencia en los argumentos siguientes:

[...] este tribunal se encuentra apoderado para conocer y decidir sobre un Recurso de Amparo, incoado por la BANCA SILER S.R.L., e INGRID IDELKA REYNOSO ALVAREZ, en contra de LA LOTERÍA NACIONAL, ENRIQUE MARTINEZ, EDWARD FRANCISCO PERALTA, a los fines de la restitución de derechos conculcados.

[...] lo primero que debe realizar todo juez, antes de iniciar el proceso de cognición de un proceso e s verificar si e s competente tanto en razón



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la materia como en razón del territorio, para conocer lo sometido, por lo que este Tribunal luego de verificar su Competencia deja establecido que es idóneo para instruir, examinar, valorar y Juzgar lo sometido.

[...] de los hechos probados, este tribunal retiene los siguientes: Que al momento de realizar la incautación a las bancas Siler, ubicada en Cabrera, coban 1-5413 y Nagua, coban 1-18880, sus franquicias se encontraban renovadas mediante recibos, No.145794, de fecha 08 de Julio del 2011, a las 12:45 P.M, y recibo No.14569 de fecha 04 de Julio del 2011, a las 2:49 P.M, expedido por la secretaría de Estado de Hacienda, Lotería Nacional, que además el peticionante ha demostrado ser el propietario de los objetos sustraído mediante la presentación de las facturas a créditos de los muebles descritos en párrafo anterior, resultando ser un hecho probado que ciertamente a las BANCA SILER E INGRID IDELKA REYNOSO, le fueron incautados sus bienes de forma ilegal, arbitraria y se dispuso el cierre de dicha empresa sin la intervención de orden judicial competente, en violación a los artículos 50 y 51 de la Constitución de la República.

[...] el Recurso de Amparo es Admisible siempre que se demuestre que los Derechos fundamentales de los Ciudadanos han sido violentado, en el caso que hoy nos ocupa se ha demostrado que los demandados han violentado un derecho fundamental como lo es la libertad de empresa y el derecho de propiedad, establecido en nuestra Constitución y los Tratados internacionales, por lo que procede acoger el recurso constitucional de amparo y ORDENAR A LA LOTERIA NACIONAL, la devolución de los bienes muebles incautados pertenecientes a BANCA SILER E INGRID IDELKA REYNOSO, según constan en las respectivas actas de incautación y la apertura inmediata de las Banca Siler 158 y 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] a propósito de la solicitud de la parte accionante de la fijación de un astreinte de Veinte Mil Pesos (RD\$20,000.00), por cada día que deje de cumplir con la obligación el demandado en amparo, es posible acotar, que el astreinte es una condena pecuniaria que es fijada por apreciación del Juez, que tomando en cuenta que el astreinte solicitado lo que busca es el cumplimiento de la decisión de marras, es procedente en virtud de lo establecido en el artículo 228 de la Ley 437-06, sobre recurso de amparo otorgarlo, fijando un astreinte de Cinco Mil (5,000.00) Pesos por cada día dejado de cumplir con la indicada decisión.

4. Argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión constitucional en materia de amparo

La recurrente en revisión, Lotería Nacional, solicita el acogimiento de su recurso de revisión y, consecuentemente, la nulidad de la recurrida sentencia núm. 58/2011. Para lograr este objetivo, expone esencialmente los siguientes argumentos:

Nulidad del Procedimiento [...] conforme al Acto No. 1956/11, de fecha 06 de septiembre de 2011, contentivo de Notificación del Recurso de Amparo, instrumentado por el ministerial Edward R. Rosario B., Alguacil Ordinario de la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional; reiterado mediante Acto No. 2020/11, de fecha 15 de septiembre de 2011, instrumentado por el mismo ministerial, a requerimiento de la parte demandante, señora Ingrid Idelka Reynoso y Banca Siler, en contra de la Lotería Nacional, la misma no ha sido debidamente emplazada, ya que en ningún momento se ha puesto en causa al Ministerio de Hacienda, institución a la cual se debe, específicamente al Vice-Ministerio del Tesoro de esa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dependencia. Pero más aún, no se ha puesto en causa al Estado Dominicano, como entidad perteneciente al mismo.

Que [...] la Lotería Nacional no es susceptible de ser demandada por sí sola. Es decir, para demandarla debe ser puesta en causa el Ministerio de Hacienda (antigua Secretaría de Estado de Hacienda), institución a la cual se debe, según su Ley de Organización marcada con el No. 494-06 y el organigrama de la misma. Este requisito no se ha cumplido en el presente proceso. Al tenor de la Ley No. 5158, de fecha 30 de junio de 1959, que crea y regula la Lotería Nacional, en ninguno de sus artículos se le otorga “personalidad jurídica” a la misma, y, por consiguiente, no se le otorga “capacidad procesal”.

Que [...] la Lotería Nacional, como órgano rector y ente regulador del sistema de apuestas de juegos de loterías en todo el territorio nacional, tiene la facultad legal o reglamentaria de ordenar todo lo concerniente a la instalación y regulación de las bancas, puntos de ventas o agencias de cualquier tipo de juegos de lotería, por mandato de la Ley No. 5158 que rige sus operaciones, las Resoluciones de la Administración General y del Decreto No. 1167 del año 2001, que crea un marco jurídico para los juegos de lotería y otorga plenos poderes a la Lotería Nacional para regular todo lo referente a la instalación de bancas o puntos de ventas de juegos de loterías. Regatearle dicha facultad a esta institución es cuestionar el mandato que le confiere la propia ley.

Que [...] la nulidad por falta de capacidad es un medio que se debe imponer en todo estado de causa, sin necesidad de examinar los méritos o el fondo de la demanda. Esta ha nacido viciada desde su origen, no es viable, y como tal, debe ser anulada en su totalidad. La nulidad es la sanción procesal aplicada a aquellos actos que, como los Actos Nos. 1956 y 2020-11, de fechas 6 y 15 de septiembre de 2011, se han formado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin cumplir con los requerimientos legales previstos para garantizar las garantías procesales de cada una de las partes.

Que [...] la nulidad por falta de capacidad procesal se convierte en una nulidad absoluta, en una “nulidad radical”, como afirman los tratadistas, de pleno derecho, que existe por sí misma, y, por consiguiente, tiene un carácter “erga omnes”, es decir, oponible a todo el mundo. Este tipo de nulidad no puede ser subsanada ni convalidada.

Que [...] el fundamento de la acción en amparo incoada en primer grado se origina en supuestas actuaciones ilegales o abusivas por parte de LA LOTERÍA NACIONAL, al incautarle a la reclamante INGRID IDELKA REYNOSO ÁLVAREZ, dos (2) bancas de su propiedad: Banca Siler 158 y Banca Siler 194.

Que [...] dichas incautaciones presuntamente se realizan en perjuicio de derechos fundamentales, es decir, en violación de derechos amparados en la Constitución de la República. En tal sentido, alegan que dichas bancas operan legalmente con sus franquicias o permisos de operación al día.

Incompetencia del Tribunal. [...] cuando LA LOTERÍA NACIONAL produce dichos operativos, lo hace al amparo del Decreto Presidencial No. 1167-2001, de fecha 11 de diciembre de 2001, y de las Resoluciones Nos. 33-2009 y 01-2010, expedidas por la Administración de la Lotería en fechas 06 de noviembre de 2009 y 08 de abril de 2010, respectivamente (anexas).

Que [...] por tratarse de actos administrativos, las incautaciones de bancas de loterías, dispuestas por el órgano administrativo rector o regulador del sector bancas de loterías, son actos emanados de una



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autoridad administrativa legítimamente constituida, como es la Administración General de la Lotería Nacional, la competencia para conocer de la supuesta violación de naturaleza administrativa, originada en actuaciones administrativas, la tiene el Tribunal Superior Administrativo de jurisdicción nacional (antiguo Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo).

Que [...] el tribunal competente para conocer el presente Recurso de Amparo, en razón de la materia, lo es el Tribunal Superior Administrativo de jurisdicción nacional, con su sede en el Distrito Nacional.

Que [...] la parte capital del Artículo 20 de la Ley No. 834 de 1978 dispone, como regla general, que la incompetencia puede ser pronunciada de oficio en caso de violación a la competencia de atribución, cuando esta es de orden público, lo que significa que la referida incompetencia puede ser dispuesta de oficio por cualquier tribunal que conozca los casos en primera instancia o en instancia única, sin restricción alguna respecto de la jurisdicción que resultare competente.

Sobre el fondo. [...] mediante maniobras fraudulentas, la señora Ingrid Reinoso obtiene un traslado fantasma de sus permisos correspondientes a dichas bancas, violando la distancia en relación a la banca más cercana, que debe ser de 200 metros lineales, conforme al artículo 10 del Decreto No. 1167, del 11 de diciembre de 2001, que reglamenta la operación de las bancas de loterías a nivel nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión constitucional de sentencia de amparo

La parte recurrida en revisión, la sociedad comercial Banca Siler S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynosa, depositaron su escrito de defensa respecto al recurso de revisión constitucional que nos ocupa el veinte (20) de enero del dos mil doce (2012). La indicada parte solicita, esencialmente, la inadmisión del recurso de revisión. Para el logro de estos objetivos, l expone esencialmente los siguientes argumentos:

Que [...] la sentencia de amparo hoy recurrida fue notificada a la Lotería Nacional en fecha 27 de octubre del dos mil once (2011), mediante acto No. 2416/11, del ministerial Edward R. Rosario, alguacil ordinario del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional. Por lo tanto, a partir de esa fecha contaba con el plazo de cinco (5) días para recurrir la misma, cosa que no hizo, sino que lo hizo el 4 de noviembre del 2011, cuando ya había vencido ampliamente el plazo para recurrir.

Que [...] en el escrito del recurso en contra de la sentencia de amparo de que se trata, se argumenta sobre la calidad de la parte demandada en amparo y sobre la incompetencia del juez de amparo para conocer dicha acción. Sin embargo, dichos argumentos no tienen ningún tipo de relevancia constitucional, por lo que el presente recurso debe ser declarado INADMISIBLE por mandato expreso del artículo 100 de la LOTCPC antes citado. Por lo tanto, el presente recurso debe ser declarado INADMISIBLE por mandato expreso del artículo 95 de la LOTCPC, antes citado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas documentales

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

1. Copia certificada del Auto núm. 53-2012, emitido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia el dieciocho (18) de septiembre del dos mil doce (2012).
2. Copia certificada de la Sentencia núm. 58/2011, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre del dos mil once (2011).
3. Instancia sometida ante la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, que contiene la acción de amparo promovida por la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynosa contra Lotería Nacional el dos (2) de septiembre del dos mil once (2011).
4. Copia del Acto núm. 2416/11, de veintisiete (27) de octubre del dos mil once (2011), instrumentado por el ministerial Edwar R. Rosario.²
5. Copia del acto s/n de veintidós (22) de noviembre del dos mil once (2011), instrumentado por el ministerial Basilio Rodríguez, alguacil de estrados de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez.

² Alguacil ordinario de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Síntesis del conflicto

El conflicto de la especie se origina a partir de la acción de amparo promovida el dos (2) de septiembre del dos mil once (2011) por la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez contra la Lotería Nacional, procurando la devolución de una serie de bienes muebles incautados por la referida institución. Esta acción resultó acogida mediante la Sentencia núm. 58/2011, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre del dos mil once (2011), que ordenó, en síntesis, la entrega de los referidos bienes reclamados por las accionantes y el pago de una astreinte de cinco mil pesos (RD\$5,000.00) diarios, con cargo a la institución accionada y a favor de las accionantes, por cada día de retardo en el cumplimiento de lo dispuesto por el tribunal de amparo.

Inconforme con la sentencia de amparo previamente descrita, la Lotería Nacional interpuso contra esta un recurso denominado *recurso de casación* el cuatro (4) de noviembre del dos mil once (2011). Apoderada del indicado recurso, la presidencia de la Suprema Corte de Justicia declaró su incompetencia y declinó el asunto al Tribunal Constitucional, mediante el Auto núm. 53-2012, de dieciocho (18) de septiembre del dos mil doce (2012). Es este recurso que ahora ocupa nuestra atención.

7. Cuestión previa respecto a la calificación jurídica asignada por la recurrente a su recurso de la especie

Respecto al encabezado del precedente epígrafe, esta sede constitucional expone los argumentos siguientes:

Expediente núm. TC-05-2012-0015, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Lotería Nacional contra la Sentencia núm. 58/2011, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre del dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. La parte recurrente, Lotería Nacional, ha titulado el escrito concerniente al proceso constitucional de la especie como *recurso de casación*. Esta situación coloca al Tribunal Constitucional en la necesidad de reiterar la irrelevancia respecto a la forma en que el interesado denomine su acción, recurso, medio, excepción o pedimento, ya que los jueces pueden otorgar la verdadera calificación a dicha actuación, conforme su verdadera naturaleza jurídica. En este tenor, ante un caso muy similar, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0036/22,³ reiterando el precedente establecido en la TC/0015/12 (pág. 7), dictaminó lo siguiente:

a. Ante todo, este colegiado considera necesario señalar que, en su instancia, las sociedades correcurrentes han denominado su recurso como «revisión constitucional», utilizando de base legal, indistintamente, las disposiciones normativas que prescriben tanto el régimen legal del recurso de revisión de sentencia de amparo, como la preceptiva concerniente al recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales. Asimismo, en uno de los párrafos de dicha mencionada instancia, las referidas correcurrentes infieren, de manera errada, que la sentencia impugnada fue pronunciada en atribuciones de amparo, por lo cual es susceptible de revisión ante este órgano de justicia constitucional.

b. Sin embargo, este tribunal constitucional ha mantenido el criterio constante de que lo procedente ante la calificación errónea de la acción recursiva por parte del recurrente consiste en otorgarle la verdadera denominación al caso en cuestión, en aplicación del antes mencionado principio de oficiosidad, establecido en el art. 7.11 de la Ley núm. 137-11. Esta postura fue fijada por este colegiado desde el inicio de sus

³ De igual manera se pronunció este colegiado en las sentencias TC/0448/15, TC/0005/16, TC/0113/17, TC/0080/18, TC/0338/19, TC/0036/22, TC/1012/23 y TC/0391/24.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

labores, al optar por subsanar una incongruencia similar en su sentencia TC/0015/12: (...).

c. En virtud de las precedentes consideraciones, este tribunal constitucional conocerá del recurso de la especie aplicando el régimen legal de la revisión de decisiones jurisdiccionales contemplado en los arts. 53 y 54 de la Ley núm. 137-11, por haberse interpuesto contra un fallo dictado con ocasión de un recurso contencioso administrativo (...).⁴

b. Con base en la exposición anterior, esta sede constitucional ha constatado que la instancia sometida por la recurrente en la especie: i) fue depositada el cuatro (4) de noviembre del dos mil once (2011) en la Secretaría del juzgado que conoció de la acción de amparo; ii) tiene por objeto la revisión de una sentencia de amparo y iii) alega que la jurisdicción *a quo* quebrantó en su perjuicio el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso, al inobservar los hechos y las pruebas aportadas a su estudio. Por lo tanto, este colegiado abordará la cuestión que nos ocupa como un recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo.

8. Competencia

Previo a abordar el estudio de admisibilidad del presente recurso, resulta de rigor referirse a la competencia del Tribunal Constitucional para conocer del mismo. En este contexto, consideramos necesario precisar los aspectos siguientes:

⁴ En este mismo sentido, véanse las sentencias TC/0050/14, TC/0308/15, TC/0448/15, TC/0005/16, TC/0113/17, TC/0080/18, TC/0338/19, entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. El presidente de la Suprema Corte de Justicia declaró la incompetencia de esa alta corte para conocer el recurso interpuesto por la Lotería Nacional contra la referida sentencia núm. 58/2011, mediante el Auto núm. 53-2012, de dieciocho (18) de septiembre de dos mil doce (2012), fundamentado en lo que sigue:

Considerando: que el recurso de que se trata en el presente caso, fue interpuesto como recurso de casación aún cuando se hizo bajo el amparo de la Ley No. 437-06 de Recurso de Amparo;

Considerando: que en efecto, el Tribunal Constitucional fue integrado el 22 de diciembre de 2011, como el Órgano habilitado constitucionalmente para conocer entre otros, de los recursos de revisión contra las decisiones en materia de amparo; lo que implica que la Suprema Corte de Justicia devino en incompetente para conocer del indicado recurso, en aplicación del precitado artículo 94, de la Ley No. 137-11;

Considerando: que en las circunstancias procesales precitadas procede que esta Suprema Corte de Justicia decline el conocimiento del recurso de que se trata por ante el Tribunal Constitucional y se ordene al efecto que el expediente formado sea enviado ante esta última jurisdicción.

De la precedente argumentación se infiere que la Suprema Corte de Justicia declaró su incompetencia para conocer del presente recurso en virtud del principio de aplicación inmediata de las leyes procesales en el tiempo. Dicha alta corte sustentó asimismo su actuación en el hecho de que, al momento de dictar su fallo declinatorio, el Tribunal Constitucional ya se encontraba en funcionamiento, razón por la cual incumbía a este último órgano la competencia para conocer de los recursos de revisión contra sentencias de amparo, según los artículos 185.4 constitucional, 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

b. Sobre el particular, esta sede constitucional confirma el aludido criterio, dado que el sometimiento de la acción de amparo que dio origen a la sentencia cuya revisión constitucional hoy nos ocupa tuvo lugar el dos (2) de septiembre del dos mil once (2011), bajo el imperio de la vigente Ley núm. 137-11, puesto que esta entró en vigor el trece (13) de junio del dos mil once (2011), o sea, después del sometimiento de la acción de amparo y de la interposición del recurso de revisión constitucional que nos ocupa.

En virtud de estos motivos, el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer el recurso que nos ocupa, según los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio del dos mil once (2011).

9. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

En cuanto a la admisibilidad del recurso de revisión interpuesto contra la Sentencia núm. 58/2011, esta sede constitucional expone lo siguiente:

a. Los presupuestos procesales de admisibilidad del recurso de revisión de amparo fueron establecidos por el legislador en la Ley núm. 137-11; a saber: sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (artículo 95), inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (artículo 96) y satisfacción de la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada (artículo 100). A su vez, el Tribunal Constitucional reglamentó la capacidad procesal para actuar como recurrente en revisión en materia de amparo, según veremos más adelante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. 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 dicho aspecto, esta sede constitucional reconoció como *hábil* dicho plazo, excluyendo los días no laborables; además, especificó la naturaleza *franca* del plazo en cuestión, descartando para su cálculo el día inicial (*dies a quo*), así como el día final o de vencimiento (*dies ad quem*).⁵

c. Este colegiado también decidió al respecto que el evento procesal considerado como punto de partida para el inicio del cómputo del plazo para recurrir la decisión es la fecha en la cual el recurrente toma de conocimiento fehaciente de la sentencia íntegra en cuestión.⁶ Sobre el particular, las partes recurridas, la sociedad comercial Banca Siler, SRL y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez, solicitan que el recurso de revisión que nos ocupa sea inadmitido por considerar su interposición extemporánea.

d. Para validar el punto de partida para computar el lapso transcurrido entre la fecha en la cual la recurrente tomó conocimiento fehaciente de la recurrida Sentencia núm. 58/2011 y la interposición del correspondiente recurso de revisión, observamos que, en el expediente de la especie, fue depositado una copia del Acto núm. 2416/11, del veintisiete (27) de octubre del dos mil once (2011), instrumentado por el ministerial Edwar R. Rosario.⁷ Sin embargo, este tribunal de garantías constitucionales puede apreciar que en el referido acto consta el acuse de recibo otorgado por la Lotería Nacional mediante su sello institucional, pero fechado veintiséis (26) de octubre del dos mil once (2011), es decir, un día antes al indicado por el ministerial actuante. Esta incongruencia,

⁵ Véanse las sentencias 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.

⁶ Véanse las sentencias TC/0122/15, TC/0224/16, TC/0109/17, entre otras.

⁷ Alguacil ordinario de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agravada con la ausencia de alguna nota aclaratoria al respecto por el ministerial actuante en ejercicio de la fe pública que le asiste, no permite a este colegiado constitucional establecer con certeza la fecha efectiva de la notificación en cuestión.

e. Ante el escenario descrito, esta sede constitucional estima que dicho acto de alguacil no puede ser tomado como punto de partida, por no probar con certeza la fecha en que se produjo el pleno conocimiento de la decisión y sus motivos, impidiendo acreditar de manera fehaciente en la especie que la parte recurrente se encontraba en condiciones aptas para ejercer su derecho a recurrir.⁸ En consecuencia, en la especie se verifica la inexistencia de notificación de la Sentencia núm. 58/2011 de manera íntegra a la parte recurrente, la Lotería Nacional, razón por la cual se infiere que el indicado plazo de cinco (5) días para la interposición del recurso de revisión de amparo nunca se inició. Por lo tanto, aplicando a la especie los principios *pro homine* y *pro actione*, concreción del principio rector de favorabilidad, se impone concluir el sometimiento en tiempo hábil del indicado recurso de revisión y, por consiguiente, se rechaza el medio de inadmisión planteado por las partes recurridas en sentido contrario, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

f. Por otro lado, el artículo 96 de la aludida Ley núm. 137-11, exige que *el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo y que en esta se harán constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada.*⁹ En la especie se comprueba el cumplimiento de ambos requerimientos, debido a la inclusión en la instancia de revisión de las menciones relativas al sometimiento del recurso y se desarrollan

⁸ Sobre la certeza de las fechas procesales en materia de amparo, véase la Sentencia TC/0025/16, de veintiocho (28) de enero, reiterada por la Sentencia TC/0117/18, del veintiuno (21) de mayo, y la Sentencia TC/0117/18, de veintiuno (21) de mayo.

⁹ Véase la Sentencia TC/0195/15, del veintisiete (27) de julio; y Sentencia TC/0670/16, del catorce (14) de diciembre.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las razones por las cuales la recurrente considera que el tribunal *a quo* incurrió en presuntas violaciones de debido proceso y tutela judicial efectiva.

g. Siguiendo el mismo orden de ideas, solo las partes que participaron en la acción de amparo (accionantes, accionados, intervinientes voluntarios o forzosos), ostentan la calidad para presentar un recurso de revisión constitucional contra la sentencia que decidió la acción.¹⁰ En el presente caso, la Lotería Nacional ostenta la calidad procesal idónea, pues fungió como accionada en la acción de amparo resuelta por la decisión recurrida en la especie, motivo por el cual resulta satisfecho el presupuesto procesal objeto de estudio.

h. Continuando con la evaluación de los presupuestos procesales de admisibilidad restantes, procede analizar el requisito de especial transcendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada en el recurso, previsto en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11,¹¹ y definido por este colegiado en su

¹⁰ En este sentido, en la Sentencia TC/0406/14, de treinta (30) de diciembre, el Tribunal Constitucional definió la calidad para accionar en materia de revisión de sentencias de amparo como sigue: «[...] **i. La calidad para accionar en el ámbito de los recursos de revisión de amparo es la capacidad procesal que le da el derecho procesal constitucional a una persona conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes [...]**». Subrayado nuestro.

Posteriormente, mediante la Sentencia TC/0739/17, de veintitrés (23) de noviembre, dicha sede constitucional dictaminó lo siguiente:

La ponderación efectuada por este colegiado tanto de la Sentencia No. TSE205-2016 (hoy impugnada), como del escrito que contiene el recurso respecto a este fallo, revelan que el Movimiento Democrático Alternativo (MODA) y el señor José Miguel Piña Figueroa carecen de calidad o legitimación activa para interponer el recurso de revisión de amparo que actualmente nos ocupa; este criterio se funda en que estas personas no fueron accionantes ni accionados en el proceso de amparo ni tampoco figuraron en el mismo como intervinientes voluntarios o forzosos. Ante esta situación, se impone, por tanto, concluir que el recurso de revisión de amparo que nos ocupa resulta inadmisibile, por carencia de calidad de los recurrentes [subrayado nuestro]. Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0268/13 y TC/0134/17, entre otras.

¹¹ Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: «La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial transcendencia 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».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia TC/0007/12.¹² Al respecto, esta sede constitucional estima que el recurso de la especie satisface el indicado requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional, posición que se adopta en vista de que permitirá continuar fortaleciendo su doctrina respecto a los elementos formales sustantivos del proceso de amparo y la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de la acción de amparo contra actos u omisiones de la administración pública. Bajo este motivo, se rechaza el medio de inadmisión planteado por las partes recurridas en sentido contrario, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

i. En virtud de los motivos enunciados, al quedar comprobados todos los presupuestos de admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo, el Tribunal Constitucional lo admite a trámite y procede a conocer el fondo.

10. El fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo

El Tribunal Constitucional expondrá los argumentos en cuya virtud acogerá en cuanto al fondo el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de que se trata (I) y luego establecerá las razones justificativas del acogimiento de la acción de amparo de la especie (II).

¹² En esa decisión, el Tribunal expresó que

[...] tal condición solo 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

I) Acogimiento del recurso de revisión de amparo

a. El Tribunal Constitucional se encuentra apoderado del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Lotería Nacional contra la Sentencia núm. 58/2011, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre del dos mil once (2011). Esta decisión acogió la acción de amparo promovida por la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez contra la Lotería Nacional y, por consiguiente, ordenó a la referida accionada, esencialmente, a devolver *los bienes muebles incautados perteneciente a BANCA SILER E INGRID IDELKA REYNOSO, según constan en las actas de incautación y la apertura inmediata de las Banca Siler 158 y 194.*

b. Tal como se ha expuesto, la parte recurrente imputa a ese fallo, en síntesis, una violación de tutela judicial efectiva y debido proceso. Al respecto, la Lotería Nacional sostiene, como su primer medio de revisión constitucional, que la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez incurrió en una presunta falta de base legal al inadvertir la carencia de capacidad procesal y personería jurídica de la Lotería Nacional para fungir como parte accionada en amparo.

c. Para responder el medio de revisión constitucional previamente descrito, estudiaremos, en primer lugar, la noción de la capacidad procesal o la legitimación procesal pasiva en el marco del sistema de justicia constitucional, para así determinar la procedencia del medio de revisión constitucional invocado en la especie. Al respecto, resulta entonces útil reiterar el concepto de legitimidad procesal pasiva adoptado mediante la Sentencia TC/0988/23 (párrafo e), pág. 23). Este constituye un concepto fundamental en el derecho procesal, el cual se refiere a la capacidad de una persona o entidad para ser demandada o requerida en calidad de parte en un litigio determinado. Expresado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de otro modo, se trata de determinar si la parte reclamada reúne las condiciones legales para ser demandada en ese proceso.

d. En este orden de ideas, la legitimidad procesal pasiva garantiza que solo las personas que tengan una conexión sustancial con la controversia en cuestión puedan participar ante los tribunales. Al respecto, en la citada sentencia TC/988/23, el Tribunal Constitucional, secundando el criterio desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia, precisa que esta figura procesal hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada.

e. Conforme a los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo procede en contra de **las autoridades públicas** o particulares que amenacen o vulneren por acción u omisión derechos fundamentales. Por consiguiente, es criterio de este colegiado constitucional que la autoridad pública cuenta con legitimidad procesal pasiva para ser accionada en amparo cuando le sea atribuible participación, por acción u omisión, de la amenaza o la vulneración de derechos fundamentales invocada por la parte accionante.

f. En el presente caso, y en oposición a las alegaciones planteadas por la parte recurrente, la Lotería Nacional, este Tribunal Constitucional considera que dicha entidad sí posee legitimidad procesal pasiva respecto a la acción de amparo promovida por las accionantes, la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez. Las accionantes pretendían dirimir un conflicto originado con el órgano regulador de su actividad comercial, la Lotería Nacional, en su intento por recuperar bienes que fueron incautados por la mencionada institución en el ejercicio de sus facultades administrativas. Esta circunstancia es reconocida por la propia Lotería Nacional en su recurso de revisión constitucional como fundamento de su segundo medio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de revisión, que será analizado posteriormente. Por lo tanto, y contrario a lo sostenido por la recurrente, se debe desestimar el primer medio de revisión constitucional, sin que sea necesario incluirlo en la parte dispositiva de esta sentencia.

g. La parte recurrente en revisión constitucional también sostiene un segundo medio de revisión constitucional, sustentado en la presunta transgresión a su derecho a un juez competente o natural ya que, según su interpretación, la acción de amparo fallada mediante la referida sentencia núm. 58/2011, no debió ser decidida por la referida cámara penal, sino por el Tribunal Superior Administrativo ya que,

por tratarse de actos administrativos, las incautaciones de bancas de loterías, dispuestas por el órgano administrativo rector o regulador del sector bancas de loterías, son actos emanados de una autoridad administrativa legítimamente constituida, como es la Administración General de la Lotería Nacional, la competencia para conocer de la supuesta violación de naturaleza administrativa, originada en actuaciones administrativas, la tiene el Tribunal Superior Administrativo.

h. Para responder el medio de revisión constitucional previamente descrito, sustentado en la alegada incompetencia de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez para conocer sobre la acción de amparo en cuestión, abordaremos, en primer lugar, lo dispuesto por la Ley núm. 137-11. Luego, analizaremos lo establecido por este colegiado constitucional mediante sus precedentes vinculantes en la materia para así determinar la procedencia del medio de revisión constitucional invocado en la especie.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. En virtud del estudio de la acción de amparo y decisión que intervino en la especie, este colegiado constitucional pudo comprobar que, ciertamente, las entonces accionantes en amparo, la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez, identificaron como parte accionada a la Lotería Nacional, institución creada por la Ley núm. 5158, del treinta (30) de junio del mil novecientos cincuenta y nueve (1959), como dependencia del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.¹³ Es decir, se trata de una institución de la Administración Pública.

j. En este contexto, consideramos pertinente puntualizar que, según lo dispuesto mediante la Sentencia TC/0498/19, la competencia de atribución es la otorgada por ley a los tribunales para decidir sobre las pretensiones de las partes, dentro de un proceso judicial, con preferencia a los demás órganos jurisdiccionales de su clase, con el interés de obtener una sana administración de justicia. Es un criterio de carácter general que la competencia de atribución de los tribunales es un asunto de orden público.

k. En virtud de lo anterior, todo juez o tribunal, previo al conocimiento de los casos sometidos a su ponderación, se encuentra en la obligación de examinar su competencia en razón de la materia, aun cuando no sea un aspecto controvertido, pues lo contrario implicaría la vulneración de la garantía fundamental de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, establecida en el artículo 69 de la Constitución, específicamente, al derecho a un juez competente o natural. En este mismo sentido se falló la Sentencia TC/0079/14:

d. En cualquier esfera jurisdiccional constituye un imperativo para todo juez o tribunal examinar y establecer su propia competencia antes de abocarse a conocer el fondo de un determinado asunto. En ese esfuerzo

¹³ Véase el artículo 9 de la Ley núm. 494-06, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tiene que ser objeto de especial ponderación la competencia de atribución, toda vez que este tipo competencial atiende a una naturaleza de orden público e incide de manera importante en la seguridad jurídica; por tanto, esta es improrrogable, no puede ser objeto de modificación y, además, es inderogable.

- l. En este sentido, el artículo 74 de la Ley núm. 137-11 dispone:

Los tribunales o jurisdicciones especializadas existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos, deberán conocer también acciones de amparo, cuando el derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico que corresponda a ese tribunal especializado, debiendo seguirse, en todo caso, el procedimiento previsto por esta ley.

Obsérvese que, a su vez, el artículo 75 de la mencionada Ley núm. 137-11 expresa: ***La acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.***¹⁴

m. Esta corporación constitucional destaca que la cuestión de competencia también impacta el derecho fundamental de acceso a una jurisdicción competente o derecho al juez natural que tiene toda persona para el conocimiento de sus pretensiones, según el artículo 69.2 de la Constitución. En este contexto, mediante la Sentencia TC/0206/14 fue abordado el alcance del principio al juez natural de la manera siguiente:

¹⁴ Las negritas son nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este sentido, de acuerdo con la doctrina constitucional, la garantía de ser juzgado por el juez competente cumple con una doble finalidad: por un lado, evita cualquier tipo de manipulación en la administración de justicia, es decir, intenta evitar que cambiando el órgano judicial que ha de conocer una litis, tenga lugar algún tipo de influencia en el resultado del proceso. Por otro lado, el derecho al juez predeterminado por la ley cumple una crucial función de pacificación en la medida en que las leyes dejan importantes márgenes de interpretación al juez y el hecho de que el órgano judicial competente esté constituido de antemano, según criterios públicos y objetivos para disipar posibles sospechas, hace que la decisión adoptada por el juez sea aceptable para la parte vencida en el juicio. En definitiva, el derecho a ser juzgado por el juez competente constituye una garantía procesal con rango de derecho fundamental íntimamente unido a la imparcialidad e independencia judicial en sus dos manifestaciones: en razón de la materia y del territorio.

n. Posteriormente, a través de la Sentencia TC/0508/21 fue aclarado que:

12.1.67. El derecho a ser juzgado por el juez natural no solo constituye una garantía fundamental prevista en el artículo 69.2 de la Constitución, sino también un principio cardinal del debido proceso derivado de los convenios y tratados internacionales adoptados por República Dominicana, conforme al procedimiento constitucionalmente previsto, pasando a integrar el bloque de constitucionalidad al que está sometida la validez sustancial de nuestro derecho interno.

o. Tomando en consideración los razonamientos que anteceden, el Tribunal Constitucional considera que la acción de amparo de la especie no debió ser instruida ni resuelta por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, por carecer de competencia para conocer de las acciones de amparo presentadas contra los actos u omisiones de los entes u órganos de la Administración Pública, sino que, como cuestión procesal sustantiva, debió advertir su incompetencia a la luz de los transcritos artículos 74 y 75 de la Ley núm. 137-11 y, por consiguiente, declinar la cuestión a favor del Tribunal Superior Administrativo, como jurisdicción competente, en esas mismas atribuciones, es decir como jurisdicción de amparo.

p. Por todo lo anterior, es muy evidente que, en principio, el Tribunal Constitucional podría proceder con el acogimiento del presente recurso de revisión, la revocación de la sentencia recurrida núm. 58/2011 y, consecuentemente, con la declinatoria de la instrumentación y conocimiento de la acción de amparo en cuestión a favor del Tribunal Superior Administrativo, conforme lo fallado en las Sentencias TC/0019/12¹⁵ y TC/0164/24¹⁶. Sin embargo, al tratarse, en el fondo, de una acción de amparo decidida hace más de trece (13) años, resultaría un *exceso ritual manifiesto*¹⁷ declinar el expediente

¹⁵ En la mencionada sentencia TC/0019/12, esta sede constitucional, advirtió un vicio de competencia en lo relativo al conocimiento de una acción de amparo, por lo que al decidir la cuestión resolvió declinar el asunto ante la jurisdicción estimada como competente. En efecto, mediante dicho fallo dictaminó:

c) Por tanto, los hoy recurridos en revisión fundamentaron erróneamente su acción de amparo en el mencionado artículo 109 de la indicada Ley No. 5852, ante el Juzgado de Paz de San Juan de la Maguana, en vez de haber apoderado de la misma al juzgado de primera instancia del distrito judicial de dicha provincia, en virtud del aludido artículo 74 de la referida Ley No. 137-11. [...] d) En consecuencia, en el caso de la especie, este Tribunal no solo debe anular la referida sentencia de amparo No. 389/2011, dictada por el Juzgado de Paz del Municipio de San Juan de la Maguana, sino también declinar el asunto por ante la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Juan de la Maguana, que es el tribunal competente ratione materiae para conocer de la acción de amparo de que se trata.

¹⁶ En la Sentencia TC/0164/24, el Tribunal Constitucional revocó una decisión y, en consecuencia, al comprobar la incompetencia del tribunal actuante, dispuso su declinatoria bajo la argumentación que sigue:

v. En atención a lo anterior, precisamos que si bien, en principio, aplicando los principios de economía procesal, efectividad, oficiosidad, en vez de declinar el asunto ante la jurisdicción competente, retendrá el conocimiento de las acciones de amparo de la especie, según el criterio fijado por la Sentencia TC/0071/13. Sin embargo, no menos cierto es que al haberse revocado la sentencia por un motivo de incompetencia manifiesta [...].

¹⁷ Sobre el fenómeno procesal del exceso ritual manifiesto, véase la Sentencia TC/0202/18 dictada por el Tribunal Constitucional en los términos siguientes: «las normas de procedimiento no propugnan el mero desarrollo solemne y ritual, puesto que su finalidad esencial es garantizar que las formas aseguren un trámite previsible, pero que no sean las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante otra jurisdicción, lo cual vulneraría así los principios de efectividad, oficiosidad y supletoriedad que rigen el sistema de justicia constitucional, consagrados en los artículos 7.4, 7.11 y 7.12 de la referida Ley núm. 137-11, respectivamente, al prolongar [...] *la conculcación del derecho a obtener una decisión en un plazo razonable que le asiste a los recurrentes y a cualquier persona que acciona o recurre ante un tribunal.*¹⁸ Además, no se les puede atribuir responsabilidad alguna a las partes del presente proceso, la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez y la Lotería Nacional, respecto al retardo producido con relación al conocimiento y fallo de este expediente.

q. Tal y como fue señalado en la Sentencia TC/0005/24 (acápite e), pág. 22), el Tribunal Constitucional, como máximo garante de la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales de las personas, debe evitar que los procesos y procedimientos adjetivos en el ordenamiento jurídico se conviertan en obstáculos para la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales de las personas. En este mismo sentido, conforme a lo indicado en la Sentencia TC/0202/18 (acápite 9.12), la finalidad esencial de todo proceso es garantizar que las formas aseguren un trámite previsible, pero que no sean las solemnidades un obstáculo para una sana administración de justicia.

r. Por lo anterior, en virtud de los referidos principios de efectividad, oficiosidad y supletoriedad que rigen el sistema de justicia constitucional, y en concordancia con las situaciones descritas anteriormente, se impone que, en el presente caso, el Tribunal Constitucional aplique la técnica del *distinguishing*¹⁹, por existir elementos extraordinarios que ameritan una solución diferente, sin

solemnidades un obstáculo para una sana administración de justicia». En el ámbito del derecho comparado, véase la Sentencia T-429-11, dictada por la Corte Constitucional de Colombia de diecinueve (19) de mayo de dos mil once (2011).

¹⁸Véanse las sentencias TC/0271/14 y TC/0272/14.

¹⁹ Véanse las sentencias TC/0127/13 y TC/0188/14. En materia de revisión constitucional de amparo, materia que nos ocupa, véanse las sentencias TC/0222/15, TC/0348/15, TC/0364/15, TC/0458/15, TC/0498/15, TC/0539/15, TC/608/15, TC/0027/16, TC/0266/16, entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que dicha circunstancia suponga la derogación del citado precedente establecido mediante la Sentencia TC/0019/12 —reiterado recientemente en la TC/0164/24—; y, por lo tanto, revoque la referida sentencia núm. 58/2011, declare su competencia, en razón de la materia, y proceda a conocer sobre los méritos de la acción de amparo en cuestión, aplicando el principio de economía procesal y siguiendo el criterio establecido en los precedentes sentados al respecto por este colegiado.²⁰

B) Acogimiento de la acción de amparo

Con relación a la acción de amparo que nos ocupa, formulamos las siguientes observaciones:

s. Según hemos visto, este colegiado constitucional se encuentra apoderado de una acción de amparo promovida el dos (2) de septiembre del dos mil once (2011) por la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez contra la Lotería Nacional. Dicha acción persigue esencialmente, primero, la devolución de una serie de equipos electrónicos incautados por la referida institución; segundo, que se ordene la reapertura inmediata de las denominadas Banca Siler núm. 158 y 194, y; tercero, que se fije una astreinte en contra de la accionada liquidable a favor de las accionantes por cada día de incumplimiento de la decisión a intervenir.

t. En este contexto, de acuerdo con el dictamen de este colegiado en TC/0025/19, reiterado en la Sentencia TC/0988/23, al producirse el apoderamiento del tribunal por efecto de una acción de amparo, incumbe al juez apoderado verificar la posible configuración de alguna de las causales de

²⁰ Véanse las sentencias TC/0071/13; TC/0185/13; TC/0012/14, TC/0127/14, entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisibilidad previstas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11.²¹ En el presente caso, la procedencia solo puede ser ponderada si la acción de amparo ha sido presentada dentro del plazo prescrito por la ley porque *las normas relativas a vencimiento de plazos son normas de orden público, por lo cual su cumplimiento es preceptivo y previo al análisis de cualquier otra causa de inadmisibilidad* (Sentencia TC/0543/15). Por lo tanto, procederemos a ponderar el cumplimiento del plazo previsto para la presentación de la acción.

u. Sobre el tema bajo estudio, conviene destacar que el Tribunal Constitucional dictaminó la aplicación de la doctrina de las violaciones continuas a la luz del artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, en relación con los amparos fundados en vulneración al derecho de propiedad. En este tenor, mediante la Sentencia TC/0249/19, este colegiado decidió que, en casos como el de la especie, el amparo resulta admisible, toda vez que:

por su naturaleza y sus características, el derecho de propiedad es imprescriptible, es decir que siempre que un bien sea retenido por un ente de la administración, sin causa legal alguna y sin que un juez lo disponga, el propietario tiene derecho a reclamar la entrega del mismo y la autoridad está en la obligación de devolverlo sin demora alguna, de lo que se configura que mientras el bien no sea devuelto, la violación al derecho de propiedad se mantiene, por lo que estamos en presencia de violaciones continuas, las cuales no desaparecen hasta tanto el bien sea entregado a su dueño; es decir, que por su naturaleza se trata de un derecho casi absoluto, limitado solo por la Constitución y las leyes.

²¹ «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: (...) 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se impone concluir, en consecuencia, que la presente acción de amparo fue presentada en tiempo hábil.

v. Respecto del fondo de la acción de amparo de la especie, las partes accionantes, sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez, sostienen, fundamentalmente, que procede la devolución de sus equipos retenidos por la Lotería Nacional, así como la reapertura de sus puntos comerciales. Dichas accionantes sustentan sus pretensiones sobre la base de que las referidas actuaciones se realizaron al margen del debido proceso de ley y del principio de legalidad.

w. En este sentido, según consta en la instancia recursiva que nos apodera, la Lotería Nacional aduce, esencialmente, que la incautación de los bienes mobiliarios objeto del conflicto fue realizada conforme a la ley y, por lo tanto, no procede su devolución. Además, agrega la parte accionada, que presuntamente la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez operaba las bancas de apuestas, denominadas Banca Siler núm. 158 y 194, de manera fraudulenta, al presuntamente quebrantar la reglamentación que estipula una distancia mínima de doscientos (200) metros lineales entre bancas, conforme al artículo 10 del Decreto núm. 1167, del once (11) de diciembre del dos mil uno (2001). Por este motivo, la parte accionada solicita el rechazo de la acción de amparo en cuestión.

x. Con relación a la argumentación expuesta por la Lotería Nacional, esta sede constitucional observa, conforme los elementos de prueba aportados al debate, que las bancas de apuestas objeto de clausura contaban con sus correspondientes renovaciones, según los recibos de pago núm. 145794 y 14569, expedidos por la accionada el ocho (8) de julio del dos mil once (2011) a las 12:45 P.M., y el cuatro (4) de julio del dos mil once (2011) a las 2:49 P.M., respectivamente. Además, las accionantes aportaron facturas a crédito del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mobiliario retenido por la accionada mediante las respectivas actas de incautación de los puntos comerciales Banca Siler núm. 158 y 194.

y. De las motivaciones previamente desarrolladas, el Tribunal Constitucional advierte que la accionada sí incurrió en vías de hecho en perjuicio de las accionantes. En efecto, según ha reconocido el Tribunal Constitucional, mediante su Sentencia TC/0197/15, la Lotería Nacional fue creada como una renta en beneficio del tesoro público que celebra sus sorteos, no solo para ser comercializados por los propietarios de consorcios de bancas de lotería, sino además por todas las personas físicas o morales autorizadas legalmente para explotar y comercializar productos de lotería bajo la condición, esencialmente, **de que estén al día en el pago de sus impuestos y derechos de franquicia con la Lotería Nacional y el Estado dominicano.**

z. En este mismo sentido, en la citada Sentencia TC/0197/15 se indicó que, mediante el Decreto núm. 1167-01, del once (11) de diciembre del dos mil uno (2001), el Poder Ejecutivo dispuso una serie de regulaciones respecto a las condiciones habilitantes para operar como bancas de lotería, así como las facultades de la Lotería Nacional para reglamentar todo lo concerniente a la organización y fiscalización de las bancas de lotería y los juegos de lotería en general. En este sentido, este colegiado constitucional precisó que, *«+la emisión de una licencia concede automáticamente a la persona jurídica a favor de quien haya sido expedida, el derecho de operar libremente sus juegos de lotería [Reglamento núm. 02- 2009, del cinco (5) de mayo del dos mil nueve (2009)].*

aa. Aunado a lo previamente citado, en esta oportunidad observamos que el referido Decreto núm. 1167-01 contiene una serie de disposiciones relevantes para el caso que nos ocupa. Específicamente, su artículo 1 establece que, se considerará ilegal toda banca de lotería que opere sin la certificación del pago de su franquicia **o que no haya renovado la misma**, cuyo monto deberá ser establecido por la Lotería Nacional, y sin una póliza de seguro bajo las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones expuestas en el artículo 1 del referido decreto, que garantice al jugador el pago de los premios. Asimismo, el artículo 4 del citado decreto dispone que la Lotería Nacional, **auxiliada por el Ministerio Público y la Policía Nacional**, puede clausurar aquellas bancas de lotería **declaradas ilegales**, incautar sus equipos, dinero producto de ventas de números y someter a la justicia a su propietario, autor de venta de juegos ilegales y a sus empleados como cómplices, conforme a lo establecido en el artículo 410 del Código Penal dominicano.

bb. Además, en el artículo 10 del citado decreto, invocado por la entonces parte accionada en amparo, establece la prohibición de instalación de nuevas bancas a menos de doscientos (200) metros lineales con relación a otra, contemplando la sanción de clausura, así como la aplicación de las disposiciones establecidas en el artículo 410 del Código Penal, exceptuando las bancas que a la fecha de publicación del aludido decreto se encuentren registradas en la Lotería Nacional. También, mediante los artículos 11 y 13 del referido decreto, se autoriza a la Lotería Nacional²² a encaminar ante las autoridades correspondientes, **Ministerio Público y Policía Nacional**, las gestiones necesarias para la detección, persecución y clausura de bancas de lotería ilegales, otorgándole a la referida institución todos los poderes a para la aplicación y ejecución del indicado decreto y para elaborar un reglamento, para su ejecución y normativas no previstas en el mismo o en la ley vigente.

cc. Cabe destacar que, con posterioridad a la publicación del referido decreto núm. 1167-01, fue promulgada la Ley núm. 494-06, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda. Esta ley dispuso, entre otros aspectos, el traspaso de la Lotería Nacional como una dependencia del Ministerio de

²² Permitiendo la colaboración de la Federación de Dueños de Bancas de Lotería y a sus asociaciones en el Distrito Nacional, provincias, municipios, distritos municipales y áreas rurales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hacienda de la República Dominicana,²³ así como la atribución y función a favor de dicho ministerio de

*ordenar y otorgar las licencias respectivas a todos los juegos de azar, tales como la Lotería Nacional, sorteos, rifas benéficas, casinos y establecimientos de juegos de azar, máquinas tragamonedas y otros juegos electrónicos, bingos y cualquier otra manifestación de los mismos e inspeccionar el cumplimiento de las normativas relativas a dichas actividades.*²⁴

dd. Luego de examinar las normativas mencionadas previamente, este tribunal constitucional observa que, conforme al Decreto núm. 1167-01, se atribuye a la Lotería Nacional la facultad de ejecutar la sanción administrativa consistente en la clausura de las bancas de lotería que operen al margen de la regulación del sector. No obstante, es importante precisar que dicha facultad sancionadora se circunscribe exclusivamente a aquellas bancas que incumplan con el pago de impuestos y licencias correspondientes y que, además, hayan sido declaradas ilegales previamente por la autoridad competente, y se ejecute siempre contando con la colaboración indispensable del Ministerio Público y la Policía Nacional.

ee. Respecto al debido proceso administrativo a la luz del poder sancionador o *ius puniendi* de la Administración, el Tribunal Constitucional ha reconocido, mediante su Sentencia TC/0723/24, lo siguiente:

[...] un Estado social y democrático de derecho como la República Dominicana, para alcanzar los fines que persigue en su rol atendiendo a los artículos 7 y 8 de la ley fundamental, necesita delegar ciertas potestades en sus órganos de gerencia. Una de estas es la facultad

²³ Véase el artículo 9 de la citada Ley núm. 494-06.

²⁴ Véase el artículo 3, numeral 29, de la citada Ley núm. 494-06.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sancionadora del Estado, la cual conlleva un deber de regulación y sanción de aquellas conductas antijurídicas en que puedan incurrir las personas —físicas y jurídicas— en su relación con la Administración o con otros individuos, para así tutelar determinados bienes jurídicos.

[...] El poder sancionador nace del denominado ius puniendi, que conforme al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico supone: «la potestad del Estado para castigar mediante los dos sistemas represivos existentes en nuestro derecho: el derecho penal, que es aplicado por los jueces y tribunales, y el derecho administrativo, que es aplicado por la Administración». Este es, en efecto, el poder ostentado por las autoridades —tanto penales como administrativas— con la intención de potenciar, sin socavar la entereza del principio de separación del poder, el adecuado funcionamiento del aparato estatal, a través de un régimen de consecuencias que permita adoptar las medidas pertinentes para afrontar toda conducta previamente calificada como incompatible con el ordenamiento jurídico. Esta facultad sancionadora del Estado es un género poseedor de dos especies: la penal y la administrativa; especies estas que, aun con sus sustanciales diferencias, comparten rasgos en su marcada vinculación con el principio de legalidad y la indispensable prestación de un catálogo de derechos o garantías mínimas a los sujetos procesales, una vez es puesto en marcha el correspondiente proceso o procedimiento con vocación sancionadora.

[...] Por un lado, dentro de tales especies está el derecho penal como el auténtico sendero para la implementación de sanciones, cuyo dominio detentan los jueces y tribunales del Poder Judicial con tales atribuciones; y, por otro, el derecho administrativo sancionador llevado a cabo por estamentos de la Administración pública y los órganos constitucionales legalmente habilitados para establecer



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sanciones administrativas, a través de regímenes contravencionales, disciplinarios o correctivos, en consonancia a sus específicas competencias, siempre apegados a los principios que a tales fines delimitan la Constitución y la ley.

[...] Al respecto, debemos dejar clara constancia de que la vigencia paralela de un régimen sancionador confiado a los tribunales penales y a la Administración, por un tema de compatibilidad, no afecta el principio non bis in ídem o la imposibilidad de doble persecución por el mismo motivo, toda vez que ambos regímenes son independientes entre sí y las eventuales sanciones responden a distintos órdenes, por lo que se considera constitucionalmente admisible que determinada situación generadora de infracciones sea susceptible tanto de sanciones administrativas como penales, sin violentar la referida prerrogativa constitucional.

[...] Los preceptos constitucionales y legales anteriores contemplan los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley para el ejercicio de la potestad sancionadora, mostrando que en el contexto del derecho administrativo no solo la facultad sancionadora debe quedar expresamente consagrada en la ley, sino que las conductas, actuaciones u omisiones que comporten infracciones o faltas, así como las eventuales sanciones, deben estar previstas en la norma legal, en aras de blindar su implementación objetiva y garantizar el derecho conforme postula el principio de seguridad jurídica. Esto deja claro que la competencia constitucional para fijar tales presupuestos corresponde única y exclusivamente al legislador, en relación con lo cual —vale aclarar— goza de plena autonomía.

[...] El ejercicio de esta facultad implica la existencia anticipada de un debido procedimiento administrativo que, luego de realizado en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

observancia de las garantías procesales mínimas inherentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso, podría culminar con una sanción administrativa como mecanismo de corrección de la conducta, actuación u omisión antijurídica a fin de educar al administrado infractor y garantizar el adecuado funcionamiento de la Administración; medida que comporta un tipo de acto administrativo sujeto a su ulterior control ante los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en atribuciones ordinarias.

[...] Este debido proceso administrativo sancionatorio, conforme al artículo 41 de la Ley núm. 107-13: «...se realizará siempre en el marco del procedimiento que reglamentariamente se determine, que será común tanto para la Administración nacional como para la Administración local»; es decir, que si bien la potestad sancionadora, la tipificación de las faltas y el establecimiento de las sanciones corresponden al legislador, existe una reserva para que el desarrollo del procedimiento a seguir en cada sector o materia sea a través de la vía reglamentaria, pero sin dejar de lado las garantías procesales mínimas inherentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso, traslapables a los procesos en sede administrativa, conforme al artículo 69.10 de la Constitución.

ff. En este mismo sentido, en la Sentencia TC/0271/21, este colegiado constitucional estableció:

El derecho y la garantía al debido proceso comprende, entre otros, la sujeción de la Administración Pública a las normas que delimiten su ámbito de actuación y la estricta aplicación de las mismas a las personas en su relación con la administración. En ese orden, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley núm. 107-13, la Administración Pública debe someterse al derecho vigente en cada momento, sin que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos (principio de seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa [...] el principio de legalidad aplicado al régimen sancionador exige que las sanciones administrativas se encuentren tipificadas en la ley, a fin de que los sujetos obligados frente a la administración conozcan con antelación las consecuencias jurídicas de sus actuaciones por la inobservancia de las disposiciones legales que establecen deberes y obligaciones a su cargo.

gg. En el caso que nos ocupa, contrario a lo planteado por la parte accionada, se advierte una violación al derecho fundamental al debido proceso derivado de la ilegitimidad de las medidas *contra legem* y *contra ius* adoptadas por la Administración contra las accionantes, conforme el principio de legalidad de la Administración, consustancial al Estado de derecho.²⁵ Con base en la precedente argumentación, el Tribunal Constitucional, en cumplimiento con lo previsto en el régimen legal correspondiente, acoge la acción de amparo de la especie, y, en consecuencia, estima procedente ordenar a la Lotería Nacional: 1) devolver los bienes incautados en las denominadas Banca Siler núm. 158 y 194 entre las fechas veintisiete (27) y veintiocho (28) de agosto de dos mil once (2011), pertenecientes a la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez; y 2) autorizar la apertura las referidas bancas Siler núm. 158 y 194.

hh. Finalmente, conviene dejar constancia de que, según el artículo 93 de la referida Ley núm. 137-11, la astreinte constituye una facultad discrecional conferida a los jueces de amparo para constreñir al agravante mediante una sanción pecuniaria al cumplimiento de lo ordenado mediante sentencia. Así, dada las características de la especie, el Tribunal Constitucional estima

²⁵ Véase la Sentencia TC/0619/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedente rechazar la solicitud de fijación de astreinte promovida por las accionantes, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Miguel Valera Montero, primer sustituto, Fidas Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos y María del Carmen Santana de Cabrera 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 Amaury A. Reyes Torres.

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 Lotería Nacional contra la Sentencia núm. 58/2011, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre de dos mil once (2011).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el referido recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la indicada sentencia núm. 58/2011.

TERCERO: ACOGER la acción de amparo promovida por la sociedad comercial Banca Siler, SRL y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez contra la Lotería Nacional el dos (2) de septiembre de dos mil once (2011), por los motivos que figuran en el cuerpo de la presente sentencia y, por consiguiente, **ORDENAR** a la accionada, Lotería Nacional, **A)** devolver los bienes incautados en las denominadas Banca Siler núm. 158 y 194 entre las fechas veintisiete (27) y veintiocho (28) de agosto de dos mil once (2011),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pertenecientes a la sociedad comercial Banca Siler, SRL y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez; y **B)** autorizar la apertura las referidas bancas Siler núm. 158 y 194.

CUARTO: DISPONER la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, a las accionantes, la sociedad comercial Banca Siler, SRL y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez; y a la accionada, Lotería Nacional.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el art. 72, *in fine*, de la Constitución, y los arts. 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), salvamos nuestro voto con relación al uso de la técnica del *distinguishing* en el caso de la especie. Conforme desarrollaremos a continuación, a nuestro juicio, procedía aplicar el precedente sentado en la Sentencia TC/0071/13, de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013). No



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obstante esto, concurrirnos con el resto de los motivos que figuran en la presente decisión, así como con su dispositivo.

I

1. La mayoría de los Honorables Jueces que componen este tribunal constitucional ha concurrido en **admitir** y **acoger** el presente recurso de revisión, a fin de **revocar** la impugnada sentencia núm. 58/2011²⁶, tras comprobar la transgresión del derecho fundamental de acceso a una jurisdicción competente o derecho al juez natural, contemplado en el art. 69.2 de la Constitución, en perjuicio de la parte recurrente, Lotería Nacional. En este sentido, se expresa que

«la acción de amparo de la especie no debió ser instruida ni resuelta por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, por carecer de competencia para conocer de las acciones de amparo presentadas contra los actos u omisiones de los entes u órganos de la Administración Pública, sino que, como cuestión procesal sustantiva, debió advertir su incompetencia a la luz de los transcritos artículos 74 y 75 de la Ley núm. 137-11 y, por consiguiente, declinar la cuestión a favor del Tribunal Superior Administrativo, como jurisdicción competente, en esas mismas atribuciones, es decir como jurisdicción de amparo».

2. Precisado lo anterior, se indica que, para estos casos, el Tribunal Constitucional ha sentado el precedente de que, tras revocar la sentencia de amparo, incumbe declinar la instrumentación y el conocimiento de la acción original a favor del tribunal competente (TC/0019/12 y TC/0164/24). Sin

²⁶ Dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el siete (7) de octubre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

embargo, al tratar la especie sobre una acción de amparo decidida hace más de trece (13) años, se colige que el pronunciamiento de la declinatoria resultaría un *exceso ritual manifiesto*, que, a su vez, provocaría una violación de los principios de efectividad, oficiosidad y supletoriedad, consagrados en los arts. 7.4, 7.11 y 7.12 de la Ley núm. 137-11. Por estas razones, y a fin de evitar la extensión del retardo producido en perjuicio de las partes accionantes²⁷, se resuelve aplicar la técnica del *distinguishing*, con el propósito de apartarse del criterio establecido en TC/0019/12 (y reiterado en TC/0164/24) sin que esto signifique una derogación del mismo.

3. Fundado en lo anterior, la mayoría de los Honorables Jueces que componen este tribunal constitucional se avocó a conocer los méritos de la acción de amparo, concluyendo que se había configurado una violación del derecho fundamental al debido proceso por parte de la entidad accionada. Consecuentemente, se dispuso el acogimiento de dicha acción y se ordenó a la Lotería Nacional cumplir con lo siguiente: 1) la devolución de los bienes incautados en las denominadas Banca Siler núm. 158 y 194 entre las fechas veintisiete (27) y veintiocho (28) de agosto de dos mil once (2011), pertenecientes a la sociedad comercial Banca Siler, S.R.L. y la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez; y 2) la autorización de la apertura las referidas Banca Siler núm. 158 y 194.

4. Conforme señalamos al inicio del presente voto, si bien estimamos jurídicamente correcta la solución final dada al caso que nos ocupa, disentimos de que se optara por aplicar la técnica del *distinguishing* para justificar la retención del Tribunal Constitucional para pronunciarse respecto a la acción de amparo original luego de dictar la revocación del fallo recurrido en revisión, pese a identificar que este último fue emitido por un tribunal incompetente. Es

²⁷ La sociedad comercial Banca Siler, S.R.L., la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez y la Lotería Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nuestro parecer que lo pertinente en la especie era reiterar el precedente establecido en la Sentencia TC/0071/13, al no configurarse una situación relevantemente distinta que amerite la implementación de una solución diferente a la facultad que el propio Tribunal se reconoció —en ejercicio del principio de autonomía procesal²⁸— de decidir la acción de amparo directamente después de la revocación del fallo impugnado.

II

A

5. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la distinción es una técnica para exceptuar la aplicación de un determinado precedente en un caso con características fácticas relevantemente distintas al caso que dio origen a dicho precedente, a pesar de guardar ciertas similitudes. Al respecto, en la Sentencia TC/0188/14, el Tribunal sostuvo lo siguiente:

10.2.3 [...] el Tribunal hace uso de lo que en derecho constitucional comparado se ha denominado, en materia de precedente constitucional,

²⁸ Al respecto, la indicada sentencia TC/0071/13 expresa lo siguiente: «**j**) Es preciso resaltar nuevamente, que la situación antes descrita se originó por la inadecuada regulación de los procesos y procedimientos constitucionales a cargo del legislador dentro del marco del recurso de revisión de sentencias de amparo en la Ley No. 137-11. Se trata de una deficiencia que el Tribunal Constitucional ha subsanado asumiendo la teoría alemana de la “autonomía procesal”, la cual acogió formalmente al dictar su sentencia TC/0039/12, en los siguientes términos: (...) El principio de autonomía procesal faculta al Tribunal Constitucional a establecer mediante su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional (...) en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema -vacío o imperfección de la norma- que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces en la regulación procesal vigente. **k**) En el mismo orden de ideas, cabe señalar que el fundamento de la aludida facultad para conocer del fondo reside en la esencia misma de la acción de amparo como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pues considerar el recurso de revisión sobre la base de una visión más limitada resultaría insuficiente para asegurar la efectividad del derecho, cuya tutela demanda la víctima. Esta solución, tendente a subsanar el vacío normativo anteriormente aludido (supra, literal “c”) se justifica en la necesaria sinergia operativa que debe producirse entre la acción de amparo configurada en el artículo 72 de la Constitución, los principios rectores de la justicia constitucional previstos en el artículo 7 de Ley No. 137-11, y las normativas atinentes a la acción de amparo y al recurso de revisión de amparo prescritas, de manera respectiva, en los artículos 65 a 75 y 76 a 114 de dicha ley».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la técnica del distinguishing, es decir, la facultad del juez constitucional de establecer excepciones al precedente constitucional por existir, respecto de un caso, elementos particulares que ameritan una solución diferente, sin que dicha circunstancia suponga la derogación del precedente anterior [...] Esta técnica además, tendría asidero jurídico en el ordenamiento dominicano en virtud del principio de efectividad que le permite al juez constitucional el ejercicio de una tutela judicial diferenciada cuando –como en la especie– lo amerite el caso [Art. 7.4; Ley núm. 137-11 del dos mil once (2011)].

6. En otras palabras, en apariencia, un determinado precedente pudiera aplicar en un caso; pero, al examinar las casuísticas que llevaron a su formación se aprecia diferencias relevantes que implican distinguirlo y, por ende, inaplicarlo. La distinción procede, por igual, como una forma de originar una nueva norma jurídica (precedente) para correlacionar el caso examinado a una solución; es decir, ante un vacío de solución como consecuencia de que un precedente es inaplicable y debe ser distinguido.

7. Si bien toda distinción implica inaplicación, no toda inaplicación se produce necesariamente por una distinción o *distinguishing*: la diferencia aquí es más de grado y no siempre es nítida en la práctica. Por eso, sin pretensión de ser tajantes, podemos limitar la distinción a cuando la cuestión que provoca la diferenciación no ha sido plena o directamente resuelta por otro caso decidido con anterioridad al litigio que nos convoca a la aplicación, o no, del precedente a distinguir. Esto nos permite separar la distinción como técnica de la mera inaplicabilidad de un precedente.

8. Aunque abundaremos sobre este punto más adelante (*infra B*), de cara a esto, observamos que, en el presente caso, la técnica de la distinción o *distinguish* no procede dado que el Tribunal no tenía nada por distinguir. La cuestión sobre el alcance de la revisión de amparo y la facultad del Tribunal de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decidir directamente con relación a la acción original fue resuelta por la Sentencia TC/0071/13 en respuesta al precedente establecido en la Sentencia TC/0007/12²⁹, que consecuentemente fue dejado sin efecto. En efecto, a través de la aludida sentencia TC/0071/13, el Tribunal consolidó dos reglas básicas: (a) el recurso de revisión de sentencia de amparo como un recurso pleno y no limitado, como parece haberse dicho en la Sentencia TC/0007/12; y (b) la posibilidad de retener el fondo de la acción de amparo para juzgarla por sí mismo como consecuencia de la revocación de la sentencia, supliendo la laguna normativa existente en los artículos 94-103 de la Ley núm. 137-11.

9. En este sentido, no había distinción por hacer entre el presente caso y otros criterios del Tribunal porque ya existía, al momento de decidirse el recurso que hoy nos convoca, una regla jurídica a la cual se pueden subsumir los hechos de este litigio. Más aún, tampoco podría argüirse que había que distinguir la Sentencia TC/0019/12 porque con posterioridad fue resuelta la cuestión en la Sentencia TC/0071/13, en la Sentencia TC/0123/13 y en la Sentencia TC/0168/13. Es decir, como consecuencia de la red de estas decisiones, no debería existir dudas de que el ámbito de aplicación de la Sentencia TC/0019/12 solo enmarca aquel supuesto en que un tribunal que no sea de primera instancia —ni equivalente a este— dictase una sentencia de amparo, tal como puede ser un juzgado de paz.

10. Asimismo, para finalizar con la presente sección del voto, cabe recordar que la distinción o *distinguishing* supone siempre que el precedente inaplicado en la especie continuará aplicando regularmente para todos los demás casos,

²⁹ En dicha sentencia TC/0007/12, el Tribunal había dictaminado que «[d]entro de ese marco conceptual, la revisión consiste en una acción constitucional instituida con el propósito específico de garantizar un derecho fundamental, puesto que se sustancia ante el Tribunal Constitucional (órgano ajeno al Poder Judicial), y no ante un órgano superior de un determinado orden jurisdiccional, como ocurre con los recursos ordinarios. En consecuencia, al constituir una acción distinta e independiente de los procesos judiciales que se desarrollan ante los órganos de la jurisdicción ordinaria destinados a la tutela de los derechos y libertades fundamentales, la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siempre que no se presenten los elementos extraordinarios que produjeron la necesidad de dictar el nuevo «precedente excepcional». En la actualidad, no nos encontramos ante la necesidad de distinguir la casuística porque la red de precedentes existentes que conforman la cuestión sobre la competencia del Tribunal para retener el fondo de la acción de amparo ya era bastante clara al momento de decidir el recurso que nos ocupa, segmentando las siguientes posibilidades: (a) en la Sentencia TC/0019/12, se dispone declinar el asunto por comprobarse la atribución exclusiva asignada por el legislador a los juzgados de primera instancia (o equivalentes) para el conocimiento de las acciones de amparo; (b) en la Sentencia TC/0164/24, se resuelve también declinar el caso al tribunal competente, por verificarse una «incompetencia manifiesta», al declararse —por el propio Tribunal Constitucional— la inaplicabilidad por inconstitucional de la norma reglamentaria atributiva de competencia al tribunal emisor del fallo recurrido; y (c) ante ausencia de lo anterior, se retiene el conocimiento de la acción de amparo original por parte de este tribunal, a propósito de la Sentencia TC/0071/13.

11. En consecuencia, sin perjuicio de lo que será abordado en la sección **B** de este apartado, la técnica como tal de la distinción o *distinguishing* no procede porque ya existía la excepción o regla aplicable para casos como el que nos ocupa. En tal sentido, concluimos que la mayoría erró en cuanto a este aspecto.

B

12. Para profundizar en lo anterior, tenemos a bien recalcar que la antes mencionada sentencia TC/0071/13 dispone taxativamente que

«[e]l 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida».

Más adelante, y en igual sentido, este colegiado pronunció la Sentencia TC/0183/14, en el marco de un recurso de revisión incoado contra una sentencia emitida por un juzgado de primera instancia penal que acoge una acción de amparo promovida en ocasión de la negación de una licencia de porte y tenencia de armas. En dicha sentencia, se retuvo el conocimiento de la acción original arguyendo lo transcrito a continuación:

10.2. En relación con los aspectos anotados en el epígrafe anterior y antes de pasar a analizar los argumentos de las partes en este caso, este tribunal entiende necesario precisar que, en vista de los elementos que configuran el expediente, la competencia legal para conocerlo correspondía al juez de lo contencioso-administrativo y no al juez penal. En efecto, téngase en cuenta que la acción de amparo se incoó contra un ministerio del Estado, que es un ente de la Administración Pública, por presunto incumplimiento de las funciones que son propias de su competencia (la concesión de licencias de porte y tenencia de armas). Por tanto, de conformidad con la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, los conflictos que se susciten entre particulares y la administración por cuestiones relativas a su ámbito de competencia, deben ser ventilados en la jurisdicción contencioso administrativa. En este sentido, aunque procedería la revocación de la sentencia de amparo y la declinatoria del caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, este tribunal, con la finalidad de garantizar una tutela efectiva de los derechos envueltos en el amparo, entre ellos, el derecho a un procedimiento preferente, sumario y no sujeto a formalidades, procede a conocer el fondo del caso. (Subrayado nuestro)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Basándonos en el criterio consolidado en ambas sentencias antes citadas, consideramos que este tribunal podría haber retenido el conocimiento del amparo promovido en la especie por Banca Siler, S.R.L., la señora Ingrid Idelka Reynoso Álvarez y la Lotería Nacional, tras acoger el recurso y revocar la sentencia recurrida, en atención al principio de oficiosidad y economía procesal, sobre todo porque es el tribunal competente de conocer la impugnación contra la sentencia de amparo a intervenir; o, en su defecto, ha debido ser más enfático en los motivos por los cuales optó por no ejercer su discreción en retener el fondo de la acción de amparo, aunque sancione la falta de competencia del juez de amparo, como lo había hecho en otros casos (*Cfr.* Sentencia TC/0123/13, Sentencia TC/0172/23). En efecto, decimos «*discreción*» porque no existe ninguna norma (positiva o precedente) que le obligue a retener el fondo de la acción de amparo al sancionar la incompetencia del juez de amparo, sino que el Tribunal, en aplicación de los principios de justicia constitucional (*cfr.* Sentencia TC/0168/13, Sentencia TC/0172/13), se inclina en retener el caso.

14. En este sentido, compartimos lo señalado por el magistrado Miguel Valera Montero, en su voto salvado a la Sentencia TC/0164/24, respecto al precedente sentado en la Sentencia TC/0071/13: «*Dicho criterio no estableció excepciones a esta competencia. Todo lo contrario, reconoció la facultad del Tribunal Constitucional de celebrar audiencias y sustanciar debidamente el conocimiento del fondo de la acción de amparo*». Somos de opinión, entonces, que la regla debe ser aplicar siempre dicho criterio en los casos de revocación de sentencias de amparo, auxiliándonos de la técnica del *distinguishing* solo para escenarios que presenten una «situación relevantemente distinta» que requiera, a su vez, de una solución distinta.

15. Hasta la presente fecha, y conforme reseñamos en la sección anterior de este voto, el Tribunal Constitucional solo ha identificado dos escenarios en los cuales se han presentado situaciones particulares que, ciertamente, han demandado el envío del caso al tribunal competente; a saber: en la Sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0019/12 (previa a la TC/0071/13), mediante la cual se resuelve declinar el asunto por comprobarse la atribución exclusiva asignada por el legislador a los juzgados de primera instancia (o equivalentes) para el conocimiento de las acciones de amparo; y en la Sentencia TC/0164/24, mediante la cual se verifica una «incompetencia manifiesta», al declararse la inaplicabilidad por inconstitucional de la norma reglamentaria atributiva de competencia al tribunal emisor del fallo recurrido.

16. Como bien puede apreciarse, en el caso de la especie no se configura ninguno de los escenarios antes descrito, ni se advierte causal alguna que demande —de manera particular— el envío del caso al tribunal identificado como competente, razón por la cual resultaba innecesario referirse al precedente TC/0019/12. Por ende, resultaba aún más innecesario acudir a la técnica del *distinguishing* para justificar la decisión de apartarse del criterio de la TC/0019/12, debiendo sencillamente reiterarse la TC/0071/13 y proceder con el conocimiento de la acción original. En este contexto, consideramos oportuno adherirnos al siguiente razonamiento expuesto por el antes mencionado magistrado Miguel Valera Montero en su voto salvado a la Sentencia TC/0164/24:

4. Contrario al caso resuelto mediante la sentencia TC/0019/12, donde la competencia era atribuida a los juzgados de primera instancia “de forma específica, inequívoca y exclusiva”, en el presente caso la incompetencia manifiesta es el resultado de un ejercicio hermenéutico realizado por este Tribunal Constitucional, mediante el cual se aclara la duda que puede generar [según indica la motivación de esta sentencia], en cuanto a la competencia del Tribunal Superior Electoral, la frase “se puede recurrir en amparo” contenida en el párrafo del artículo 114 de la Ley núm. 137-11, por lo que el carácter manifiesto nos elude y, más aún, la posibilidad de un carácter inequívoco, a lo cual se agrega que se trata de una norma que se encontraba revestida de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presunción de constitucionalidad hasta el momento de su inaplicación por la vía difusa de control. [...]

6. Luego, para rescatar el precedente contenido en la sentencia TC/0019/12 y, adicionalmente, extenderlo a casos en los que la incompetencia manifiesta resulte de un control difuso de constitucionalidad – no así de una disposición normativa que atribuya competencia de manera específica, inequívoca y exclusiva – por lo menos, la mayoría, debió recurrir a la técnica del distinguishing a los fines de englobar ambos casos de incompetencia como “situaciones relevantemente distintas” que ameritaran una solución distinta a la propuesta mediante la sentencia TC/0071/13, considerando que ante una incompetencia manifiesta, específica, inequívoca y exclusiva, aún se derive de la inconstitucionalidad de una norma, la instrucción realizada por la jurisdicción así incompetente, debe ser descartada, ameritando el caso una nueva instrucción distinta a la que pudiera realizar el Tribunal Constitucional.

17. En adición a todo lo anterior, lo fijado en la Sentencia TC/0071/13 y su progenie (prole)³⁰, ya existen en el estado actual de nuestro derecho. En efecto, apelando, incluso, al principio de supletoriedad⁵ el Tribunal puede complementar esta facultad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley núm. 834, que modifica el Código de Procedimiento Civil³¹, el cual prevé que cuando

[...] la corte es jurisdicción de apelación respecto de la jurisdicción que ella estima competente, puede abocar al fondo si estima de buena

³⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.8 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [4.06.25]. «Descendencia o conjunto de hijos de alguien».

³¹ De quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justicia dar al asunto una solución definitiva, después de haber ordenado ella misma, una medida de instrucción, en caso necesario.

18. Similar situación puede extenderse, *mutatis mutandis*, al Tribunal Constitucional cuando examina un recurso de revisión de amparo. En este contexto, este tribunal actúa como un tribunal de alzada en relación al tribunal de amparo, siendo siempre el tribunal competente —y con jurisdicción nacional— para conocer del recurso de revisión, pudiendo dar una solución como tal definitiva, en los términos delineados por la Sentencia TC/0071/13. De allí que no era necesario apelar a la distinción al existir una regla clara al momento de decidir el caso, por lo que no cabía extraer una excepción ya existente.

* * *

19. A la luz de todo lo anteriormente expuesto, reiteramos nuestra conclusión de que las circunstancias expuestas en el presente caso no configuran una «situación relevantemente distinta» que amerite la implementación de la técnica del *distinguishing*, pues, a nuestro juicio, incumbía la aplicación del criterio TC/0071/13 (véase también TC/0123/13; TC/0183/14; TC/0172/23). De modo que, luego de dictar el acogimiento del recurso de revisión y la revocación del fallo recurrido, el Tribunal Constitucional conociese los méritos de la acción de amparo original, sin la necesidad de presentar argumentos justificativos al respecto. Por las razones expuestas, respetuosamente, salvamos nuestro voto con respecto a los puntos tratados en el presente voto, concurriendo con el resto de los motivos que figuran en la presente decisión, así como con su dispositivo. Es cuanto.

Firmado: Amaury A. Reyes Torres, Juez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintinueve (29) del mes de enero del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria