



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0052/13

Referencia: Expediente No. TC-04-2012-0040, relativo al recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales incoada por la Asociación Nacional de Pilotos contra la sentencia No. 130, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el siete (7) de marzo de dos mil doce (2012).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los nueve (9) días del mes de abril del año dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, en funciones de Presidenta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución y 9 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No.137-11, promulgada el trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La sentencia No.130, objeto del presente recurso de revisión constitucional de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión jurisdiccional, fue dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el siete (7) de marzo de dos mil doce (2012). Mediante dicha decisión se rechazó el recurso de casación incoado por la Asociación Nacional de Pilotos.

No consta en el expediente la notificación de la sentencia previamente descrita.

2. Presentación del recurso en revisión

La recurrente, Asociación Nacional de Pilotos, interpuso un recurso de revisión constitucional contra la indicada sentencia, por entender que le fueron violados sus derechos fundamentales, especialmente el “*derecho al libre acceso a la información*”. El indicado recurso fue incoado mediante instancia recibida en fecha doce (12) de abril de dos mil doce (2012).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente: *Primero: Rechaza el recurso de casación interpuesto por Asociación Nacional de Pilotos, contra la sentencia dictada en sus atribuciones de amparo por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 25 de mayo de 2010, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; Segundo: Declara que en esta materia no hay condenación en costas.*

Los fundamentos dados por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia son los siguientes: *Considerando, que lo transcrito precedentemente revela, que al proceder al rechazo de la acción de amparo por entender que en la especie no fue vulnerado el derecho a la información de la recurrente, el Tribunal a-quo aplicó correctamente la normativa que rige la materia, estableciendo motivos suficientes y pertinentes que justifican su decisión, que permite a esta Suprema Corte de Justicia apreciar que dicho tribunal ha hecho*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una correcta interpretación del ámbito del derecho de acceso a la información, ya que tal como ha sido decidido en decisiones anteriores de esta Alta Corte: el libre acceso de los ciudadanos a la información pública es uno de los derechos fundamentales que sostiene los cimientos de un Estado democrático y constitucional de derecho, donde el acceso de cualquier persona fundamental consustancial con la libertad de expresión, de pensamiento y de investigación, pero no menos cierto es que este derecho no es absoluto, ya que también admite ciertas reservas y restricciones, que requieren de un acto expreso de autoridad competente, basado en limitaciones al acceso por razones de intereses públicos o privados preponderantes y de situaciones que puedan afectar la seguridad interna del Estado; tal como fue decidido por el tribunal a-quo en la especie al considerar que las grabaciones de las conversaciones entre los pilotos de las aeronaves y la Torre de Control, son de carácter reservado, ya que evidentemente afectan la seguridad de este medio de transporte masivo como son los aviones, por lo que tal como lo consideró dicho tribunal es una información vinculada con la defensa o la seguridad del Estado, considerada como reservada por el artículo 17 literal a) de la Ley núm. 200-04 y por lo tanto no es de libre acceso, ya que resulta de alto interés para la seguridad nacional el conservar este tipo de información vinculada con la navegación aérea con carácter reservado o limitado, porque de no ser así se pone en riesgo a escalada masiva la seguridad de los pasajeros que utilizan este tipo de transporte y cuyos controles procuran la protección de todos los usuarios frente a eventuales actos de terrorismo; que tampoco pueden ser objeto de divulgación las informaciones relativas a datos personales de los servidores públicos, ya que si bien es cierto que el derecho de acceso a la información gubernamental es una de las fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia en tanto permite a los ciudadanos analizar, juzgar y evaluar en forma completa los actos de sus representantes y estimula la transparencia en los actos de gobierno y de la Administración, no menos cierto es que cuando se trata de informaciones relativas a datos personales, aunque se trate de funcionarios o servidores públicos, los mismos están



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegidos por otro derecho fundamental de la persona humana como es el derecho a la intimidad y a la protección de datos, a fin de resguardar su privacidad y las revelaciones indiscretas de las facetas de su personalidad, por lo que la propia ley que rige la materia de acceso a la información dispone en su artículo 18 que estos datos son confidenciales, puesto que la publicidad de los mismos pudiera significar una invasión de la privacidad personal, además de que se trata de datos personales ajenos a sus actividades administrativas; que por último, en cuanto al resto de las informaciones solicitadas por la hoy recurrente relativas a las licitaciones para la confección de uniformes de empleados y de las contrataciones con las empresas suplidoras de comida, en el fallo impugnado consta que las mismas fueron debidamente ofrecidas por la institución estatal requerida, reposando en el expediente el oficio emitido por dicha institución donde consta el otorgamiento de esta información, y esto permite establecer que en el caso ocurrente no fue vulnerado ni afectado el derecho de acceso a la información de la recurrente, tal como fue apreciado y decidido por el Tribunal a-quo en su sentencia, en la que establece motivos que justifican su decisión y que permite a esta Suprema Corte de Justicia apreciar una buena aplicación de la ley; por lo que procede rechazar los medios de casación propuestos por la recurrente, así como el recurso de casación de que se trata por improcedente y mal fundado.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión

La recurrente en revisión constitucional pretende que se anule la decisión objeto del recurso y, para justificar su pretensión, alega lo siguiente:

a) Que la Suprema Corte de Justicia interpretó incorrectamente el artículo 17 de la Ley No. 200-04, sobre Libre Acceso a la Información Pública, al considerar como información reservada la relación de las entradas y salidas de las aeronaves de un determinado aeropuerto; que el referido tribunal tenía la obligación de indicar el texto legal en el cual se calificaba como reservada la mencionada información.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) La Suprema Corte de Justicia interpretó de manera incorrecta el artículo 18 de la referida Ley 200-04, al considerar confidencial la nómina de funcionarios y empleados de una institución.

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión

El recurrido, Instituto Dominicano de Aviación Civil, no depositó escrito de defensa, a pesar de haberle sido notificado el recurso de revisión de amparo por la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, mediante el Oficio No. 4706, de fecha dieciséis (16) de abril de dos mil doce (2012), recibido por el recurrido el veinticuatro (24) de abril del mismo año, el cual consta en el expediente objeto del presente recurso.

6. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, el documento más relevante depositado es el siguiente:

Único: Memorial de Casación, de fecha treinta (30) de junio de dos mil diez (2010), interpuesto por la Asociación Nacional de Pilotos contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil ante la Suprema Corte de Justicia.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7. Síntesis del conflicto

El conflicto jurídico que nos ocupa se origina en ocasión de que la Asociación Nacional de Pilotos solicitó información al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). Ante la actitud asumida por el referido Instituto fue incoada una acción de amparo, la cual fue rechazada mediante la sentencia dictada en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha veinticinco (25) de mayo de dos mil diez (2010), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Contra la indicada sentencia fue interpuesto un recurso de casación, el cual fue rechazado mediante la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional que nos ocupa.

8. Competencia

Este Tribunal se declara competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución y 9 y 53 de la referida Ley No.137-11.

9. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

9.1. Previo a referirnos sobre la admisibilidad del presente recurso conviene indicar que de acuerdo con los numerales 5 y 7 del artículo 54 de la referida Ley 137-11, el Tribunal Constitucional debe emitir dos decisiones, una para decidir sobre la admisibilidad o no del recurso, y la otra, en el caso de que sea admisible, para decidir sobre el fondo de la revisión constitucional de la sentencia; sin embargo, en la sentencia TC/0038/2012, de fecha trece (13) de septiembre, se estableció que en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal sólo debía dictarse una, criterio que el tribunal reitera en el presente caso.

9.2. El recurso de revisión constitucional procede, según lo establecen el artículo 277 de la Constitución y el 53 de la referida Ley 137-11, contra las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada después de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), requisito que se cumple en la especie, en razón de que la decisión recurrida fue dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el siete (07) de marzo de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. En el presente caso conviene destacar que originalmente se trató de una acción de amparo incoada durante la vigencia de la Ley 437-06, del treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), razón por la cual la sentencia que resolvió dicha acción fue objeto de un recurso de casación y mediante la revisión constitucional que nos ocupa se impugna la decisión dictada en ocasión del recurso de casación.

9.4. El recurso de revisión previsto en el mencionado artículo 277 tiene como finalidad permitir al Tribunal Constitucional revisar las decisiones dictadas por la Suprema Corte de Justicia en materia de interpretación constitucional y, al mismo tiempo, sancionar las violaciones a los derechos fundamentales que se cometan en el ámbito del Poder Judicial en ocasión de un litigio.

9.5. En este orden, todas las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) pueden ser objeto de revisión por ante el Tribunal Constitucional, independientemente de la materia de que se trate. El hecho de que la sentencia recurrida se refiera a la materia de amparo en lugar de justificar la inadmisibilidad constituye una razón adicional para declarar admisible el recurso de revisión, ya que lo que está en juego es la salvaguarda de los derechos fundamentales.

9.6. A partir del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), fecha de la promulgación de la Constitución vigente, el ejercicio del Poder Judicial y de los demás poderes públicos está sometido al control del Tribunal Constitucional, en esto radica la fortaleza del nuevo modelo de justicia constitucional, de manera que para ser coherente con dicho modelo el recurso de revisión que nos ocupa es admisible contra cualquier sentencia dictada por una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia o por las Cámaras recurridas, sin importar el tipo de materia de que se trate.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.7. En el artículo 53 de la referida Ley 137-11, se establece que el recurso de revisión procede: 1) cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2) cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional, y 3) cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental.

9.8. En el presente caso, el recurso se fundamenta en la violación al derecho a la motivación de la sentencia que le asiste a todo justiciable, es decir, que se está invocando la tercera causal indicada en el párrafo anterior, caso en el cual, según el mismo artículo 53, el recurso procederá cuando se cumplan los siguientes requisitos: *a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma; b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada; c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

9.9. En la especie se cumplen los requisitos indicados en el párrafo anterior, ya que resulta obvio que la falta de motivación, en la eventualidad de que existiere, es imputable al juez que dictó la sentencia recurrida en casación. Por otra parte, la ausencia de motivación fue invocada ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, según consta en el recurso de casación. Por último, la decisión recurrida no es susceptible de recursos en el ámbito del Poder Judicial, por haber sido dictada por una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia y mediante ella se rechazó el referido recurso de casación.

9.10. La admisibilidad del recurso de revisión constitucional está condicionado, además, a que exista especial transcendencia o relevancia constitucional, según el párrafo del mencionado artículo 53 de la Ley 137-11;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondiendo al tribunal la obligación de motivar la decisión en este aspecto.

9.11. De acuerdo con el artículo 100 de la referida Ley 137-11, que el Tribunal Constitucional estima aplicable a esta materia, la especial trascendencia o relevancia constitucional (...) *se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales.*

9.12. La referida noción, de naturaleza abierta e indeterminada, fue definida por este Tribunal (Sentencia TC/0007/12, de fecha veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), estableciéndose que la mencionada condición de admisibilidad *sólo se encuentra configurada, entre otros 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.*

9.13. El Tribunal Constitucional estima que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso y el Tribunal Constitucional debe conocer el fondo del mismo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que la solución del conflicto planteado le permitirá definir la noción de información reservada, restringida o sensible.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. El fondo del presente recurso de revisión de sentencia con la autoridad irrevocable de la cosa juzgada

10.1. Los Estados parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tienen la obligación, con la finalidad de contribuir a combatir la corrupción, de adoptar (...) *las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda.* (Artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción). Los Estados parte tienen, igualmente, la obligación de adoptar medidas que tengan como finalidad fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público (...) *en la prevención y la lucha contra la corrupción y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa* (Artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).

10.2. La posibilidad de que las personas y grupos que no pertenecen al sector público puedan participar activamente y de manera eficiente depende en gran medida de la existencia de mecanismos que garanticen el derecho a la información pública; por esta razón se exige a los Estados Parte en la Convención que tomen medidas dirigidas a *garantizar el acceso eficaz del público a la información*, e igualmente se les impone *respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir informaciones relativas a la corrupción* (...) (Artículo 13.b y 13.c de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).

10.3. El derecho a acceder a la información pública es una derivación del derecho que tiene todo individuo a la libertad de opinión y de expresión, en la medida de que una persona desinformada no tiene la posibilidad de expresarse con eficacia y libertad; ciertamente, la carencia de información coloca al individuo en la imposibilidad de defender sus derechos fundamentales y de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplir con los deberes fundamentales consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Dominicano es parte; (Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 (III) del 10 de diciembre de 1948); art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1968; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966.

10.4. El Estado dominicano adecuó la legislación interna al Derecho Internacional Público mediante la Ley No. 200-04, promulgada en fecha veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), sobre Libre Acceso a la Información Pública y, en particular, al establecer en el artículo 3 de dicha ley, que: *Todos los actos y actividades de la Administración Pública, centralizada y descentralizada, incluyendo los actos y actividades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como la información referida a su funcionamiento estarán sometidos a publicidad, en consecuencia, será obligatorio para el Estado Dominicano y todos sus poderes y organismos autónomos, autárquicos, centralizados y/o descentralizados, la presentación de un servicio permanente y actualizado de información (...).*

10.5. El derecho al libre acceso a la información pública también fue reconocido en la Constitución vigente, específicamente en el artículo 49.1, texto en el cual se establece que: *[t]oda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir informaciones de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley.*

10.6. El indicado derecho a la información está vinculado a uno de los deberes fundamentales previstos en el artículo 75 de la misma Constitución. En efecto,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

según el artículo 75.12, todas las personas tienen el deber de *[v]elar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.*

10.7. La vinculación que existe entre el derecho a la información pública y el mencionado deber fundamental radica en que las personas y grupos sociales necesitan tener acceso a la información pública para estar en condiciones de defender la calidad de la democracia, el patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.

10.8. Luego de exponer las consideraciones generales que anteceden, entramos en el análisis del caso que nos ocupa. En este sentido, el tribunal que dictó la sentencia recurrida consideró que la institución demandada en amparo no tenía la obligación de dar a conocer la relación de las entradas y salidas de las aeronaves que embarcan y desembarcan en el aeropuerto de Punta Cana; igualmente, el referido tribunal es del criterio que la institución demandada no tenía que suministrar el nombre, cargo y salarios de sus funcionarios y empleados.

10.9. La decisión recurrida se fundamenta en el artículo 17, letra a, de la Ley No. 200-04, sobre Libre Acceso a la Información Pública, texto que libera de publicidad las informaciones de carácter reservado; igualmente, el tribunal se basó en el artículo 18 de la referida ley, texto que también libera de publicidad los datos personales y de carácter íntimo.

10.10. El Tribunal Constitucional considera, al igual que el tribunal que dictó la sentencia recurrida, que las informaciones vinculadas a la entrada y salida de las aeronaves de un aeropuerto cualquiera, así como las grabaciones de radio entre los pilotos y la Torre de Control constituyen datos reservados y sensibles, en la medida en que quien dispone de las mismas puede usarlas de manera inadecuada y poner en riesgo la seguridad interna del país. En este



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orden, las referidas informaciones no deben suministrarse a particulares, sino a organismos oficiales cuando las necesiten para cumplir con las funciones que les asignan la Constitución y las leyes.

10.11. En lo que respecta a la nómina de la institución pública, el Tribunal Constitucional estableció en la sentencia TC/0042/2012, de fecha veintiuno (21) de septiembre, que los datos que contiene la misma no constituyen informaciones reservadas ni sensibles y que, en consecuencia, deben ponerse a la disposición de todas las personas que los requieran, criterio que se reitera en el presente caso.

10.12. El tribunal que dictó la sentencia objeto del recurso de revisión interpretó incorrectamente el artículo diecisiete (17) de la referida Ley sobre Libre Acceso a la Información Pública, al considerar que la nómina de una institución pública constituye información reservada, en tal sentido, procede anular la indicada decisión.

10.13. El Tribunal Constitucional debe, cuando anula una sentencia, devolver el expediente por ante la jurisdicción que dictó la sentencia recurrida con la finalidad de que el caso sea fallado con estricto respeto a la Constitución, en aplicación de lo que establece el artículo 54.10 de la referida Ley 137-11. En el presente caso, sin embargo, lo procedente es que el Tribunal Constitucional decida el recurso interpuesto contra la sentencia de amparo, en razón de que después de la promulgación de la referida Ley 137-11, las Salas de la Suprema Corte de Justicia no tienen competencia para conocer de los recursos que se interpongan contra las referidas sentencias.

10.14. En virtud de las motivaciones anteriores, procede anular la sentencia No. 130 dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, revocar la sentencia No. 064-2010, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y acoger parcialmente la acción de amparo, ordenando al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), la entrega inmediata de los nombres de cada uno de sus empleados y funcionarios, indicando el cargo y el salario de cada uno de ellos.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, Presidente y Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto, 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 disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible el recurso de revisión constitucional de sentencia interpuesto por la Asociación Nacional de Pilotos contra la sentencia No.130, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en fecha siete (7) de marzo de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: ACOGER el recurso de revisión de decisión jurisdiccional anteriormente descrito y, en consecuencia, **ANULAR** la sentencia No.130, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en fecha siete (7) de marzo de dos mil doce (2012).

TERCERO: REVOCAR la sentencia No. 064-2010, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el veinticinco (25) de mayo de dos mil diez (2010).

CUARTO: ACOGER, parcialmente, la acción de amparo interpuesta por la Asociación Nacional de Pilotos contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil y, en consecuencia, **ORDENAR** al Instituto Dominicano de Aviación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Civil (IDAC), la entrega inmediata de los nombres de cada uno de sus empleados y funcionarios, indicando el cargo y el salario de cada uno de ellos.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Asociación Nacional de Pilotos; a la parte recurrida, el Instituto Dominicano de Aviación Civil; y a la Suprema Corte de Justicia.

SEXTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la referida Ley No.137-11.

SEPTIMO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, en funciones de Presidenta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURI EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE DECISIÓN JURISDICCIONAL INCOADO POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE PILOTOS, CONTRA LA SENTENCIA NÚMERO 130, DICTADA POR LA TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EL SIETE (7) DE MARZO DE DOS MIL DOCE (2012).

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia a fin de ser coherentes con la posición mantenida, ejercitamos la facultad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto disidente, fundado en las siguientes razones:

El caso que nos ocupa, se origina con la solicitud de informaciones formulada por la parte recurrente, Asociación Nacional de Pilotos, a la parte recurrida Instituto Dominicano de Aviación Civil, cuyo suministro esta última negó, al amparo de lo que establece la ley número 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública. Ante tal negativa, la parte recurrente interpuso una acción de amparo, que fue rechazada en primer grado, y luego recurrió en casación ante la Suprema Corte de Justicia, cuya Tercera Sala rechazó, a su vez, el recurso de casación contra la referida sentencia de amparo. Esta última acción ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, mediante un recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales.

En la especie, el Tribunal Constitucional sostiene que todas las sentencias que hayan adquirido la autoridad de cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) pueden ser objeto del recurso de revisión constitucional, independientemente de la materia de que se trate; y, en tal virtud, procedió a admitir el presente recurso, y acogió parcialmente las pretensiones de la parte recurrente, anulando la sentencia número 130 dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha siete (7) de marzo de dos mil doce (2012), y ordenando al Instituto Dominicano de Aviación Civil que entregue inmediatamente la lista de los nombres de cada uno de sus empleados y funcionarios, indicando al mismo tiempo el cargo y salario de cada uno de ellos.

El Tribunal Constitucional justificó su decisión de anular la referida sentencia y decidir la solución del conflicto sin enviar el expediente a la jurisdicción que dictó la sentencia atacada, considerando que, en razón de la promulgación de la ley número 137-11, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para conocer del recurso de casación en contra de las sentencias de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Disentimos de la decisión que ha tomado este Tribunal, por los motivos que se exponen a continuación:

1) A los fines de revelar la sensibilidad de la situación planteada, resulta útil destacar y precisar que el Tribunal Constitucional ha sido apoderado de un recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales contra una sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, en ocasión de un recurso de casación intentado contra una sentencia de amparo.

2) Constituye, en efecto, un hecho de una muy alta sensibilidad jurídica, que el Tribunal Constitucional admita una acción constitucional -como este recurso-, contra un proceso constitucional –como el proceso de amparo- que ya culminó con la sentencia recurrida y que, en tal virtud, proceda a revisar esta última.

3) A los fines de dilucidar la cuestión, se analizarán las disposiciones de la Constitución y de la Ley No. 137-11, relativas a la naturaleza del régimen del amparo y del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, se verificará su procedencia, se revisará la experiencia comparada y se valorarán, finalmente, las consecuencias.

Sobre la naturaleza del régimen del amparo en República Dominicana

4) El amparo era regulado por la Ley No. 437-06, que, en su artículo 1, establecía: *"La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública, o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución de la libertad individual, tutelada por el Hábeas Corpus."*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5) Asimismo, en su artículo 29, dicha ley consagraba las posibilidades recursivas en esta materia, en los términos siguientes: *"La sentencia emitida por el juez de amparo no será susceptible de ser impugnada mediante ningún recurso ordinario o extraordinario, salvo la tercería o la casación, en cuyo caso habrá de procederse con arreglo a lo que establece el derecho común"*¹

6) La Constitución de la República, promulgada el 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes: *"Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades"*². Así, en la actualidad, es desde el texto supremo que se aportan los elementos esenciales que caracterizan al régimen del amparo.

7) Posterior a la promulgación de la Constitución, el 15 de junio de 2011, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11, la cual vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes: *"La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data"*.

8) A partir de la entrada en vigencia del referido texto legal, las posibilidades recursivas en esta materia son las que provee su artículo 94, el cual dispone: *"Todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden*

¹ El subrayado es nuestro.

² El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional*³ en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley”.

9) Esa misma disposición revela, además, otra norma, por demás fundamental: contra las decisiones de amparo, no hay recursos, salvo la revisión y la tercería. El párrafo del referido artículo, en efecto, no podía ser más claro: *“Ningún otro recurso es posible, salvo la tercería”*⁴, reza.

10) En materia de amparo, contra las decisiones en casación de la Suprema Corte de Justicia -antes-, ni en revisión del Tribunal Constitucional -ahora-, no existía ni existe otra posibilidad recursiva. Queda claro que en nuestro país, el régimen del amparo ha registrado una característica recurrente: la de ser un régimen de única instancia, en el que se prevé la posibilidad de un recurso extraordinario. Como ha dicho Eduardo Jorge Prats: *“La tendencia de la evolución legislativa del amparo en los últimos años en la República Dominicana ha sido la de configurar el amparo como un procedimiento de instancia única, sin doble grado de jurisdicción, todo ello sobre la base del carácter sumario y rápido de la acción y como una manera de empoderar al juez ordinario del amparo. La derogada Ley 437-06 estableció que las decisiones de amparo solo eran susceptibles del recurso de tercería y del de casación. La LOTCPC mantiene este principio pero sustituye la casación por la revisión ante el Tribunal Constitucional”*⁵.

11) Como se aprecia, el régimen del amparo culminaba, y culmina, con la decisión de esos recursos –el de casación antes, y el de revisión ahora-, de manera que, en todo caso, la última palabra ha sido puesta en manos del órgano de cierre del sistema de justicia –antes, la Suprema Corte de Justicia; ahora, el Tribunal Constitucional-. El propósito era, y es, obvio: que la decisión del recurso fuera definitiva. En relación con esto, Eduardo Ferrer

³ El subrayado es nuestro.

⁴ El subrayado es nuestro.

⁵ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*; Amigo del Hogar, Santo Domingo, 2011, p. 189. El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mac Gregor ha dicho: *"Las anteriores magistraturas constitucionales⁶, por lo general, conocen del amparo en grado de revisión, sea segunda o incluso tercera instancia y de manera definitiva⁷. Constituyen órganos límites de los sistemas jurídicos para la aplicación e interpretación de los derechos y libertades constitucionales"⁸.*

12) Por eso, si bien la Ley No. 137-11 abre la posibilidad de un recurso -único recurso, vale insistir-, tal posibilidad no se puede ejercer de forma alegre y, por el contrario, es encarecida con el filtro de la admisibilidad, dispuesto por su artículo 100, que reza: *"La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales"*.

13) El amparo, como ha dicho el colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, *"No es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional"*⁹ y, en tal sentido, *"no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran"*¹⁰. A lo que agrega: *"Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que*

⁶ Se refiere, específicamente, a las de Andorra, Chile, Ecuador, España, Guatemala, Perú, Bolivia, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Venezuela, Argentina, Brasil, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay (*Juicio de amparo y derecho procesal constitucional*; Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, primera edición, mayo de 2010, p. 240.)

⁷ El subrayado es nuestro.

⁸ Ferrer Mac Gregor, Eduardo. Op. Cit., pp. 240- 241. El subrayado es nuestro.

⁹ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y Procedimiento en la Tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

¹⁰ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación”¹¹.

14) En fin que, así caracterizado, el régimen del amparo es un régimen especial dentro de nuestro sistema jurídico; es uno y único; *“está dotado de plena autonomía –como ha dicho el Magistrado Rafael Luciano Pichardo, si bien refiriéndose a la acción de amparo- y tiene vida propia, excluyente de otros institutos procesales conexos ni es accesorio a otra garantía”¹²*. Como tal, no tiene solución de continuidad en otros ámbitos, en el régimen ordinario, a través de otros recursos. Lo que se decide en él, en él termina, hasta ahí llega.

15) Ese diseño no es casual. Tampoco es defectuoso; en él no hay ausencias ni imprevisiones. Por el contrario, en el mismo se aprecia una clara y consistente conciencia de lo que se ha querido hacer, la cual quedó expresada en las leyes señaladas. Otra cosa es que no se esté de acuerdo con ese diseño y que ahora se procure, consciente o inconscientemente, desnaturalizarlo. La realidad, sin embargo, no ofrece duda de que ese, así descrito, es el esquema vigente en nuestro país y de que cualquier actuación al margen del mismo constituiría un atentado a su integridad y, consecuentemente, a su eficacia y eficiencia.

16) El fundamento de ese diseño es que el régimen del amparo -la acción y el recurso de revisión-, en la medida en que está destinado a solventar asuntos tan graves como la afectación de los derechos fundamentales, es de tal importancia en un Estado Social y Democrático de Derecho, que la Constitución y las leyes garantizan no sólo su uso sino, más aún, su uso adecuado, eficiente y efectivo.

17) La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a lo que entiende como recursos adecuados y eficaces y, en este sentido, ha dicho:

¹¹ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

¹² Luciano Pichardo, Rafael. En: Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., pp. 143- 144. El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*“Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable. Por ejemplo, un procedimiento de orden civil, expresamente mencionado por el Gobierno, como la presunción de muerte por desaparecimiento, cuya función es el de que los herederos puedan disponer de los bienes del presunto muerto o su cónyuge pueda volver a casarse, no es adecuado para hallar la persona ni para lograr su liberación si está detenida.”*¹³

18) Y, asimismo, ha dicho: *“Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.”*¹⁴

19) Conviene, pues, insistir en los elementos característicos que aporta la Constitución de la República: su carácter preferente, sumario e informal. Se procura, como es fácil advertir, que los problemas a solventar, lo sean con presteza, al margen de acciones, recursos, procedimientos que puedan afectar su efectividad; y preservar, así, su naturaleza, la relevancia de su destino jurídico.

20) Por eso, por ejemplo, los plazos previstos, breves cuando no brevísimos; así como la señalada exigencia del artículo 100 de la Ley No. 137-11, las características del procedimiento, la naturaleza de la prueba y de la audiencia y las atribuciones del juez, entre otros elementos distintivos.

¹³ Corte IDH. *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C. No. 6. El subrayado es nuestro.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C. No. 6.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21) Por eso, el carácter de las sentencias, ejecutorias de pleno derecho, incluso sobre minuta.

22) Y por eso, también, lo dispuesto por el artículo 103 de la misma ley en el sentido de que *"Cuando la acción de amparo ha sido desestimada por el juez apoderado, no podrá llevarse nuevamente ante otro juez"*; disposición que deja claro, nueva vez, el propósito de evitar que el amparo se pueda convertir en pretexto para la interposición de repetidas acciones que relajen su carácter.

Sobre la nueva realidad legal y procesal vigente en nuestro país

23) En nuestro país se ha producido una nueva realidad legal y procesal, signada por tres momentos: el de la promulgación de la Constitución el 26 de enero de 2010, el de la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11 el 15 de junio de 2011, y el de la conformación del Tribunal Constitucional a finales de diciembre de 2011.

24) Es, por cierto, natural que la entrada en operación de esa nueva realidad impacte en los procesos que de ella se derivan, algunos de los cuales eran acaso imprevisibles para el legislador, incluso que contradigan y entorpezcan la lógica del diseño constitucional y legal realizado; frente a lo cual el Tribunal tiene la responsabilidad de afinar su mirada y contribuir a los esclarecimientos necesarios, garantizando el ejercicio efectivo y eficiente de los derechos y de las garantías consagradas en la Constitución y en las leyes.

25) El nuevo texto supremo consagra un nuevo sistema de control de la constitucionalidad. En su artículo 184, instauró una jurisdicción especializada, este Tribunal Constitucional, a los fines de *"garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales"*. No obstante, dicho órgano no se constituyó hasta diciembre de 2011, ínterin en el que sus funciones fueron ejercidas por la Suprema Corte de Justicia, conforme lo dispuso la tercera disposición transitoria de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26) Ese nuevo sistema de control de la constitucionalidad es mixto: tiene vigencia el control concentrado, señalado en el párrafo anterior, y tiene vigencia el control difuso, en manos de todos los tribunales de la República, conforme lo establece el artículo 188 en los términos siguientes: *“Los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento”*.

27) Tal dualidad supone una gran riqueza y potencialidad, y constituye uno de los grandes aciertos del diseño realizado. Pero supone, también, una mayor complejidad, la que, por cierto, no escapó al entendimiento ni al interés ni a la decisión del legislador.

28) Es eso lo que explica que el texto supremo consagrara, en su artículo 277, la imposibilidad de que el nuevo Tribunal Constitucional pudiera examinar o revisar *“las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia”*¹⁵, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución”.

29) El propósito fundamental de dicha disposición es *“vincular el control difuso a cargo de los jueces del Poder Judicial con el control en manos del Tribunal Constitucional”*¹⁶, a los fines de preservar *“la seguridad jurídica, al evitarse que en el ordenamiento jurídico coexistan interpretaciones diversas de la Constitución”*¹⁷, y de garantizar *“que la Constitución sea aplicada de modo homogéneo en el territorio nacional y sin vulnerar el principio de igualdad ante la Constitución y las leyes”*¹⁸.

30) El referido artículo 277 dispone también que la revisión, por parte del Tribunal Constitucional, de *“las posteriores”*, es decir de las decisiones

¹⁵ El subrayado es nuestro.

¹⁶ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., pp. 122- 123.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada después del 26 de enero de 2010, estará sujeta “al procedimiento que determine la ley que rija la materia”¹⁹.

31) La ley que, así anunciada, vino a regir la materia y a determinar dicho procedimiento, es la Ley No. 137-11.

32) La precisión anterior es importante porque revela que son de naturaleza legal, no constitucional, los aspectos procedimentales relativos a la posibilidad de revisar las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada después del 26 de enero de 2010 por parte del Tribunal Constitucional.

33) Es, en efecto, el artículo 53 de la referida ley que consagra tal posibilidad, instaurando, de esa forma, el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, en los términos siguientes: *“El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010”*, si bien el mismo solo en los casos que dicho texto establece a continuación, a los que nos referiremos más adelante.

34) El sentido de dicho artículo 53 queda claro desde los párrafos iniciales de la ley. Así, en su considerando noveno, reconoce la necesidad de *“establecer un mecanismo jurisdiccional a través del cual se garantice la coherencia y unidad de la jurisprudencia constitucional, siempre evitando la utilización de los mismos en perjuicio del debido proceso y la seguridad jurídica”*; mientras que, en su considerando décimo, recuerda que *“en tal virtud, el Artículo 277 de la Constitución de la República atribuyó a la ley la potestad de establecer las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada protección y armonización de los bienes jurídicos envueltos en la*

¹⁹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*sinergia institucional que debe darse entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, tales como la independencia judicial, la seguridad jurídica derivada de la adquisición de la autoridad de cosa juzgada y la necesidad de asegurar el establecimiento de criterios uniformes que garanticen en un grado máximo la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales”*²⁰

35) Como se ha visto, es a través de lo dispuesto por este artículo 53 que se pretende recurrir las decisiones de casación en materia de amparo, contradiciendo, entonces, al artículo 94 de la misma ley, el cual consagra la imposibilidad de otros recursos en materia de amparo, salvo la revisión y la tercería. Frente a esta situación, deviene fundamental que el Tribunal Constitucional precise el alcance del referido texto -si se refiere a las decisiones tomadas en el régimen ordinario o si, también, a las decisiones en segunda y última instancia tomadas en el régimen del amparo, las que, como se ha visto, tienen el carácter de definitivas-, deslinde los campos del régimen de amparo y del régimen ordinario y, consecuentemente, del alcance de los recursos de revisión de amparo y de los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales.

36) A los fines de ilustrar la situación planteada, en el marco de la señalada nueva realidad legal y procesal dominicana, es útil distinguir entre:

a. Decisiones tomadas por la Suprema Corte de Justicia, en virtud de recursos de casación incoados conforme la antigua Ley No. 437-06, luego de la entrada en vigencia de la nueva Constitución el 26 de enero de 2010 y antes de la entrada en vigencia de la nueva Ley No. 137-11, el 15 de junio de 2011, y de la integración del Tribunal Constitucional el 22 de diciembre de 2011;

b. Decisiones tomadas por la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, en virtud de recursos de revisión constitucional de

²⁰ Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Los subrayados son nuestros.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, incoados conforme la nueva Ley No. 137-11, y antes de la integración del Tribunal Constitucional; y

c. Decisiones tomadas por el Tribunal Constitucional, en virtud de recursos de revisión constitucional de amparo incoados conforme la Ley No. 137-11.

37) Esos tres escenarios tienen en común su arquitectura procesal, es decir, una acción y un recurso –por cierto, con similares características –, cuya decisión, en manos del órgano de cierre del sistema de justicia, es definitiva. Y tienen en común, también, la obviedad –y acaso aquí se encuentre la sutileza y, por eso mismo, la delicadeza y la dificultad de este asunto- de que tales decisiones cumplen con el perfil de las decisiones jurisdiccionales que pueden ser recurridas conforme el artículo 53 -que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al 26 de enero de 2010-. Así, pues, esta es, justamente, la cuestión que hay que abordar: si procede que, contra la referida decisión de alzada, pueda producirse una nueva decisión; o bien, más concretamente, si el propósito de ese texto es abrir la posibilidad de que decisiones de amparo tomadas por la Suprema Corte de Justicia como Corte de Casación y que, como tales, culminaron las posibilidades que proveía el régimen de amparo vigente entonces, puedan ser ahora recurridas ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. A continuación nos detendremos en los tres escenarios:

a) En el segundo y en el tercer escenario, es clara la improcedencia de que las pretensiones presentadas en el marco de un recurso de revisión -decidido por la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, o por el propio Tribunal Constitucional-, sean promovidas ahora a través de un recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales ante el Tribunal Constitucional. Tales decisiones, en efecto, a pesar de que cumplen con el perfil detallado por el artículo 53, son decisiones del Tribunal Constitucional y, como tales, son definitivas e irrevocables. En todo caso, ellas deben ser



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmitidas por el Tribunal Constitucional porque ya las decidió, incluso cuando lo fueron en manos de la Suprema Corte de Justicia, pues esta lo hizo en ejercicio de la tercera disposición transitoria de la Constitución; y

b) En relación con el primer escenario, la situación es, ciertamente, más sutil y acaso por eso mismo más difícil, si bien es claro, también, que la vía que abrió el artículo 53 tiene otro propósito sustancialmente distinto al que ahora se pretende, como hemos precisado en párrafos anteriores. Estos recursos deben ser inadmitidos, con lo cual se deslindarían las áreas de influencia de los recursos de revisión de amparo y de los recursos de revisión jurisdiccional, se reafirmaría la naturaleza del régimen del amparo vigente en nuestro país, conforme el diseño constitucional y legal realizado, y se fortalecería su efectividad y eficiencia como garantía de los derechos fundamentales. Así, pues, todo el análisis que sigue, se refiere, en realidad, a lo que ocurre en este escenario.

38) En todo caso, es fundamental tener presente que los recursos contra las decisiones de amparo –los de casación, antes; y los de revisión, ahora-, tienen su razón de ser en la posibilidad de que el juez apoderado de una acción de amparo cometa errores e injusticias, violente derechos, eventualidad en la que el ciudadano ha de tener una opción jurisdiccional para buscar la protección y restauración necesarias. Como ha dicho Jorge Prats, este *“es claramente un recurso excepcional que se puede incoar no tanto para la protección de los derechos, sino (...) 'para cuando falla la garantía de la protección de los derechos, para corregir los errores que se pueden cometer en el interior del sistema de protección de los derechos diseñado por el constituyente'.”*²¹ .

39) Asimismo, es igualmente fundamental tener presente que, sin embargo, cumplidas esas posibilidades recursivas, contra esas decisiones de alzada no existía ni existe la posibilidad de más recursos, muy a pesar de la inevitable

²¹ Jorge Prats, Eduardo, Op. cit., pp. 125- 126.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

falibilidad de los jueces y de que, en tal virtud, como siempre -en todas las decisiones judiciales, en cualquier instancia, en cualquier materia, en cualquier sistema jurídico-, en estas también se pueden cometer errores, producir equívocos, violentar y afectar derechos de los justiciables involucrados en estos procesos.

40) La falibilidad de los jueces, expresión innegable de la realidad, es, justamente, el argumento que se plantea con más fuerza para justificar la posibilidad de que las decisiones de casación en materia de amparo, puedan ser nuevamente recurridas por la vía del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales ante el Tribunal Constitucional, posibilidad que, según los sustentadores de esta posición, es provista por los artículos 277, constitucional, y 53 de la Ley No. 137-11.

Sobre el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales

41) En todo caso, conviene retener que las nuevas posibilidades recursivas consagradas en el artículo 53, están limitadas a unas causales de admisibilidad que la propia ley determina.

42) Dichas causales son las siguientes:

a. *“Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza”.*

b. *“Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional”.* Y

c. *“Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental”.*

43) La tercera causal tiene, a su vez, tres requisitos:

a. *“Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma”.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *“Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada”. Y*

c. *“Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar”.*

44) Como se aprecia, las causales de admisibilidad del artículo 53 son especialmente exigentes, mucho más exigentes que las consagradas por el artículo 100 para el recurso de revisión de amparo, siendo que la *"especial trascendencia en materia de revisión de decisiones de amparo es menos objetiva que la exigida en la revisión contra decisiones firmes regulada por los artículos 53 y 54, en la medida en que el Tribunal Constitucional podrá tomar en cuenta la entidad del perjuicio causado a un litigante en un determinado procedimiento de amparo, pues la LOTCPC le permite ponderar la 'concreta protección de los derechos fundamentales' (artículo 100) para admitir el recurso (...)"*²².

45) Dichas causales son, en efecto, tan exigentes que, al evaluar su aplicación al caso de un recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales contra una sentencia de casación en materia de amparo, se nos abalanza la inquietud en torno a la razonabilidad y pertinencia de que las decisiones en materia de amparo, caracterizadas de la forma en que se ha hecho, queden subordinadas a una serie de requisitos tan rigurosos como los planteados. Así, el esquema de admisibilidad consagrado por el artículo 53 es el de tres causales y, en relación con la tercera causal, tres requisitos con la exigencia de que todos tienen que cumplirse y esto sin perjuicio de que, además, ha de cumplirse con lo establecido por el párrafo de dicho artículo en los términos siguientes: *“La revisión por la causa prevista en el numeral 3) de este*

²² Jorge Prats, Eduardo, Op. cit., p. 189. El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo solo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando este considere que, en razón de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El tribunal deberá motivar sus decisiones”. No es razonable pensar que un proceso de amparo pueda quedar sometido a tales exigencias.

46) En este punto, conviene tener presente la naturaleza del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales. Jorge Prats subraya que este, *“contrario al amparo en donde la sentencia adoptada por el juez aborda todos los extremos materiales necesarios para administrar justicia, en la revisión el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre ‘los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar’ (artículo 53.3.c de la LOTCPC). La diferencia con el amparo aquí es obvia: mientras el juez de amparo no solo constata si se ha producido o no la violación de un derecho fundamental, decidiendo además sobre todas las consecuencias que dicha constatación comporta (por ejemplo, reintegrando a la escuela a un alumno expulsado sin un previo y justo procedimiento disciplinario), la sentencia de revisión dictada por el Tribunal Constitucional tan solo verifica si se ha violado un derecho fundamental, reponiendo las actuaciones al momento en que se produjo la violación, de modo que se continúe el procedimiento judicial ordinario y se administre justicia sin que se viole derecho fundamental alguno, debiendo el tribunal de envío conocer nuevamente el caso, ‘con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado’ (artículo 54.10 de la LOTCPC)”²³*

47) En fin que, como se ha visto, las exigencias y los requisitos establecidos por el artículo 53 para la admisibilidad de un recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales pierden todo sentido, cuando se evalúa su aplicación a una

²³ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 126. El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión de casación en materia de amparo. Y es que, en efecto, carece de sentido que, conforme a la naturaleza, a la dinámica, a la lógica del régimen del amparo, un proceso de amparo quede sujeto al filtro establecido en el referido texto.

48) Conviene, pues, reiterar y subrayar que el legislador consagró un recurso particular para la revisión de amparo y que, al hacerlo, se ocupó de aclarar que ningún otro recurso era posible. Si era interés del legislador que las decisiones de amparo pudieran ser recurridas mediante el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales consagrado en el artículo 53, ninguna falta hacía consagrar el recurso del artículo 94; habría podido dejar las decisiones jurisdiccionales en materia de amparo sujetas a la vía del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales. Si no lo hizo, como en efecto, fue porque quiso consagrar un régimen particular, el del amparo, con una posibilidad recursiva, que es el recurso de revisión de amparo establecido en el artículo 94, y consagrar, aparte, un recurso de revisión de las demás decisiones jurisdiccionales, provenientes del régimen ordinario.

49) Como se ha dicho antes, el régimen del amparo es uno y único. No tiene solución de continuidad en otros ámbitos. En nuestro país, el del amparo es un régimen de instancia única, que incluye la posibilidad de un recurso de alzada, de revisión, sujeto al cumplimiento de lo establecido en el artículo 100 de la Ley No. 137-11.

50) Admitir que las decisiones de alzada tomadas en el régimen del amparo –las de casación, antes; y las de revisión, ahora- sean revisadas por la vía del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales implica la instauración de una vía recursiva que no ha sido prevista por la Constitución ni por la ley, la que, como tal, impactará negativamente no solo en la integridad del régimen del amparo sino también, lo que es más grave, en la integridad del sistema jurídico y del Estado Social y Democrático de Derecho.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Algunas consecuencias de admitir el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales contra decisiones de casación en materia de amparo

51) Finalmente, admitir recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales contra sentencias de casación en materia de amparo, tiene consecuencias que contradicen la naturaleza y la esencia del régimen del amparo. En efecto:

a. La Ley No. 137-11, en su artículo 54.9, establece que *"La decisión del Tribunal Constitucional que acogiere el recurso, anulará la sentencia objeto del mismo y devolverá el expediente a la secretaria del tribunal que la dictó"*; y, en su artículo 54.10, que *"El tribunal de envío conocerá nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa"*. Así, en la eventualidad de tal envío:

a.1. El mismo implicaría la aplicación de criterios y normas propios del régimen ordinario, no del que amerita la especificidad propia del régimen del amparo; y así vendría a ser que una decisión proveniente de este régimen, sería conocida conforme los términos en los que se conoce cualquier caso proveniente del régimen ordinario. Esto no sólo desnaturalizaría el amparo sino que, por eso mismo, tendría consecuencias negativas diversas. En este sentido, resaltan las relativas a los plazos –particularmente, por el recurso de revisión de amparo- para la solución de los asuntos, mucho más breves que los establecidos por el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, lo que, a su vez, prolongaría en el tiempo la aplicación de las decisiones tomadas en materia de amparo, en grave perjuicio de los derechos fundamentales que resulten amparados por dichas decisiones.

a.2. La posibilidad de envío por parte del Tribunal Constitucional a la Suprema Corte de Justicia para su nuevo conocimiento, conforme los términos del artículo 54.10, promovería una situación -el conocimiento de un recurso de casación en materia de amparo- para la cual la Suprema Corte de Justicia ya



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no tiene competencia, pues la Ley No. 137-11, como se ha visto, modificó el régimen del amparo en nuestro país y eliminó el recurso de casación en manos de la Suprema Corte de Justicia e instauró, en su lugar, el recurso de revisión de amparo en manos del Tribunal Constitucional. Y

a.3. Se promovería la violación del principio de aplicación inmediata de las leyes procesales, en la medida en que, con el referido envío y el consecuente conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia, se estaría aplicando la anterior Ley No. 437-06 y no la vigente Ley No. 137-11.

b. Los procesos constitucionales -como la acción de amparo y el recurso de revisión de amparo- son de naturaleza sencilla, informal y sumaria. Su conocimiento, sin tomar en consideración estas características esenciales, no solo afectarían la integridad del régimen sino que promoverían un desorden procesal.

c. Los procesos de justicia constitucional deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos, sin demoras innecesarias, pues lo contrario iría en desmedro de los principios de cosa juzgada constitucional y de seguridad jurídica.

d. Se afectaría, consecuentemente, la seguridad jurídica, en la medida en que se estarían modificando las reglas establecidas por la Constitución y las leyes para el régimen del amparo, el cual estaría siendo modificado –no por el legislador sino por este Tribunal- no solo para incluirle una nueva posibilidad recursiva –la del recurso de revisión jurisdiccional de decisiones jurisdiccionales-, sino, peor aún, con características esencialmente diferentes a las del régimen del amparo.

e. La impugnación de un proceso de amparo que procura la protección de derechos fundamentales a través de un proceso de otra naturaleza, prolongaría indebidamente la posibilidad de gozar efectivamente de estos derechos, lo cual resulta contradictorio con la naturaleza que caracteriza al régimen del amparo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Se promovería una situación de inequidad entre los usuarios del régimen del amparo, aquellos que lo hicieron conforme la anterior Ley No. 437-07 y aquellos que lo hacen conforme la nueva Ley No. 137-11, a todas luces inaceptable para el Estado Social y Democrático de Derecho. En efecto, quienes hicieron uso del régimen de amparo conforme la anterior Ley No. 437-06 tendrían una posibilidad recursiva -la revisión de la decisión de la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales- que no tendrán los usuarios del régimen de amparo conforme la nueva Ley No. 137-11.

g. Se afectaría lo que algunos denominan “situación jurídica consolidada”, realizada conforme el régimen del amparo vigente en la legislación anterior, la cual quedaría desvirtuada en la eventualidad de la admisión y eventual acogimiento de un recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales de una sentencia de casación de la Suprema Corte de Justicia en materia de amparo. De conformidad con una sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica, este mismo Tribunal, en su sentencia TC/0013-2012, ya dijo que el concepto de “derecho adquirido” y de “situación jurídica consolidada”, aparecían estrechamente relacionados, y estableció que “la situación jurídica consolidada representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún.” Tal es el caso de las decisiones de casación de la Suprema Corte de Justicia en materia de amparo: han generado derechos adquiridos, constituyen situaciones jurídicas consolidadas.

Sobre la experiencia comparada

52) Conviene retener que el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, *"A pesar de que, por su denominación y configuración legal, (...) es formalmente de revisión, en aplicación del artículo 277 de la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, lo cierto es que materialmente nos encontramos frente a un recurso de amparo contra decisiones jurisdiccionales firmes”²⁴ .

53) Así, lo que se plantea en la especie no es solamente recurrir lo que, en rigor, no es recurrible, puesto que, como se ha explicado, el régimen del amparo no tiene solución de continuidad en otros ámbitos jurídicos y procurar esto, en este caso por la vía del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, sería instaurar una vía recursiva inexistente, una posibilidad recursiva que el legislador no consagró; sino, peor aún, promover un escenario en el que una decisión de alzada en materia de amparo -con la que, por tanto, se culmina el régimen del amparo- sería recurrida mediante un recurso que, como se ha dicho, es materialmente un recurso de amparo. Hablamos de lo que en otras latitudes se ha conocido como tutela sobre tutela -o bien, amparo sobre amparo- y ha sido rechazado, lo mismo por la jurisprudencia que por la doctrina, como podremos apreciar a continuación.

54) Como se había advertido al inicio, conviene hacer provecho, también, de la experiencia comparada. En Colombia, país que ha logrado un importante desarrollo en el tratamiento del amparo, opera un régimen de amparo con características particulares. Carlos Rodolfo Ortega Montero lo explica en los términos siguientes: *"Sin perjuicio del cumplimiento inmediato que imponga un fallo de tutela, podrá interponerse recurso de impugnación contra el mismo, para que el superior jerárquico del juez que lo produjo, lo revise, practique otras pruebas si así lo considera pertinente, debiendo proferir un segundo fallo dentro de los veinte días a la recepción del expediente"*²⁵ . A lo que agrega: *"La Corte Constitucional tiene a su cargo la revisión automática y eventual de los fallos que se dicten en acción de tutela. El fallo definitivo de una tutela, impugnada o no, debe ser enviado a esa corporación para que sea*

²⁴ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., pp. 125- 126. El subrayado es nuestro.

²⁵ Ortega Montero, Carlos Rodolfo. *Derecho Constitucional Colombiano*, Grupo Editorial IBAÑEZ, tercera edición, Colombia, 2012, pp. 102- 103.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revisado, si por la importancia e ilustración de su tema, haya sido seleccionado para tal fin" ²⁶ . La decisión de la Corte es, entonces, definitiva.

55) La Corte colombiana ha deslindado claramente la naturaleza del régimen del amparo y la del régimen ordinario y, en su sentencia TC-01/92, ha dicho lo siguiente: *"En otros términos, la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, (...) que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce"* ²⁷ .

56) Frente al argumento de la falibilidad de los jueces –aun lo de amparo- y la posibilidad de que estos, con sus decisiones, violen derechos fundamentales, argumento esgrimido por quienes promueven que, a través del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, se puedan revisar sentencias de casación en materia de amparo, vienen bien las consideraciones vertida por la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia SU-1219/01. Aparte las diferencias y los matices que puedan encontrarse en los respectivos regímenes de amparo y, por supuesto, en relación con el caso decidido por la Corte con la referida sentencia, los conceptos desarrollados en la ocasión son particularmente útiles en este análisis. Ha dicho la Corte: *"Es incontestable que, tratándose de fallos de tutela, un juez también puede equivocarse. Los jueces de tutela no son infalibles en sus decisiones y actuaciones, como tampoco inmunes a las reclamaciones por violación de derechos fundamentales."*

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., pp. 43- 44.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“No obstante, hay diferencias de competencia y de procedimiento entre las actuaciones de los jueces ordinarios y las actuaciones de los jueces de tutela que justifican la existencia de mecanismos diferentes para la protección de los derechos fundamentales ante un error judicial.

“En efecto, las actuaciones judiciales de los jueces ordinarios al decidir, principalmente, sobre asuntos de orden legal eventualmente pueden representar un desconocimiento absoluto de los derechos constitucionales fundamentales y constituir en situaciones extremas vías de hecho susceptibles de impugnación mediante la acción de tutela. Tal conclusión se impone por la necesidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales –que no son el referente usual e inmediato de los jueces ordinarios- y de acompasar la jurisprudencia y la legislación a la Constitución. La razón de esta exigencia de unidad y coherencia es obvia: el ordenamiento jurídico es uno solo y la legislación debe interpretarse y aplicarse de conformidad con la Constitución.

“En el caso de los fallos de tutela, en cambio, el objeto principal y específico es precisamente la protección de los derechos fundamentales. En el proceso de tutela se aplica de manera directa la Constitución al análisis de las acciones u omisiones de autoridades públicas o de ciertos particulares. La principal característica de la acción de tutela, su rasgo definitorio, es su especificidad: la acción de tutela es un mecanismo cuya función esencial es asegurar el respeto y el goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales y, en ese sentido, su razón de ser específica es lograr la aplicación directa de los derechos constitucionales, no de las leyes, sin que ello signifique que las leyes sean irrelevantes en el análisis constitucional de cada caso concreto.

“Ahora bien, los jueces de tutela también pueden incurrir en arbitrariedades inexcusables al proferir una sentencia de tutela, que sitúan su conducta en los extramuros del derecho. Frente a esta posibilidad la persona no debe quedar inerte. En este evento, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido un mecanismo de control para evitar la vulneración de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales mediante sentencias de tutela, en nombre de la defensa de los mismos. Es así como la Constitución en su artículo 86 inciso 2, segunda oración, dispone:

‘El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión’.²⁸

57) En el caso dominicano, como se ha visto, el mecanismo previsto para la revisión de las posibles violaciones a derechos fundamentales cometidas por el juez de amparo, es el recurso de revisión consagrado en el artículo 94 de la Ley No. 137-11.

58) La referida sentencia colombiana abunda: “Ahora bien, la importancia de evitar que toda sentencia de tutela pueda impugnarse, a su vez, mediante una nueva tutela, con lo que la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales, radica en la necesidad de brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. De allí la perentoriedad de los plazos para decidir, la informalidad del procedimiento y el mecanismo de cierre encomendado a la propia Corte Constitucional²⁹, v.gr. el trámite procesal de la revisión eventual, con miras a garantizar la unificación de criterios y la supremacía constitucional. Todo ello por decisión del Constituyente, que optó por regular de manera directa la acción de tutela y no siguió la técnica tradicional de deferir al legislador estos aspectos de orden procedimental”.

59) La Corte, en la referida sentencia, rechazó la posibilidad de que una decisión de alzada en materia de amparo sea nueva vez recurrida en de constitucional, estableciendo claramente que “no procede la acción de tutela

²⁸ SU-1219/01, Corte Constitucional Colombia. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. El subrayado es nuestro.

²⁹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra fallos de tutela” y señalando que “Admitir que los fallos de tutela definitivamente decididos (...) sean luego objeto de una nueva acción de tutela, sería como instituir un recurso adicional ante la Corte Constitucional para la insistencia en la revisión de un proceso de tutela ya concluido”. A lo que ha agregado: “Una vez ha quedado definitivamente en firme una sentencia de tutela por decisión judicial de la Corte Constitucional (...), no hay lugar a reabrir el debate sobre lo decidido”. Y a propósito de esto, se ocupó, entonces, en “distinguir entre el fenómeno de la cosa juzgada en materia ordinaria y el mismo fenómeno en materia constitucional”; así como de precisar que admitir la tutela contra fallos de tutela, lejos de profundizar la garantía de los derechos fundamentales, atentaría “contra la efectividad de este mecanismo de protección constitucional (...), contra el principio fundamental dirigido a asegurar el goce efectivo de los derechos y deberes constitucionales (...), y contra el principio de la seguridad jurídica”³⁰.

60) En este sentido, ha proclamado que *“el goce efectivo de los derechos el cual sería tan sólo retórico si un derecho protegido en un fallo de tutela no fuera cierto y estable sino que fuera sometido a la eventualidad de una nueva acción de tutela contra el fallo y a que otro juez lo ampare, así como a que contra ese segundo fallo no sea interpuesta otra acción de tutela. De esta forma, la acción de tutela sería desnaturalizada y se frustraría la función que la Constitución le ha encomendado”*. A lo que ha agregado: *“Ese tratamiento diferencial según el tipo de sentencia judicial –los fallos de tutela y las demás providencias- se justifica por la especificidad del mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales”³¹*. Los eventuales errores de los jueces de tutela constitutivos de vías de hecho pueden ser corregidos en el trámite de revisión que se surte por parte de la Corte Constitucional como órgano de cierre del ordenamiento jurídico y garante de la seguridad jurídica”.

³⁰ Los subrayados son nuestros.

³¹ Los subrayados son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61) Y ha insistido en que *“de aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela esta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan solo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos fundamentales, lo cual haría inocua esta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos que la efectividad de todos los derechos constitucionales”*³².

62) Dueñas Ruiz, al analizar la referida sentencia, ha concluido en que, según ella, *“La falibilidad de los jueces no conduce a la procedencia de la tutela contra las sentencias de tutela”*³³ y ha sintetizado dicha decisión destacando sus vertientes siguientes:

“a) Hay que brindar una protección estable a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados;

“b) La intención del legislador fue excluir la tutela contra los fallos de tutela;
(...)

“d) El mecanismo para controlar las sentencias de tutela es la revisión; si no se selecciona para revisión una sentencia de tutela, el efecto principal es la ejecutoria formal y material de esta sentencia porque opera la cosa juzgada constitucional que es definitiva e inmutable;

*“e) No se puede reabrir un debate decidido, máxime cuando la cosa juzgada en materia ordinaria es diferente a la cosa juzgada constitucional”*³⁴.

³² SU-1219/01, citada.

³³ Op. cit., p. 65.

³⁴ Ibid.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

63) Por otra parte, en Perú la Constitución consagra la acción de amparo en su artículo 200 y en el 202 dispone como una de las atribuciones del Tribunal Constitucional, la de “*Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de habeas corpus, amparo, habeas data, y acción de cumplimiento*”. Asimismo, el artículo 57 del Código Procesal Constitucional Peruano establece que la sentencia de amparo puede ser apelada y, de conformidad con su artículo 18 y con el ya señalado 202 de la Constitución, el recurso de revisión de amparo por ante el Tribunal Constitucional sólo procede cuando se deniega la acción.

64) Sin embargo, ha sido un peruano, el eminente constitucionalista, Domingo García Belaunde, quien, a propósito de la falibilidad de los jueces y, consecuentemente, de la justificación que algunos derivan para promover que decisiones que culminan el régimen del amparo puedan ser revisadas, quien ha formulado unas agudas reflexiones que conviene tener presentes ahora: “*Los errores judiciales han existido siempre en la Historia y nosotros no pretendemos eliminarlos, aun cuando hay que empeñarse en reducirlos hasta donde sea posible. Apostamos, pues por el Juez y también por el Juez constitucional. Si se equivocaba en un proceso constitucional, era un problema de error humano, que era difícil de conjurar...Esto es lo que lamentablemente no se ve...o sea, que todo proceso debe tener un fin y que los litigios no pueden ser eternos...*”³⁵. A lo que agrega, con puntillosa agudeza: “*Pues con el criterio de que hay un Amparo contra el Amparo, nada impide que pueda haber un Amparo contra el Amparo del Amparo...*”³⁶. Y, asimismo: “*(...) en principio, nada garantiza que en un segundo Amparo las cosas mejoren (...)*”³⁷.

³⁵ García Belaúnde, Domingo. *El amparo contra amparo*. En: *El derecho procesal constitucional en perspectiva*; Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, segunda edición revisada, corregida y aumentada, Santo Domingo, mayo de 2011, p. 295

³⁶ García Belaúnde, Domingo. Op. cit, p. 296.

³⁷ Los puntos suspensivos de esta cita, provienen del texto, no son nuestros.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Si el juez del primer Amparo actuó mal, nada nos garantiza que el juez del segundo Amparo actúe bien”³⁸.

65) En este mismo sentido, García Belaúnde abunda: *“También hay que señalar que los procesos en general, y los constitucionales en particular, tienen fines determinados y con ellos se buscan valores o principios que se alcanzan muchas veces, pero que otras tantas no se alcanzan. No puede pensarse que la manera de superar las injusticias en el mundo jurídico es creando más procesos constitucionales”*. Entre otras razones, porque *“desde el punto de vista de la práctica, son muchos los abogados que terminarían agradeciendo al Tribunal Constitucional el haber creado un filón procesal que aumentara por partida doble la carga de trabajo: para los abogados y para los magistrados”³⁹.*

Conclusión

66) Al finalizar, procede retener que en la novísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano se puede apreciar que este ha tenido una cierta flexibilidad en el tratamiento de la admisibilidad de los recursos de revisión de amparo y, asimismo, cierta rigurosidad en el tratamiento de la admisibilidad de los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales. No es nuestro propósito, contradecir ni afectar ni reducir la trayectoria señalada. Debe quedar claro que no pretendemos limitar la admisibilidad de los recursos de revisión de amparo. No se trata de eso. Por el contrario, preservando la coherencia con la referida trayectoria, en el sentido de encarecer especialmente la admisibilidad de los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, pretendemos revelar la improcedencia de las pretensiones recursivas planteadas aquí, delimitar el alcance de los artículos 277, constitucional, y 53 de la Ley No. 137-11, evitar un desorden procesal, y garantizar la mejor eficacia de los derechos fundamentales, particularmente de

³⁸ García Belaúnde, Domingo. Op. cit., p. 298.

³⁹ García Belaúnde, Domingo. Op. cit., p. 302.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una de sus garantías más caras, el amparo, y del régimen que al efecto ha sido diseñado.

67) De todo lo antes dicho resulta que, en la especie, el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales contra una sentencia que decide un recurso de casación en materia de amparo, debe ser inadmitido por el Tribunal Constitucional, pues lo contrario acarrearía un relajamiento, una distorsión, una desnaturalización del régimen del amparo vigente en nuestro país.

Es por lo antes dicho que reiteramos nuestro disenso en cuanto a la decisión de admitir el presente recurso y, por el contrario sostenemos que debe declararse la inadmisibilidad de los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales –como el caso concreto- cuando, en materia de amparo, dichas sentencia hayan decidido recursos de casación que fueran incoados en virtud de la ley número 437-06, derogada.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez.

La presente decisión es dada y firmada por los señores Jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresado, y publicada por mí, Secretario del Tribunal Constitucional que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario