



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0489/16

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 94 de la

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

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

La sentencia objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo es la núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015). Su dispositivo decretó lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA los medios de inadmisión planteados por la parte accionada a los cuales se adhirió el PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, contra la Acción Constitucional de Amparo de que se trata, por los motivos antes indicados.

SEGUNDO: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por NAUEL FOURNIER SANCHEZ, en representación de su hija menor de edad NAUEL ALTAGRACIA GANCEDO FOURNIER y YADIRA CUSTODIO ROA, en representación de su hijo menor de edad JAIME MANUEL GANCEDO CUSTODIO, en fecha diecisiete (17) de junio del año 2015, contra la Junta Central Electoral y el Dr. Roberto Rosario, por haber sido interpuesta conforme a las reglas procesales vigentes.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: RECHAZA, en cuanto al fondo, la acción constitucional de amparo, incoada por NAUEL FOURNIER SANCHEZ, contra la Junta Central Electoral y el DR. Roberto Rosario, al verificarse que no existió ninguna vulneración de derechos fundamentales.

CUARTO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La sentencia previamente descrita fue notificada a la señora Nael Fournier Sánchez, a requerimiento de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, mediante certificación del trece (13) de octubre de dos mil quince (2015), expedida por Evelin Germosén, secretaria general del Tribunal Superior Administrativo. De igual forma, le fue notificada al procurador general administrativo el diecinueve (19) de noviembre de dos mil quince (2015).

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

Las recurrentes, señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, apoderaron a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia de amparo anteriormente descrita, por entender que en la referida decisión les fue violentado su derecho de defensa. El indicado recurso fue recibido en este tribunal el doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La notificación de dicho recurso de revisión constitucional a la parte recurrida fue realizada mediante el Acto núm. 563/2015, del veintiséis (26) de octubre de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Emmanuel Eligio Raposo Mateo, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional; y al procurador general administrativo mediante el Acto núm. 562/2015, del veintiséis (26) de octubre de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Emmanuel Eligio Raposo Mateo, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

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

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó la acción de amparo incoada por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, contra la Junta Central Electoral y el Dr. Roberto Rosario Márquez, por considerar que no hubo ninguna vulneración de derechos fundamentales. La decisión estuvo fundada, entre otros, en los siguientes motivos:

Que de la valoración conjunta y armónica de los elementos de prueba que reposan en el expediente, revelan como hechos ciertos, los siguientes: a) que el señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, era Secretario de la Junta de Ranchito Arriba de la Junta Central Electoral; b) que no estaba inscrito en la seguridad social por parte de la Junta Central Electoral, toda vez, que el accionante estaba suscrito por la Ley 379; c) que en fecha 09 de abril de 2014, se produjo la muerte del señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO; d) que en fecha 5 de junio del 2014, la parte accionante remite a la Junta Central Electoral la solicitud de pensión de sobrevivencia y pago de retroactivo, para los menores de edad Nael



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Altagracia Gancedo Fournier, Sara Yissel Gancedo Sepúlveda y Jaime Manuel Gancedo Custodio, firmada por las señoras Nael Fournier Sánchez, María Yissel Sepúlveda Arias y Yadira Custodio Roa, e) que el señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, no realizó las contribuciones y aportaciones para tener derecho a la pensión en vista que estaba afiliado en la Ley 379-81;

Que el sistema de pensión en la República Dominicana tiene como objetivo reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por causa de vejez, fallecimiento, discapacidad, cesantía en la edad avanzada y sobrevivencia, constituyendo esta última la prestación económica traducida en una renta mensual que se le reconoce a los beneficiarios de una persona afiliada a la seguridad social, cuya activación se produce con posterioridad al fallecimiento del afiliado.

Que quien en vida respondía al nombre de SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, a la hora de su muerte no estaba inscrito en la seguridad social por parte de la Junta Central Electoral, conforme a la Ley 87-01, sino que al plan de jubilaciones y pensiones del Estado Dominicano de acuerdo a la Ley 379-81, permaneciendo en dicho plan bajo las condiciones de la presente ley y sus normas complementarias; que a pesar de tener el derecho y la opción de haber cambiado a partir del primer año de entrar en vigencia la Ley 87-01, de Administradoras de Fondos de Pensiones, con el sólo requisito de un preaviso de 30 días de acuerdo a las normas complementarias cuando lo considerara conveniente no lo hizo, evidenciando con este accionar que no podía la Junta Central Electoral también afiliarlo en su plan de pensiones y jubilaciones que protege debido a que le está prohibido por la Ley, en el caso del señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, él no realizó las contribuciones y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aportaciones de conformidad con la ley para que sus descendientes adquirieran derechos a la pensión, debido a que estaba inscrito bajo el régimen de la Ley 379-81.

Que conforme los cheques del Fondo de Pensiones de Banreservas, S.A., Nos. 162015 por un monto de RD\$112,666.66 a favor de la señora María Yissel Sepúlveda Arias, en su calidad de esposa y tutora legal de la menor beneficiarias Sara Yissel Gancedo Sepúlveda, hija de quien en vida respondía al nombre de SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO; 162016 por un monto de RD\$56,333.33 a favor de la señora YADIRA CUSTODIO ROA, en su calidad de tutora legal del menor JAIME MANUEL GANCEDO CUSTODIO; 162017, por un monto de RD\$56,333.34 a favor de la señora NAUL FOURNIER SÁNCHEZ en su calidad de tutora legal de la menor NAUEL ALTAGRACIA GANCEDO FOURNIER; 162018, por un monto de RD\$56,333.34 a favor de SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO y 162019 por un monto de RD\$56,333.33, a favor de VÍCTOR MANUEL GANCEDO BAUTISTA, todos de fecha 18 de febrero de 2014, mediante los cuales fueron desinteresados conforme los pagos efectuados por compensación o indemnización, siendo recibidos por las partes conforme y sin ninguna reserva, quedando evidenciado que la Junta Central Electoral, cumplió con el voto de la Ley.

Que, a partir de los hechos de la causa, y los elementos de prueba que reposan en el expediente, entendemos que procede RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción constitucional de amparo, incoada por NAUEL FOURNIER SÁNCHEZ, contra la Junta Central Electoral y el Dr. Roberto Rosario Márquez, al verificarse que no existió ninguna vulneración de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta sentencia”.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión constitucional en materia de amparo

La parte recurrente, Nael Altagracia Gancedo Fournier y Yadira Custodio Roa, procura que se revoque la decisión objeto del presente recurso. Para justificar sus pretensiones, alega, entre otros motivos, que:

a. *A que el Tribunal a-quo cometió una mala interpretación de los hechos y desnaturalización del derecho, incurrió en falsedad, mala apreciación de las pruebas, violación del derecho de defensa, y vulneración de derechos fundamentales y constitucionales.*

b. *A que hubo desnaturalización de los hechos al establecer que el señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, estaba suscrito a la Ley 379, sin tener ninguna prueba para sustentar este hecho, sino que el solo argumento de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL y el DR. ROBERTO ROSARIO, quienes debieron someter para probar su alegato, una certificación de la Tesorería de la Seguridad Social que diera constancia de este hecho y las cotizaciones pagadas y en cual AFP estaba cotizando por dicho empleado, y las constancias de los pagos realizados por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL de esos aportes, los cuales le eran descontados mensualmente al empleado pero no lo reportaban al Sistema de la Tesorería de Seguridad Social ni tampoco a ninguna AFP, ni al Ministerio de Hacienda, situación ésta que ha dado lugar una vulneración de derechos fundamentales de los hoy recurrentes.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. *Que de acuerdo a la Ley de Seguridad Social, es el empleador quien está obligado a realizar las retenciones y pagar las contribuciones del empleado y el incumplimiento de esta obligación constituye una falta grave y un delito, por lo que resulta muy penoso que el Tribuna a-quo en su sentencia haya consagrado que quien no hizo un cambio teniendo la opción, y quien no realizó las contribuciones y aportaciones para tener derecho a la pensión en vista de que supuestamente estaba afiliado en la Ley 379-81, fue el finado Santiago Ramón Gancedo Luciano. Este hecho es muy grave, porque el tribunal a-quo invierte los papeles echándole la culpa al difunto de no estar cotizando al sistema, y cuando decimos al sistema cabe aclarar que la Junta Central Electoral no cotizaba por este empleado ni por la Ley de Seguridad Social ni por Ley 379 de reparto del Estado, o sea que esa institución actúa por encima de la Ley y la Constitución. Debido a lo anterior se vulneró al derecho de los hoy recurrentes, pues el finado tenía derechos que le fueron violentados y por tanto a sus sobrevivientes, pero de acuerdo a las consideraciones del Tribunal a-quo, resulta que él es el culpable y no la Junta Central Electoral por la falta de no afiliarlo a ningún sistema por ninguna de las leyes de seguridad social ni de reparto, ni tampoco beneficiarlo del Régimen de Pensiones que a nivel interno tiene dicha institución, bajo el argumento de que este entró a laboral luego de haber cumplido los 45 años de edad, lo cual resulta una discriminación y falta de igualdad de derechos con relación a los demás empleados de la institución, razones por la cual los suscritos solicitaron ante el Tribunal a-quo que se declare la inconstitucionalidad del artículo primero y sus párrafos, del Reglamento de pensiones de la Junta Central Electoral, conclusiones sobre la cual ni siquiera se pronunció el Tribunal a-quo, lo que constituye el vicio de falta de estatuir, razones más que suficiente para anular la sentencia hoy recurrida en cuanto al fondo.*

d. *Que ante el argumento de la Junta Central Electoral es preciso establecer que, al tenor del artículo 209 de la Ley de Seguridad Social, dicha Ley deroga*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cualquier otra ley que le sea contraria, quedando claro que la ley 379 fue derogada por la Ley 87-01 sobre Sistema Dominicano de Seguridad Social del 10 de mayo del 2001, en virtud del citado artículo parte in fine.

e. Que mediante el artículo No. 33 de la Ley de Seguridad Social, se otorgó tanto a las empresas públicas como privadas, un período de transición de 10 años a partir de la promulgación de la Ley de Seguridad Social, para recaudar sus modelos y servicios a los principios de la seguridad social y a los requerimientos de dicha ley y sus normas, por lo que ninguna institución puede tener un sistema de pensiones que, de menos de lo consagrado en la Ley de Seguridad Social, en estos tiempos. Y decimos lo anterior porque la Junta dice tener su propio reglamento de Pensiones, pero resulta que el mismo es discriminatorio porque no todos los empleados tienen derecho a los beneficios de dicho reglamento, dentro de lo cual está el presente caso, ni ese reglamento se ajusta a la Ley de Seguridad Social en lo absoluto, por lo que vulnera el derecho a la Seguridad Social, que es Constitucional y Universal, razón por la cual debe dicho reglamento ser declarado inconstitucional.

f. La Junta Central Electoral no depositó ninguna prueba de que cotizaba por el fiando Santiago Ramón Gancedo Luciano, por ninguna de las leyes, y con los cheques que depositó, que, dicho sea de paso, también fueron depositados por nosotros anexos al acto No. 323/2015 del 16 de abril del 2015, pretende quedarse impune, argumentando que nos desinteresó de nuestras pretensiones, lo cual no es cierto, pues esos cheques pagan una póliza de vida de nuestro finado padre SANTIAGO GANCEDO y no eran de fondo de pensiones, lo cual se puede colegir al verificar que no es cierto que los haya emitido AFP BANRESERVAS, como estableció el tribunal a-quo, razón por la cual la sentencia recurrida está viciada de falsedad y falta de valoración de las pruebas en su justa dimensión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La parte recurrida, Junta Central Electoral (JCE), pretende que se confirme la sentencia objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, fundamentada en los motivos siguientes:

a. *A que la hoy recurrente en su acción de amparo invoca la violación de los artículos 5 y 22 de la Ley 87-01, y que con dicha violación se han vulnerado los derechos fundamentales de Nauel Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Custodio, hijos del fenecido Santiago Ramón Gancedo Luciano, lo que motivó a la hoy recurrida invocar la incompetencia del Tribunal a-quo en virtud de lo establecido en el artículo 70 de la Ley 137-11, alegando que fuera rechazado por el Tribunal a-quo.*

b. *A que tales consideraciones son erróneas, y avasalla contra la Ley 87-01, cuyo objetivo consiste: “... establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social en el marco de la constitución de la República Dominicana, para regularla y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales, así como las normas y procedimientos que los rigen”. (Art. 1, Ley 87-01), en virtud de lo cual, pone en manos del Gerente General del Consejo Nacional de la Seguridad Social, la responsabilidad de: “Resolver en primera instancia, las controversias que susciten los asegurados y patronos sobre la aplicación de la ley y sus reglamentos”. (Artículo 26, Ley 87-01), además en dicha legislación se contempla que el Consejo Nacional de la Seguridad Social, tendrá la facultad de: “Conocer en grado de apelación de las decisiones y disposiciones del Gerente General, el Gerente de la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tesorería de la Seguridad Social y de los superintendentes de pensiones y de salud y riesgos laborales cuando sean recurridas por los interesados”. (Art. 22, Ley 87-01)

c. *A que en la especie, en modo alguno se trata de un alegato con el ánimo de retardar de manera injustificada el proceso, como así lo ha considerado el tribunal a-quo, muy por el contrario se trata de que sea aplicado el art. 70 de la Ley 137-11, que rige la materia, la cual pone limitante para accezar cuando dispone que: “...el amparo solo procede cuando no existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado...”.*

d. *Por las consideraciones plasmadas por el tribuna a-quo en la sentencia, le resto, de manera implícita, capacidad otorgada por la Ley 87-01, a los organismos que la rigen, sin que en modo alguno se ponga entre dicho la competencia del Tribunal a-quo en materia de amparo, a la luz de los artículos 74 y 75 de la Ley 137-11, por el contrario se trata del hecho, que los hoy recurrentes debieron agotar el procedimiento previo, establecido en la Ley 87-01, a los fines de establecer si real y efectivamente sus derechos estaban siendo afectado, como lo alegan, que de haber sido hecho considerado por el Tribunal a-quo otro hubiera sido su fallo, en ese sentido.*

e. *Se incurre en un error de procedimiento, cuando amparado en el ejercicio de garantizar una tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales, se incurre en una violación al ignorar los derechos fundamentales de la parte contraria del cual también debe ser garante.*

f. *Si bien es cierto que los artículos 74 y 75 de la Ley 137-11, les otorgan competencia de atribuciones al Tribunal Superior Administrativo para conocer en*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia de amparo, para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, no menos cierto que los artículos 70 de la Ley 137-11 establece que solo el amparo procede cuando no existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado y los artículos 178, literal J) y 183 de la Ley 87-01, sobre Seguridad Social, instancia que en modo alguno se ha agotado. Que estando frente a una jurisdicción de garantía constitucional, no procede la violación flagrante a dichos textos constitucionales.

g. En cuanto al fondo, el tribunal a-quo ha hecho una excelente aplicación del derecho al rechazar la acción inconstitucionalidad de amparo incoada por la señora NAUEL FOURNIER SÁNCHEZ, en representación de su hija menor de edad, NAUEL ALTAGRACIA CUSTODIO GANCEDO FOURNIER y YADIRA CUSTODIO en representación de su hijo menor JAIME GANCEDO CUSTODIO, por no existir ninguna vulneración de derechos fundamentales.

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

En su escrito de contestación al recurso de revisión constitucional, la Procuraduría General Administrativa expone, entre otros motivos, los siguientes:

a. ATENDIDO: A que los medios de prueba depositados en el expediente el tribunal pudo comprobar que el señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO no estaba inscrito en la Seguridad Social por parte de la Junta Central Electoral conforme a la Ley 87-01, sino el Plan de Jubilaciones y Pensiones del Estado conforme a la Ley 379-81.

b. ATENDIDO: A que al entrar en vigencia la Ley 87-01, sobre Seguridad Social el señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, como empleado de la Junta Central Electoral, tenía la opción si lo consideraba conveniente, de cambiar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de administradora de fondos de pensiones, cumpliendo el procedimiento establecido en dicha ley, acción que dicho señor no realizó.

c. *ATENDIDO: A que dada la condición de afiliado al Plan de Jubilaciones del señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, la Junta Central Electoral tiene prohibido por ley afiliarlo a otro plan de pensiones y jubilaciones y, así las cosas, dicho señor no realizó las contribuciones y aportaciones de conformidad con la Ley 87-01, para que sus descendientes menores de edad adquirieran el derecho a la pensión.*

d. *ATENDIDO: A que en ese sentido el tribunal pudo constatar y así detalla en la sentencia, que los menores de edad cuya pensión con la acción de amparo se reclamaba, fueron debidamente compensados e indemnizados mediante pago del Fondo de Pensiones de Banreservas, mediante cheques de fecha 18 de febrero del 2014, los cuales fueron recibidos conforme y sin ninguna reserva por parte de sus representantes, lo que demuestra que la Junta Central Electoral cumplió con el procedimiento establecido en la Ley 379-81, a la cual estaba afiliado el señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO.*

e. *ATENDIDO: A que contrario a lo que establece la accionante en su instancia, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo realizó una correcta apreciación y valoración armónica de los medios de pruebas depositados, así como una correcta aplicación de la norma al rechazar la acción constitucional de amparo interpuesta por la accionante NAUEL FOURNIER SÁNCHEZ, por haber constatado que no hubo vulneración de derechos fundamentales, por parte de la accionada Junta Central Electoral que el juez de amparo tuviere que restituir.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. *ATENDIDO: Que la parte recurrente en cuanto al fondo de su acción de amparo no prueba ni demuestra ninguna vulneración de derecho fundamental en su contra, siendo la misma, en consecuencia, en cuanto al fondo, improcedente e infundada, por ser la sentencia recurrida conforme a la Constitución y el derecho.*

7. Pruebas documentales

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

1. Acta de defunción del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano.
2. Acta de nacimiento de Nael Altagracia Gancedo Luciano.
3. Acta de nacimiento de Jaime Manuel Gancedo Custodio.
4. Acta de nacimiento de Sara Yissel Gancedo Sepúlveda.
5. Determinación de herederos, del veintiuno (21) de abril de dos mil catorce (2014).
6. Comunicación del cinco (5) de junio de dos mil catorce (2014), recibida por la Junta Central Electoral el veintinueve (29) de julio de dos mil catorce (2014), solicitando pensión de sobrevivencia y pago retroactivo para los menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier, Sara Yissel Gancedo Sepúlveda y Jaime Manuel Gancedo Custodio, firmada por las señoras Nael Fournier Sánchez, María Yissel Sepúlveda Arias y Yadira Custodio Roa.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Acto núm. 143/2015, del once (11) de marzo de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Emmanuel Eligio Raposo Mateo, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, contentivo de intimación a la Junta Central Electoral a dar respuesta a solicitud de pensión de sobrevivencia y pago de retroactivos, a requerimiento de Nael Fournier Sánchez y de la señora Yadira Yafreisis Custodio Roa.

8. Original del Acto núm. 323/2015, del dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Ángel Luis Rivera Acosta, alguacil de estrados de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de la Junta Central Electoral, contentivo de respuesta de esta entidad, del cual se desprende que no otorgarán la pensión de sobrevivencia ni pago de retroactivos a los menores Nael Altagracia Gancedo Fournier, Sara Yissel Gancedo Sepúlveda y Jaime Manuel Gancedo Custodio.

9. Certificación núm. 364837, expedida por la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados y la Tesorería de la Seguridad Social el treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015), dando constancia de que la Junta Central Electoral no inscribió ni nunca aportó ni cotizó al Sistema Nacional de la Seguridad Social ni de Reparto, por su empleado, el señor Santiago Ramón Gancedo Luciano.

10. Certificación emitida por el Colegio San Pío X el diez (10) de julio de dos mil quince (2015), dando constancia de que la joven Nael Altagracia Gancedo Fournier es estudiante del cuarto (4º) año de bachillerato de dicho colegio.

11. Artículo del periódico Acento, publicado el diez (10) de abril de dos mil catorce (2014), titulado “JCE TOMÓ MÁS DE RD\$103 MILLONES DE SUS EMPLEADOS PARA GASTOS OPERATIVOS, revela auditoría, realizada por la

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cámara de Cuentas de la República Dominicana”, extraído de la página web: <http://acento.com.do>, el treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015).

12. Artículo del periódico Listín Diario, del catorce (14) de octubre de dos mil doce (2012), titulado “Plan de pensiones de la JCE establece múltiples escalas”, extraído de la página web: <http://www.listindiario.com/larepublica/2012/plan-de-pensiones-de-la-JCE...>, el treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015).

13. Certificación del diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014), emitida por el Departamento de Recursos Humanos de la Junta Central Electoral, donde indica que el señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, prestó servicios a esa institución como secretario de la Junta Central de Rancho Arriba, desde el cinco (5) de diciembre de dos mil uno (2001) hasta el nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), devengando un salario de veinticinco mil pesos (RD\$25,000.00) mensuales, que cotizaba por Ley núm. 379 y que le hacían los descuentos detallados en esta.

14. Constancia de la página <http://sipen.gov.do/servicios/port02consultaafp.aspx>, del diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), donde consta que el señor Santiago Ramón Gancedo Luciano no estaba cotizando en ningún sistema de reparto AFP en el Ministerio de Hacienda.

15. Documentos requeridos para reclamo de póliza de vida, entregados por la señora Josefa Colón, de Recursos Humanos de la JCE.

16. Original de la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Acción de amparo por violación a derechos fundamentales constitucionales, del quince (15) de junio de dos mil quince (2015).

18. Original del Acto núm. 562/2015, del veintiséis (26) de octubre de dos mil quince (2015), contentivo a la notificación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo y orden de prueba, a requerimiento de Nael Altagracia Gancedo Fournier y Yadira Yafreisis Custodio, en representación de su hijo Jaime Manuel Gancedo Custodio, al procurador general administrativo, instrumentado por el ministerial Emmanuel Eligio Raposo Mateo, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

19. Original del Acto núm. 563/2015, del veintiséis (26) de octubre de dos mil quince (2015), contentivo a la notificación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo y orden de prueba, a requerimiento de Nael Altagracia Gancedo Fournier y Yadira Yafreisis Custodio, en representación de su hijo Jaime Manuel Gancedo Custodio, a la Junta Central Electoral y su representante, el Dr. Roberto Rosario Márquez, instrumentado por el ministerial Emmanuel Eligio Raposo Mateo, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

20. Copia de la instancia de acción constitucional de amparo suscrita por el Licdo. Romero Enrique Cueva, quien actúa a nombre y representación de Nael Altagracia Gancedo Fournier y Yadira Custodio Roa, contra la Junta Central Electoral (JCE), ante el Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente conflicto tiene su origen en una acción de amparo interpuesta por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, bajo el alegato de la existencia de una conculcación a sus derechos fundamentales a la seguridad social, salud, educación y protección integral de los menores de edad, los cuales, según sostienen, tienen como antecedente la falta de inscripción, por parte de la Junta Central Electoral, del *de cuius*, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, en el Sistema de Seguridad Social, materializándose la alegada vulneración al momento de expresar la referida entidad su negativa de otorgarles una pensión de sobrevivencia.

En ocasión del conocimiento de la acción de amparo, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo emitió la Sentencia núm. 00091-2015 el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015), en la cual decretó el rechazo de la acción por no existir ningún tipo de vulneración a derechos fundamentales.

No conforme con la decisión del tribunal *a-quo*, las recurrentes introdujeron ante la secretaría del mismo un recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la referida sentencia, el cual fue remitido a este tribunal constitucional el doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que disponen los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. De la admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional resulta admisible, en atención a las siguientes razones jurídicas:

- a. De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser interpuesto en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la fecha de su notificación.
- b. La sentencia recurrida fue notificada a la parte recurrente el trece (13) de octubre de dos mil quince (2015), según consta en la certificación emitida en esa misma fecha por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo. En este sentido, se puede comprobar que transcurrieron exactamente cuatro (4) días desde la notificación de la sentencia hasta la interposición del presente recurso, por lo cual el mismo fue interpuesto dentro del plazo legal dispuesto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.
- c. Resuelto lo anterior, debemos determinar si el presente caso cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 100 de la referida ley núm. 137-11, es decir, la especial trascendencia o relevancia constitucional de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestión planteada, apreciada por este tribunal atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para la determinación del contenido, del alcance y de la concreta protección de los derechos fundamentales.

d. Luego de haber estudiado y ponderado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que el presente caso entraña especial trascendencia o relevancia constitucional, toda vez que permitirá a este tribunal constitucional afianzar su criterio sobre la competencia que tiene el juez de amparo para conocer sólo de aquellos casos donde se procure la restitución del ejercicio de un derecho fundamental que alegadamente haya sido conculcado.

11. En cuanto al fondo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional tiene a bien exponer los siguientes razonamientos:

a. Previo a entrar en el análisis del fondo del presente recurso, debemos hacer referencia al plazo que ha dispuesto el artículo 98 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, para el depósito del escrito de defensa en la secretaría del tribunal que emitió la decisión recurrida.

b. Al respecto, debemos señalar que el referido artículo establece que el escrito de defensa contra cualquier recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que la dictó en un plazo de cinco (5) días contados a partir de la notificación del recurso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. En cuanto a la naturaleza del referido plazo, este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0147/14, del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), dispuso que:

b. El plazo de cinco (5) días para recurrir las sentencias de amparo está consagrado en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, texto según el cual: Interposición. El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación. La naturaleza de este plazo fue definida por este tribunal en las Sentencias TC/0080/12 y TC/0071/13 del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012) y siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), respectivamente. Mediante las indicadas sentencias se estableció que se trataba de un plazo franco y que los cinco (5) días eran hábiles, no calendarios.

c. Lo decidido en las indicadas sentencias es aplicable al plazo de cinco (5) días previsto en el artículo 98 de la Ley núm. 137-11 para el depósito del escrito de defensa, en virtud de que las partes en el proceso deben ser tratadas con estricto respeto al principio de igualdad consagrado en el artículo 69.4 de la Constitución, texto según el cual dichas partes tienen: “4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa¹.

d. En las documentaciones que conforman el presente caso se puede apreciar que el recurso de revisión constitucional le fue notificado a la Junta Central Electoral el veintiséis (26) octubre de dos mil quince (2015), a través del Acto de alguacil núm. 563/2015, mientras que su escrito de defensa fue depositado en la Secretaría del

¹ Sentencia TC/0147/14, del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, del 9 de julio de 2014, p. 11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal *a-quo* el veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015). De ahí que se pueda establecer que el depósito de la referida instancia fue realizada fuera del plazo dispuesto en el artículo 98 de la Ley núm. 137-11.

e. En vista de lo anterior, el escrito de defensa depositado por la Junta Central Electoral no será ponderado por este tribunal constitucional, por haber sido depositado fuera del plazo que establece la referida ley núm. 137-11.

f. En lo atinente al fondo del presente recurso de revisión constitucional, cabe precisar que la parte recurrente, señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, persigue la revocación de la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (31) de agosto de dos mil quince (2015), basada en el hecho de que en su fundamentación esa jurisdicción incurrió en falsedad, mala apreciación de las pruebas, violación al derecho de defensa y vulneración a sus derechos fundamentales.

g. No obstante lo anterior, es preciso indicar que previo a realizar las ponderaciones de lugar para establecer si tienen mérito los planteamientos realizados por las recurrentes en su instancia, se hace necesario que este tribunal constitucional determine si en el conjunto de las motivaciones de la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por el juez *a-quo*, existen ponderaciones que están encaminadas a la restitución de un derecho fundamental previamente constituido, o si las mismas procuran tener por efecto la declaración de la existencia de un derecho a una de las partes envuelta en la litis.

h. En ese orden, cabe precisar que del estudio de la Sentencia núm. 00091-2015, es apreciable la situación de que los jueces actuantes procedieron a rechazar la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de amparo realizando ponderaciones que, en vez de tener un carácter restitutivo de derecho, tienen matices declarativos de derecho sobre la situación litigiosa que tuvieron bajo su conocimiento.

i. Tal circunstancia se da en la medida en que el fundamento dado para proceder al rechazo de la acción de amparo estuvo cimentado en el hecho de que a los descendientes del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, causante de los menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, no les correspondía el derecho de pensión dispuesto en la Ley núm. 87-01, en razón de que el finado señor Gancedo Luciano no fue inscrito por la Junta Central Electoral en el sistema de seguridad social dispuesto en la referida ley, por alegadamente pertenecer al régimen de pensión y jubilación dispuesto en la Ley núm. 379-81, que establece el régimen de jubilaciones y pensiones del Estado dominicano para los funcionarios y empleados públicos.

j. Por otra parte, en su motivación, los jueces de amparo sostuvieron que las accionantes, previo a la interposición de su acción de amparo, ya habían quedado desinteresadas del objeto de sus pretensiones, en vista de que la Junta Central Electoral ya les había realizado unos pagos compensatorios, de conformidad con la ley.

k. Lo antes expresado queda comprobado en los párrafos VI) y VII) del punto 9 de la Sentencia núm. 00091-2015, donde se consigna:

(...) VI) Que quien vida respondía al nombre de SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, a la hora de su muerte no estaba inscrito en la seguridad social por parte de la Junta Central Electoral, conforme la Ley 87-01, sino que en el plan de jubilaciones y pensiones del Estado dominicano de acuerdo a la Ley 379-81, permaneciendo en dicho plan bajo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las condiciones de la presente ley y sus normas complementarias; que a pesar de tener el derecho y la opción de haber cambiado a partir del primer año de entrar en vigencia la Ley 87-01, de Administradora de Fondos de Pensiones, con el sólo requisito de un preaviso de 30 días de acuerdo a las normas complementarias cuando lo considerara conveniente no lo hizo, evidenciando con este accionar que no podía la Junta Central Electoral también afiliarlo en su plan de pensiones y jubilaciones que protege debido a que le está prohibido por la Ley, en el caso del señor SANTIAGO RAMÓN GANCEDO LUCIANO, el no realizó las contribuciones y aportaciones de conformidad con la ley para que su descendientes adquirieran derechos a la pensión, debido a que estaba inscrito bajo el régimen de la Ley 379-81.

VII) Que conforme los cheques del Fondo de Pensiones de BanReservas, S.A., Nos. 162015, por un monto de RD\$112,666.66, a favor de la señora MARÍA YISSEL SEPULVEDA ARIAS, en su calidad de esposa y tutora legal de la menor beneficiaria SARA YISSEL GANCEDO SEPULVEDA, hija quien vida respondida al nombre de SANTIAGO RAMON GANCEDO LUCIANO; 162016 por un monto de RD\$ 56,333.33, a favor de la señora YADIRA CUSTODIO ROA, en calidad de tutora legal del menor JAIME MANUEL GANCEDO CUSTODIO; 162017, por un monto de RD\$ 56,333.34, a favor de la señora NAUEL FOURNIER SANCHEZ, en su calidad de tutora legal de la menor NAUEL ALTAGRACIA GANCEDO LUCIANO; 162018, por un monto de RD\$ 56,333.34, a favor de SANTIAGO RAMON GANCEDO LUCIANO y 162019, por un monto de RD\$56,333.33, a favor de VICTOR MANUEL GANCEDO BAUTISTA, todos de fecha 18 de febrero del año 2014, mediante los cuales fueron desinteresados conforme los pagos efectuados por compensación o indemnización, siendo recibidos por las partes conforme y sin ninguna



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reserva, quedando evidenciado que la Junta Central Electoral, cumplió con el voto de la ley. (Sic).”

l. En sintonía con las consideraciones anteriores, cabe señalar que al tratarse la acción de amparo de una vía restitutiva de derechos, los jueces que conocen de la misma no tienen la potestad de realizar estimaciones o ponderaciones que estén destinadas en declarar la pertenencia o no de un ciudadano dentro de un régimen asistencial determinado, a menos que tal situación no sea muy evidente; tampoco deben establecer ningún tipo de consideraciones que estén encaminadas a decretar la extinción de una obligación de carácter asistencial.

m. Las imposibilidades que tiene el juez de amparo de realizar tales apreciaciones se desprenden de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

n. En efecto, en el referido artículo 91 se dispone que:

Restauración del Derecho Conculcado. La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio².

o. En vista de lo precedentemente expuesto, este tribunal considera que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo obró incorrectamente al pronunciar el rechazo de la acción de amparo realizando ponderaciones declarativas de derechos, acerca de la pertenencia o no del finado señor Santiago Ramón Gancedo Luciano al régimen asistencial dispuesto en la leyes núm. 379-81 y 87-01; y a la vez, haber establecido en su decisión la extinción de las

² Artículo 91 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligaciones de carácter asistencial que pudiere tener la Junta Central Electoral frente al *de cujus*, razón por la cual procede la revocación de la sentencia emitida por el tribunal *a-quo*, por haber inobservado la regla procesal que está dispuesta en el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, además de involucrarse en cuestiones de legalidad ordinaria que son de la competencia de la jurisdicción ordinaria, lo cual evidencia la existencia de otra vía judicial efectiva.

p. En ese sentido, procede que en aplicación del principio de economía procesal, y siguiendo el criterio establecido en el precedente fijado en las sentencias TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013); TC/0185/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0012/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), así como la TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), este tribunal constitucional se avoque a conocer de la presente acción de amparo.

q. En lo relativo al fondo de la acción de amparo, cabe precisar que los alegatos que promueven las accionantes para demostrar la existencia de una vulneración a los derechos fundamentales a la seguridad social, salud, educación y protección integral de los menores de edad, incurrida por la Junta Central Electoral, están basados en la alegada falta de cumplimiento del otorgamiento de la pensión de sobrevivencia a la que tienen derecho los menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, como *de cujus* de quien fuere empleado de ese organismo, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, tal y como se dispone en la Ley núm. 87-01.

r. En relación con la protección de los derechos asistenciales a la seguridad social dispuesto en el artículo 60 de la Constitución, dentro de los cuales se enmarca la pensión por sobrevivencia a la que tienen derecho los menores de edad por la muerte de uno de sus padres, debemos precisar que la exigencia de su tutela



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a través de la vía de la acción de amparo está condicionada a que sea claramente determinable el régimen asistencial cuyo resguardo se persigue; y por demás, no exista algún tipo de contestación relacionada con el cumplimiento de las obligaciones legales de inscripción o filiación que deben agotarse para quedar incluido en uno de esos regímenes.

s. En ese orden y sin pretender realizar valoraciones de fondo, del análisis de los documentos y piezas que conforman el presente caso, este órgano de justicia constitucional especializada verifica que según certificación emitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Junta Central Electoral el diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014), el causante de las accionantes, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, entró a laborar en esa institución el cinco (5) de diciembre de dos mil uno (2001), fecha en la cual estaba en vigencia la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social³, lo cual no fue observado por el tribunal *a-quo*.

t. Asimismo, es plausible señalar que el legislador al momento de dejar en vigencia las disposiciones contenidas en la Ley núm. 379-81, limitó la aplicación de la misma sólo para aquellas personas que estuvieran en su ámbito regulatorio con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01, así como para los casos de las personas que ya habían realizado los trámites para recibir su pensión al amparo de esa antigua legislación.

u. En efecto, en los artículos 35 y 38 de la Ley núm. 87-01, se dispone que:

Art. 35.- Finalidad. El sistema de pensión tiene como objetivo reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por vejez, fallecimiento, discapacidad, cesantía en edad avanzada y sobrevivencia. Tendrá una estructura mixta

³ La Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, fue promulgada en fecha 9 de mayo de 2001.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de beneficio que combinará la constitución y el desarrollo de una cuenta personal para cada afiliado, con la solidaridad social en favor de los trabajadores y la población de ingresos bajos, en el marco de las políticas y principios de la seguridad social. En adición, permitirá aportes adicionales con la finalidad de obtener prestaciones complementarias. Los sistemas de pensiones establecidos mediante las leyes 1896, del 30 de diciembre de 1948, y 379, del 11 de diciembre de 1981, mantendrán su vigencia para los actuales pensionados y jubilados, para los afiliados en proceso de retiro y para la población que permanecerá en dicho sistema de conformidad con el artículo 38 de la presente ley⁴.

Art. 38.- Afiliados que permanecen en el sistema actual. Permanecerán en el sistema de reparto, los afiliados que reúnan las siguientes condiciones:

*a) Los trabajadores del sector público y de las instituciones autónomas y descentralizadas, de cualquier edad, que estén amparados por las leyes 379-81, 414-98 y/o por otras leyes afines, excepto aquellos que deseen ingresar al sistema de capitalización individual contemplado en la presente ley*⁵; y

b) Los pensionados y jubilados del Estado, del IDSS, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía (ISSFAPOL) y del sector privado que actualmente disfrutaban de una pensión de vejez, discapacidad y sobrevivencia en virtud de las leyes 1896 y 379, o de una ley específica.

v. Por otra parte, debemos señalar que en el expediente del presente caso consta la Certificación núm. 364837, emitida por la Tesorería de la Seguridad Social el

⁴ Subrayado nuestro.

⁵ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015), donde se indica que a la fecha de su expedición no existía ninguna contribución realizada por la Junta Central Electoral en nombre del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, titular del número de seguro social 00790987-0.

w. En vista de lo antes indicado, se evidencia la existencia de una situación controvertida que guarda relación con la filiación del causante de las accionantes, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) por parte de la Junta Central Electoral, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias, por estar envuelta en el presente litigio un órgano de la Administración.

x. En ese orden, y al tener el juez de amparo la facultad de realizar actuaciones tendentes a restituir el ejercicio de derechos fundamentales, y no de realizar evaluaciones que estén destinadas a determinar el alcance o la ocurrencia del cumplimiento de un deber legal, consideramos que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisibile, por existir otra vía judicial efectiva para dirimir la controversia existente entre las partes, que lo es el recurso contencioso ante el Tribunal Superior Administrativo, por lo que procede decretar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Ana Isabel Bonilla Hernández y Víctor Gómez Bergés, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo de cumplimiento interpuesto por la señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la indicada sentencia.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción de amparo incoada por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, el diecisiete (17) de junio de dos mil quince (2015), por los motivos expuestos en las fundamentaciones de la presente sentencia.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución, 7.6 y 66 de la Ley núm.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

QUINTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, vía Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa; y a la parte recurrida, Junta Central Electoral; así como al procurador general administrativo.

SEXTO: DISPONER la publicación de esta sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011) (en adelante, “Ley núm. 137-11”); y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formuló el presente voto disidente que se sustenta en la posición que defendí en el Pleno con relación al recurso de revisión

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional de amparo interpuesto por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015), por considerar que el recurso amerita de una decisión distinta a la que ha sido provista, razón por la que emito el presente voto.

VOTO DISIDENTE

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. En fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa interpusieron un recurso de revisión contra la Sentencia de amparo núm. 00091-2015, de fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, argumentando que dicha sentencia le había conculcado, entre otros, sus derechos fundamentales a la vida digna (art. 37 CD), a la dignidad humana (art. 38 CD), derecho a la igualdad (art. 39 CD), derecho a la seguridad social (art. 60 CD), derecho a la salud (art. 61 CD) y derecho a la educación (art. 63 CD).

2. La decisión adoptada por la mayoría de los jueces que integran este tribunal consistió en revocar la sentencia recurrida y declarar la acción de amparo inadmisibile, tras considerar que la vía efectiva para reclamar los derechos fundamentales invocados es el Tribunal Superior Administrativo en sus atribuciones contencioso-administrativas. Al respecto la presente sentencia señala que el escrutinio de este caso *“debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias por estar envuelta en el presente litigio un órgano de la Administración.”*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. ALCANCE DEL VOTO: EN EL PRESENTE CASO PROCEDÍA CONOCER EL FONDO DEL CONFLICTO PLANTEADO

3. El Tribunal Constitucional declaró la inadmisibilidad del recurso de revisión arguyendo los razonamientos siguientes:

r. En relación con la protección de los derechos asistenciales a la seguridad social dispuesto en el artículo 60 de la Constitución, dentro de los cuales se enmarca la pensión por sobrevivencia a la que tienen derecho los menores de edad por la muerte de uno de sus padres, debemos precisar que la exigencia de su tutela a través de la vía de la acción de amparo está condicionada a que sea claramente determinable el régimen asistencial cuyo resguardo se persigue; y por demás, no exista algún tipo de contestación relacionada con el cumplimiento de las obligaciones legales de inscripción o filiación que deben agotarse para quedar incluido en uno de esos regímenes.

s. En ese orden y sin pretender realizar valoraciones de fondo, del análisis de los documentos y piezas que conforman el presente caso, este órgano de justicia constitucional especializada verifica que según certificación emitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Junta Central Electoral el diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014), el causante de las accionantes, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, entró a laborar en esa institución el cinco (5) de diciembre de dos mil uno (2001), fecha en la cual estaba en vigencia la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, lo cual no fue observado por el tribunal a-quo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

t. Asimismo, es plausible señalar que el legislador al momento de dejar en vigencia las disposiciones contenidas en la Ley núm. 379-81, limitó la aplicación de la misma sólo para aquellas personas que estuvieran en su ámbito regulatorio con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01, así como para los casos de las personas que ya habían realizado los trámites para recibir su pensión al amparo de esa antigua legislación. [...]

v. Por otra parte, debemos señalar que en el expediente del presente caso consta la Certificación núm. 364837, emitida por la Tesorería de la Seguridad Social el treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015), donde se indica que a la fecha de su expedición no existía ninguna contribución realizada por la Junta Central Electoral en nombre del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, titular del número de seguro social 00790987-0.

w. En vista de lo antes indicado, se evidencia la existencia de una situación controvertida que guarda relación con la filiación del causante de las accionantes, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) por parte de la Junta Central Electoral, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias, por estar envuelta en el presente litigio un órgano de la Administración.

4. A este respecto lo primero que tendríamos que señalar es que, desde nuestro punto de vista, al adoptar la presente decisión el Tribunal incurre en una seria confusión en la medida en que, por un lado, reconoce que el señor Santiago Ramón



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gancedo Luciano no estaba inscrito en el Sistema de Pensiones de la Seguridad Social establecido por la Ley núm. 87-01, de fecha nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), que establece el Sistema Dominicano de Seguridad Social (en adelante, “Ley núm. 87-01”), mientras que, uno de los principales documentos en los que fundamenta su decisión –Certificación núm. 364837, de fecha treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015), que señala que la Junta Central Electoral no realizó ninguna cotización a favor del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano– fue emitida por la Tesorería de la Seguridad Social, institución que forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Social y que, por ende, solo guarda registro de aquellas personas inscritas en el sistema de seguridad social establecido por la mencionada ley núm. 87-01.

5. En este sentido es preciso señalar que en ese sistema no era posible que apareciera ninguna información respecto al señor Santiago Ramón Gancedo Luciano debido a que, tal como señalara la certificación de la Junta Central Electoral de fecha diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014), las retenciones realizadas al señor Santiago Ramón Gancedo Luciano por concepto de aporte al Plan de Pensiones se realizaban de conformidad con la Ley núm. 379-81, de fecha once (11) de diciembre de mil novecientos ochenta y uno (1981), que establece un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones del Estado dominicano para los funcionarios y empleados públicos (en adelante, “Ley núm. 379-81”), por lo que ya para la fecha de emisión de dicha certificación se tenía conocimiento de que el señor Santiago Ramón Gancedo Luciano no estaba inscrito en el sistema establecido mediante la Ley núm. 87-01, sino por el regulado por la Ley núm. 379-81. Cada uno de estos sistemas es gestionado por entidades diferentes: en el sistema establecido por la Ley núm. 87-01, el órgano rector es el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS); y en el caso del sistema establecido por la Ley núm. 379-81, lo es el Ministerio de Hacienda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. En este orden el artículo 7 de la mencionada ley núm. 379-81 establece que *“las solicitudes de pensiones y jubilaciones serán instrumentadas de Oficio por la Secretaría de Estado de Finanzas –actual Ministerio de Hacienda- en todos los casos en que la Ley prevé que sean automáticas y por el propio peticionario, a través de la misma vía, cuando sean sujetas a la autorización del Presidente de la República”*. En consecuencia, somos del criterio de que, para la solución del presente caso, en virtud de los principios de oficiosidad, inconvalibilidad, favorabilidad, accesibilidad e informalidad que rigen los procedimientos de amparo, el Tribunal Constitucional debió solicitar al Ministerio de Hacienda una certificación en la que se hicieran constar las aportaciones y contribuciones realizadas por el señor Santiago Ramón Gancedo Luciano al sistema de pensiones establecido por la Ley núm. 379-81. Ello así debido a que la Administración competente para mantener los registros del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano es el Ministerio de Hacienda y no la Tesorería de la Seguridad Social.

7. En efecto, tal como han señalado las sentencias TC/0122/14 y TC/0168/13, el recurso de amparo está basado, entre otros, en estos principios previstos en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11, en virtud de los cuales la acción de amparo procura cumplir con su finalidad esencial, ofreciendo un *“procedimiento preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades”*. Así lo dispone el artículo 72 de la Constitución, puesto que dicha acción consiste en un mecanismo de protección contra todo acto u omisión que, de forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución”.

8. De manera que, estando en juego en este caso los derechos fundamentales de la parte recurrente y, en especial, los que se refieren a la protección de los menores de edad quienes actualmente se encuentran en una situación de desprotección, se hacía necesaria la adopción de aquellas medidas de instrucción que hicieran



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posible determinar si los hijos menores de edad del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano tenían derecho a recibir la pensión de su padre, de conformidad con el régimen establecido por la Ley núm. 379-81. A este respecto es necesario tomar en consideración que la acción de amparo fue interpuesta el diecisiete (17) de junio de dos mil quince (2015), lo que significa que a la fecha de conocimiento del recurso ya había transcurrido más de un (1) año y que, si después de transcurrido todo este tiempo, el tribunal decide el conflicto declarando la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva estaríamos prolongando aún más el tiempo de respuesta que la parte recurrente espera en un tema tan sensible como es la solicitud de pensión formulada por los hijos menores de edad del fenecido, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano.

9. Téngase en cuenta que en la Sentencia TC/0203/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), este tribunal hizo algunas precisiones importantes en materia de seguridad social y el derecho a pensión, estableciendo, entre otros, que: *“El derecho a la seguridad social constituye la garantía del derecho a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad. Sin embargo, el derecho a la seguridad social se sustenta en los principios de universalidad y solidaridad, y puede ser reivindicado mediante la acción de amparo; los jueces deben ponderar las particularidades de cada caso concreto”*⁶.

10. En virtud de todo lo anterior, a nuestro juicio, la solución que el Pleno da al conflicto que se plantea en este caso es incorrecta en la medida en que, por un lado, se fundamenta en documentos emitidos por una entidad que no era competente –ya que se sabía de antemano que el señor Santiago Ramón Gancedo Luciano no estaba inscrito en el sistema de pensiones establecido por la Ley núm. 87-01– y, por otro lado, debido a que en virtud de los derechos fundamentales invocados, en

⁶ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especial, en razón del interés superior del menor que consagra el artículo 56 de nuestra Constitución, el Tribunal debió conceder una tutela diferenciada a la parte recurrente declarando la admisibilidad del recurso y, en consecuencia, adoptar las medidas de instrucción que fueren necesarias para garantizar, en caso de que resulte procedente, la protección de los derechos fundamentales invocados por ella.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

11. La cuestión planteada conducía a que este tribunal declarara admisible el recurso y, adoptando las medidas de instrucción necesarias para determinar si el señor Santiago Ramón Gancedo Luciano estaba inscrito y cotizando en el Plan de Pensiones y Jubilaciones establecido por la Ley núm. 379-81, proceder, en su caso, a la protección de los derechos fundamentales cuya vulneración fue invocada.

Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, interpusieron un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).

2. Esta sentencia rechazó la acción de amparo que interpusieron en ocasión de que la falta de inscripción del finado Santiado Ramón Gancedo Luciano, por parte de la Junta Central Electoral (JCE), en el Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS) y la consecuente negativa de otorgar la correspondiente pensión por sobrevivencia, se traduce en una violación de los derechos fundamentales a la seguridad social, salud, educación y protección integral de los citados menores de edad.

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar sentencia recurrida y declarar inadmisibile la acción de amparo inicialmente intentada, en el entendido de que existía otra vía judicial efectiva –la contenciosa ante el Tribunal Superior Administrativo mediante un recurso contencioso administrativo– para reclamar los derechos en cuestión. En efecto, el Tribunal establece que:

o. En vista de lo precedentemente expuesto, este tribunal considera que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo obró incorrectamente al pronunciar el rechazo de la acción de amparo realizando ponderaciones declarativas de derechos, acerca de la pertenencia o no del finado señor Santiago Ramón Gancedo Luciano al régimen asistencial dispuesto en la leyes núm. 379-81 y 87-01; y a la vez, haber establecido en su decisión la extinción de las obligaciones de carácter asistencial que pudiere tener la Junta Central Electoral frente al de cuius, razón por la cual procede la revocación de la sentencia emitida por el tribunal a-quo, por haber



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inobservado la regla procesal que está dispuesta en el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, además de involucrarse en cuestiones de legalidad ordinaria que son de la competencia de la jurisdicción ordinaria, lo cual evidencia la existencia de otra vía judicial efectiva.

q. En lo relativo al fondo de la acción de amparo, cabe precisar que los alegatos que promueven las accionantes para demostrar la existencia de una vulneración a los derechos fundamentales a la seguridad social, salud, educación y protección integral de los menores de edad, incurrida por la Junta Central Electoral, están basados en la alegada falta de cumplimiento del otorgamiento de la pensión de sobrevivencia a la que tienen derecho los menores de edad Nauel Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, como de cujus de quien fuere empleado de ese organismo, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, tal y como se dispone en la Ley núm. 87-01. (...),

w. En vista de lo antes indicado, se evidencia la existencia de una situación controvertida que guarda relación con la filiación del causante de las accionantes, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) por parte de la Junta Central Electoral, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias, por estar envuelta en el presente litigio un órgano de la Administración.

x. En ese orden, y al tener el juez de amparo la facultad de realizar actuaciones tendentes a restituir el ejercicio de derechos fundamentales, y no de realizar evaluaciones que estén destinadas a determinar el alcance o la ocurrencia del cumplimiento de un deber legal, consideramos que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisibles, por existir otra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vía judicial efectiva para dirimir la controversia existente entre las partes, que lo es el recurso contencioso ante el Tribunal Superior Administrativo, por lo que procede decretar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo.

4. Estamos de acuerdo con la posición fijada por la mayoría del Tribunal Constitucional –esto es, que el recurso de revisión sea admitido y acogido, revocada la sentencia recurrida e inadmitida la acción de amparo–, no obstante, salvamos nuestro voto respecto de las razones que fundamentan la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo. Para explicar nuestro salvamento, abordaremos lo relativo a la acción de amparo (I) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (II).

I. SOBRE LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA.

5. En torno a la acción de amparo en la República Dominicana, conviene precisar algunos de los elementos que la caracterizan (A), para luego detenernos en lo relativo a su admisibilidad (B).

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

6. La Constitución de la República, promulgada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Así, pues, en la actualidad, es desde el texto supremo que se aportan los elementos esenciales que caracterizan al régimen del amparo.

7. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley núm. 137-11 el quince (15) de junio de dos mil once (2011), la cual, en su artículo 65, 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.*⁷

8. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere “una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental”⁸, situación en la que, “en virtud de los principios constitucionales de efectividad

⁷ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

⁸ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 175.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”⁹, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”¹⁰. Por cierto que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

9. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”¹¹ 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”¹².

10. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya”¹³.

11. Así, según Dueñas Ruiz:

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

¹² Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

¹³ Conforme la legislación colombiana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación¹⁴.

12. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, cuando establece:

La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.

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

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

14. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley núm. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

¹⁴ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, en los términos siguientes:

El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

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

16. A continuación, nos detendremos en el análisis de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptualizado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su Sentencia TC/0197/13.

17. En cuanto a la causal número 2), esta, como es obvio, se resuelve con un cómputo matemático. Respecto de ella no hay discusión, salvo aquella suscitada en torno a la eventual naturaleza continua de la violación reclamada, asunto que impacta directamente en el cómputo del plazo. En efecto, animado del mejor espíritu garantista, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0205/13, se ha referido a las violaciones continuas y al cómputo del plazo de la acción en los casos en que se está en presencia de tales violaciones. Ha dicho, en este sentido:

Las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que reiteran la violación. En estos casos, el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.

18. Contrario a dicha causal, las otras dos –la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia– son menos precisas, pues abarcan una amplia diversidad de situaciones, lo que hace más complejo asir sus contenidos, sus objetos, sus alcances.

19. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva– de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción–, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

20. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo: ¿cuál es el significado y el sentido del concepto “notoriamente improcedente”?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas. Nos detendremos, primero, en la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva y, luego, en la causal de inadmisión por tratarse de una acción notoriamente improcedente.

1. Sobre la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva.

21. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley núm. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente –ni en la Ley núm. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de mil novecientos noventa y nueve (1999)– y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

22. Así las cosas, resulta útil conocer cuál es la visión que, respecto de la noción de otra vía judicial efectiva, tiene la doctrina nacional e internacional.

a. La otra vía no ha de ser cualquiera, sino una más efectiva que el amparo.

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

En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

24. De igual manera, Jorge Prats ha afirmado que:

el legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.¹⁵

25. Y es que, como dicen Tena de Sosa y Polanco, para

desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.¹⁶

¹⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

¹⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Más aún, tanto la doctrina como la jurisprudencia han planteado que el asunto no se remite solamente a la determinación de si la otra vía judicial es efectiva o no, sino al establecimiento de que esa otra vía sea más efectiva que el amparo.

27. Según Jorge Prats, *“ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo.”*¹⁷

28. Ha dicho Sagués, en este sentido, que *“[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado.”*¹⁸ Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

*No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartó fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).*¹⁹

29. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

¹⁷ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

¹⁸ En: Jorge Prats, Eduardo. Ibíd.

¹⁹ Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada’.²⁰

30. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este tribunal, el que, como dijo en sus sentencias TC/0182/13 y TC/0017/14, ha llegado a tales conclusiones “*luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda*”; o bien, como dice Sagues y hemos citado poco antes, viendo, evaluando “*cuáles son los remedios judiciales existentes*”.

31. Así, en su Sentencia TC0021/12 este colegiado ya había hablado de que “*en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo*”. Y en términos parecidos se expresó en sus sentencias TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía “*más efectiva que la ordinaria*”.

32. Asimismo, en su Sentencia TC/0182/13 consideró que, en cuanto a “*la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*”, no se trata de que “*cualquier vía*

²⁰ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 190.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados.”

33. De igual manera, en su Sentencia TC/0197/13, el Tribunal reconoció que la acción de amparo es admisible *“siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular.”*

34. Como se aprecia, el criterio, por demás fundamental, de que, en todo caso, la causal de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva se ha de fundar en que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, surgió temprano en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano y se ha mantenido, acaso con mayor fuerza cada vez.

35. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio Sagues y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que *“[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal”*²¹, escenario ese en el que *“el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”*²². Lógicamente, tal escenario –en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas– implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su Sentencia TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

Tal naturaleza hace que la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el

²¹ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

²² *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso particular. Ello equivale a decir que en el caso de que existiese un proceso o acción de menor o igual efectividad que el amparo, este último debe ser declarado admisible, teniendo el accionante un derecho de opción entre las dos vías.

36. Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su Sentencia TC/0021/12, dejó claro que

el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

Y, asimismo, en su Sentencia TC/0097/13, reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que:

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

b. Criterios de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial más efectiva, identificables en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. Procede, pues, que, en los párrafos que siguen precisemos cuáles son los criterios en base a los que este tribunal ha determinado esa mayor efectividad y, consecuentemente, la derivación a la otra vía identificada en cada caso. En este sentido, el Tribunal ha establecido:

36.1. Criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía. Así, por ejemplo, el Tribunal ha reconocido mayor efectividad:

36.1.1. A la **vía contencioso-administrativa** y así:

36.1.1.1. En su Sentencia TC/0030/12 estableció que

como el conflicto concierne al pago de impuestos, la vía correcta no es la del juez de amparo, sino la consagrada en el Código Tributario y la ley 13-07. Ciertamente, tratándose de materia tributaria corresponde al tribunal instituido, según las referidas normativas, resolver las cuestiones que se susciten en dicha materia.

(...) Por otra parte, el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.

36.1.1.2. En su Sentencia TC/0097/13, planteó que

determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un agente de derecho privado, o en este caso una razón



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

social, debe ser ventilada por la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución, el cual faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...), de conformidad con la ley, los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares.

36.1.1.3. En su Sentencia TC/0156/13 estableció que:

El derecho a la indemnización reclamada depende (...) de que las empleadas públicas demuestren que fueron “cesadas” en sus funciones de manera injustificada. Por lo cual resulta que en la especie no se trata simplemente de que la institución demandada este obligada a pagar la referida indemnización en un plazo establecido, sino que dicho pago está condicionado a que se demuestre que el “cese” de las funciones fue ordenado de manera arbitraria. La prueba del “cese” injustificado de funciones debe hacerse por ante la vía ordinaria, en particular, por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios. (...) Corresponde, pues, el juez ordinario, y no al de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.

36.1.1.4. En su Sentencia TC/0225/13 estableció que

la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36.1.1.5. En su Sentencia TC/0234/13 estableció que

las alegadas irregularidades imputadas a la autorización de la construcción de la referida envasadora de gas no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un “proceso breve”, en el cual el debate sobre los medios de prueba no tienen el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios.

36.1.2. A la **vía inmobiliaria**, como hizo:

36.1.2.1. En su Sentencia TC/0031/12, un asunto referente “a la reclamación de entrega de un certificado de título supuestamente extraviado”, en el que declaró “que el recurrente tenía abierta la vía del Registro de Títulos de la jurisdicción donde radica el inmueble cuyo certificado de título se había perdido o extraviado para reclamar la expedición de un duplicado del mismo”.

36.1.2.2. En su Sentencia TC/0098/12 estableció que al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original –en este caso, del distrito judicial de San Juan de la Maguana– era a quien correspondía “*salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado*”. Y lo mismo dijo en su Sentencia TC/0075/13, pues “[a]l tratarse de dos partes que alegan ser titulares de la propiedad de un inmueble registrado, corresponde (...) remitir a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinarias, competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad”. Como se aprecia, en estas dos decisiones no solo se mezclan elementos de naturaleza competencial –como ya hemos advertido que ocurre en los casos señalados bajo este criterio–, sino, más específicamente, elementos de naturaleza competencial de carácter territorial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36.1.3. A la **vía civil**, como hizo:

36.1.3.1. En su Sentencia TC/0244/13, al establecer

que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608²³. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.

36.1.3.2. En su Sentencia TC/0245/13, para que el recurrente reclame

la entrega de la documentación que va a utilizarse en una acción principal por medio de la demanda en producción de elementos de pruebas, en virtud de las disposiciones de los artículos 55 y siguientes de la Ley núm. 834, de manera tal que accionando por esa vía tiene la posibilidad de obtener una solución adecuada con relación a la documentación que hará valer en un proceso judicial ordinario. En este sentido, se trata de una vía eficaz (...).

36.1.3.3. En su Sentencia TC/0269/13, en la que estableció que

es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición. Es por ello que (...) si bien

²³ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la acción de amparo es inadmisibile, no es por ser notoriamente improcedente, sino por la aplicación del artículo 70.1 de la mencionada ley, que lo es por existir otra vía efectiva para la solución del caso, al tratarse de una reclamación para conocer de las excepciones de nulidad de los actos surgidos en una controversia, como en la especie. Concluimos, pues, que la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria.

36.1.4. A la **vía penal (del juez de instrucción)**, particularmente para la devolución de bienes diversos que constituían cuerpos de delitos en procesos penales en curso; como hizo:

36.1.4.1. En su Sentencia TC/0084/12, en relación con la devolución de un bien incautado –en ese caso, un vehículo–, en virtud del artículo 190 del Código Procesal Penal ocasión en la que, además, afirmó que

el Juez de la Instrucción cuenta con los mecanismos y los medios más adecuados para determinar la procedencia o improcedencia de la entrega o devolución de un bien mueble que ha sido incautado como cuerpo del delito. Es dicho juez, además, quien está en condiciones de dictar una decisión en un plazo razonable y que se corresponda con la naturaleza del caso. (...) Debemos destacar, por otra parte, que el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer si la investigación permitirá prescindir del secuestro del referido vehículo; aspecto penal que corresponde resolver a la jurisdicción especializada en la materia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo mismo dijo en su Sentencia TC/0261/13, pero en relación con la devolución de un arma de fuego. Y, asimismo, en su Sentencia TC/0280/13, en relación con la devolución de una suma de dinero, precisando en este caso que el juez de instrucción es *“el funcionario judicial que dispone del conocimiento y la información pertinentes sobre la investigación penal de que se trate”*.

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

36.2. Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, especialmente porque su solución implica auscultar el fondo de la cuestión y, por tanto, el amparo, en virtud de su naturaleza, no resulta la vía judicial más efectiva. Así, por ejemplo:

36.2.1. En su Sentencia TC/0030/12, ya citada, estableció que

el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.

36.2.2. En su Sentencia TC/0083/12, mediante la cual derivó el asunto “ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo”, en el entendido de que “el procedimiento de referimiento está previsto para resolver los casos urgentes, de manera tal que siguiendo el mismo existe la posibilidad de obtener resultados en un plazo razonable”, y, además, reitero su criterio de que

el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer la regularidad del embargo retentivo de referencia, lo cual implica determinar aspectos de las materias civil y procesal civil, las cuales corresponde dirimir a la indicada jurisdicción.

36.2.3. En su Sentencia TC/0118/13 consignó que

determinar si el referido Contrato de Póliza debe ser o no debe de ser ejecutado es una cuestión de fondo a delimitar por la jurisdicción correspondiente, ya que ello implicaría determinar si existe o no violación contractual para lo cual es necesario interpretar la convención suscrita entre las partes, aspecto este que es competencia de los jueces de fondo.

36.3. Criterios relativos a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía y, en tal sentido, ha señalado:

36.3.1. En su Sentencia TC/0118/13, que “la recurrente (...) ya ha interpuesto la acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de sus



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos, esto es, la Demanda en Ejecución de Póliza de Seguros y Reparación de Daños y Perjuicios por incumplimiento contractual”.

36.3.2. En su Sentencia TC/0157/13, que *“la protección de los derechos que alega vulnerados, [podía obtenerse] mediante la solicitud al juez laboral apoderado de los documentos y acciones antes expuestas”*. A lo que agregó: *“En razón de que actualmente existe un proceso laboral vigente, el juez apoderado esta en mejores condiciones de ordenar (...) la entrega de los documentos solicitados a la recurrente, los cuales tienen el propósito de ser utilizados en el proceso laboral”*”.

36.3.3. En su Sentencia TC/0182/13, que, en virtud de que se había “iniciado una acción en justicia relacionada con el mismo bien mueble”, es decir una *“investigación penal que envuelve el vehículo de referencia”*, el asunto *“requiere ser valorado en una instancia ordinaria”*.

36.3.4. En su Sentencia TC/0245/13, que

el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la demanda en producción de elementos de prueba debe ser ventilada ante la jurisdicción apoderada del asunto, según las disposiciones contenidas en los artículos 55 y 56 de la Ley No. 834, que en este caso lo es la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago de los Caballeros.

36.4. Criterios relativos a la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares y, en tal sentido, ha establecido, en su Sentencia TC/0234/13, que *“uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal*

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional para determinar la existencia de otra vía eficaz consiste en la posibilidad de que [en ella] puedan dictarse medidas cautelares”.

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

2. Sobre la causal de inadmisión por ser notoriamente improcedente.

38. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley núm. 437-06, del treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, del veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999), si bien en esta última usaba el concepto “*ostensiblemente improcedente*”. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

39. Antes de continuar, conviene detenernos en el significado del concepto, articulado por dos términos –notoriamente e improcedente–, a los fines de precisarlo en la mayor medida posible. Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto, que está referido a uno de los términos que lo integran –la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

improcedencia—; es decir, lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.

40. Notoriamente se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión.

41. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “*de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”²⁴ Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico-procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley núm. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”²⁵.

42. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir —y solo se puede definir, subrayamos— a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley núm. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

43. El artículo 72, constitucional, reza:

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

²⁴ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

²⁵ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. (...).

44. Por su parte, el artículo 65 dice:

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 lesiones, 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.

45. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define la improcedencia de la misma. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos –derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria–, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

46. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo—, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

47. Asimismo, cuando la acción se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa – protegido, según la ley, por el habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo—, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.

48. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad esta que ha sido excluida por el referido artículo 72 pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de *“hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo”*, esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.

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

50. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *“la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.”*²⁶

²⁶ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altigracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Criterios de inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, identificados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.

51. Conviene, ahora, conocer el desarrollo de esta noción que ha realizado hasta hoy el Tribunal Constitucional dominicano, mas frente a la vaguedad conceptual resultante de las normas citadas y al escaso desarrollo doctrinal alcanzando en nuestro país. Como se verá y ya advertimos en párrafos recientes, en ese desarrollo ha jugado un papel fundamental la definición –constitucional y legal– de la acción de amparo, su naturaleza y su alcance y, por supuesto, la interpretación que ha hecho esta sede constitucional de todo ello. Así, el Tribunal ha señalado como notoriamente improcedente:

51.1. Toda acción en la que **no se verifique la vulneración de un derecho fundamental**. Fue esa la orientación de su Sentencia TC/0210/13, cuando explicó que

en la especie no se verifica vulneración de derecho fundamental alguno, ya que las pretensiones de la recurrente tienen como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como de la ejecución de pago de salarios, cuestiones que escapan a la naturaleza del amparo.

Tal fue, también, la orientación de las sentencias TC/0276/13, TC/0035/14, TC/0038/14 y TC/0047/14.

51.2. Toda acción en la que **el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado**. Fue lo que dijo en su Sentencia TC/0086/13, cuando afirmó que la acción de amparo era notoriamente

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

improcedente, ya que el “accionante no indica el derecho fundamental alegadamente violado”; esto, como se aprecia, al margen de si, en realidad, dicha violación se produjo o no.

51.3. Toda acción que **se interponga con la finalidad de proteger derechos que no sean fundamentales**. Tal fue el sentido de su Sentencia TC/0031/14, cuando señaló

que cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria- es notoriamente improcedente.

A lo que agregó unas líneas que resultan imprescindibles a la hora de abordar esta cuestión:

Lo anterior evidencia situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo por existir otros mecanismos legales más idóneos o claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos y que, entonces, hacen al amparo notoriamente improcedente.

Aunque la idea está clara, aquí se mezcla el concepto de la existencia de “*otros mecanismos legales más idóneos*”, que parece relacionarse más con la existencia de otra vía judicial efectiva y que, en efecto, es usado en algunas de las decisiones de inadmisión tomadas en virtud de esta última causal.

51.4. Muy ligada a la anterior –es decir, al propósito de proteger derechos que no sean fundamentales–, toda acción que **se refiera a una cuestión de legalidad**

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinaria. Tal fue el contenido de su sentencia citada en el párrafo anterior, pero también, y aun antes de esa, de su Sentencia TC/0017/13, en la que decidió

desestimar la acción de amparo por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios. En efecto, tanto la doctrina como la propia jurisprudencia constitucional comparada han manifestado que la determinación del hecho, la interpretación y aplicación del derecho, son competencias que corresponden al juez ordinario por lo que el juez constitucional limita el ámbito de su actuación a la comprobación de si en la aplicación del derecho se ha producido una vulneración a un derecho constitucional. Este Tribunal es de criterio que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal.

Tal fue el contenido, también, de su Sentencia TC/0187/13, cuando concluyó en que el asunto correspondía

ser discutido por ante los tribunales ordinarios. Dichos tribunales podrán determinar el momento de obtención de las pruebas y, particularmente, la legalidad de las mismas y su uso. En caso de que dicho tribunal determine la ilegalidad de la obtención de las mismas, podrá ordenar su exclusión del eventual proceso. Finalmente, una de las causas de inadmisibilidad (...) es que la petición de amparo resulte notoriamente improcedente, lo cual resulta, entre otros casos, cuando se pretende resolver por la vía del amparo asuntos que han sido designados a la vía ordinaria.

Fue ese, también, el contenido de sus sentencias TC/0035/14 y TC/0038/14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51.5. Toda acción que se refiera a **un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria**. Tal fue el contenido de su Sentencia TC/0074/14, cuando estableció que

tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (...), que condeno al recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.

51.6. Muy relacionada con la anterior, toda acción referida a **un asunto que ha sido resuelto judicialmente**. Así, este tribunal:

51.6.1. En su Sentencia TC/0241/13 concluyó en que “*la acción de amparo que nos ocupa es notoriamente improcedente, en razón de que la compañía (...) pretende la devolución de un vehículo adjudicado al Estado mediante la referida sentencia penal*”; es decir, el accionante tenía una pretensión respecto de un asunto que ya había sido resuelto judicialmente, lo que reveló la notoria improcedencia de la acción y, consecuentemente, la pertinencia de su inadmisión.

51.6.2. En igual sentido, mediante su Sentencia TC/0254/13 concluyó en que

El carácter de notoriamente improcedente de la acción de amparo deriva del hecho de que la cuestión planteada al juez de amparo (levantamiento del secuestro ordenado en relación a los fondos depositados en el Banco del Reservas de la República Dominicana) ya fue decidida de manera definitiva e irrevocable por la jurisdicción de instrucción.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51.6.3. En su Sentencia TC/0276/13 estableció que

En medio de un proceso penal, en el que un tercero reclama la propiedad de un vehículo que se encuentra a nombre del procesado –y que ha sido objeto de una venta condicional a la luz de la referida ley numero 483-, un juez de amparo, cuya competencia se limita a la comprobación de que en la aplicación del derecho se haya producido una vulneración a un derecho fundamental, no debe asumir el rol que corresponde a la función jurisdiccional. (...) Ciertamente, la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, pues tales casos escapan al control del juez de amparo, ya que el control de la legalidad de los actos y conductas antijurídicas puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria ha organizado para ello.

51.7. Toda acción que **procure la ejecución de una sentencia**. Así, este tribunal ha confirmado, mediante su Sentencia TC/0147/13,

que no es procedente la acción de amparo que procura la ejecución de una decisión judicial, en virtud de que la figura de amparo está reservada única y exclusivamente para tutelar derechos fundamentales, independientemente de que el legislador haya contemplado la figura de “amparo de cumplimiento”, la cual se encuentra consagrada en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, cuya finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, por lo que el juez de amparo, al estar apoderado de una acción cuya finalidad era la ejecución de una decisión judicial, no podía ordenar su cumplimiento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para subrayar lo anterior, el Tribunal indicó, además, que “*en el derecho común se establecen los mecanismos que permiten la ejecución de la sentencia*”. En términos similares se pronunció en su Sentencia TC/0009/14, en la que dejó claro que una acción de amparo que busca la ejecución de una sentencia debe ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente.

52. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, el Tribunal ha establecido criterios relativos a que (i) no se verifique la vulneración de un derecho fundamental, (ii) el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado, (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria, (iv) la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria, (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia.

3. Breve análisis crítico y comparativo de las decisiones de inadmisibilidad tomadas por el Tribunal Constitucional dominicano en virtud de las causales 1) y 3) del artículo 70.

53. Al hilo de las citadas decisiones de inadmisión, tanto aquellas que lo hicieron por existir otra vía judicial efectiva como aquellas que lo hicieron por ser notoriamente improcedente, haremos, a continuación un análisis comparativo y crítico –una evaluación– del referido comportamiento jurisprudencial.

54. En este sentido, se puede apreciar que el Tribunal ha usado el mismo criterio para inadmitir acciones de amparo, lo mismo por existir otra vía judicial efectiva que por ser notoriamente improcedente, sin que se aprecien diferencias sustanciales entre unos y otros casos que justifiquen tal proceder contradictorio. Así:

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54.1. En virtud de que el asunto al que se refería la acción ya había sido puesto en manos de la otra vía –la vía ordinaria–, inadmitió la acción por existir otra vía judicial efectiva, mediante sus sentencias TC/0118/13, TC/0157/13 y TC/0182/13; y lo mismo hizo en otros casos similares, como el decidido mediante su Sentencia TC/0074/14, si bien esta vez lo fue porque la acción de amparo era notoriamente improcedente.

54.2. En virtud de un asunto de índole laboral de carácter administrativo, el Tribunal, mediante su Sentencia TC/0156/13, entendió que la prueba del mismo debía *“hacerse por ante la vía ordinaria, en particular por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios”*; y, consecuentemente, declaró inadmisibile la acción por existir otra vía judicial efectiva. Y, sin embargo, posteriormente, en su Sentencia TC/0210/13, mediante la cual resolvió unas pretensiones que tenían *“como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como la ejecución de pago de salarios”*, el Tribunal afirmó que esas eran cuestiones que no configuraban la vulneración de un derecho fundamental y que escapaban *“a la naturaleza del amparo”*, y decidió, pues, declarar inadmisibile la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

54.3. En virtud de que el asunto correspondía resolverlo a la jurisdicción ordinaria, el Tribunal ha inadmitido la acción por existir otra vía judicial –la vía ordinaria– (los casos citados y detallados más arriba, entre los criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía; entre los que destacamos: TC/0097/13, TC/0156/13, TC/0075/13, TC/0245/13 y TC/0260/13). En otros casos similares, sin embargo, el Tribunal, fundado en la misma razón –es decir, por *“tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios”* (TC/0017/13)–, ha decidido inadmitir la acción por ser notoriamente improcedente.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54.4. Por otra parte, es resaltante que, con frecuencia, en las decisiones de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, el Tribunal parece fundarlas en la existencia de otra vía que es la que tiene atribución para conocer y solventar la cuestión, más que en la constatación de otra vía más efectiva. Es decir, la decisión respecto de la otra vía judicial más efectiva es tomada, mas por un asunto vinculado a la competencia de atribución –incluso de carácter territorial– que por la constatación de una mayor efectividad de esa otra vía; de tal forma que parecen asimilarse la inadmisión con la incompetencia. Esto, por supuesto, desnaturaliza la decisión de la que hablamos, toda vez que derivar un asunto a otra vía judicial, por ser esta la competente, es asunto sustancialmente diferente a derivarlo por tratarse de una vía judicial más efectiva.

54.5. Como se sabe, en efecto, la competencia –de atribución o territorial– y la admisibilidad no son sinónimos, sino dos conceptos autónomos, aplicables a situaciones sustancialmente diferentes. En la primera situación, el tribunal no ejerce una opción por una vía judicial más efectiva sino que, simplemente, no tiene la atribución para conocer de la cuestión y debe, por tanto, derivarla a la vía o jurisdicción a la que la ley de manera expresa le ha otorgado dicha atribución. En el segundo escenario, el tribunal de amparo y la otra vía judicial, en atribuciones distintas a la de amparo, ambos pueden conocer de la cuestión, pero la otra vía es identificada como más efectiva que la del amparo. La atribución se concibe como la potestad concedida por disposición de la ley a un órgano para que resuelva determinados asuntos.

54.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley núm. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será “*el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado*”; y, en el párrafo I de dicho artículo, que:

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado.

54.5.2. De lo anterior se deriva que para determinar el juez competente para conocer de una acción de amparo, lo primero que debe ser identificado es el derecho fundamental alegadamente vulnerado y, posteriormente, la jurisdicción cuya competencia de atribución guarde mayor relación con dicho derecho supuestamente vulnerado. Es decir, no se determina cuál es el juez de amparo competente en virtud de quién vulneró el derecho, sino de cuál fue el derecho vulnerado.

54.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley núm. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que “*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*”. En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

54.5.4. Fuera de la excepción previamente planteada, la competencia de atribución del juez de amparo será determinada por el derecho fundamental que se alegue vulnerado, no por el órgano o persona que realice la actuación que conllevó la supuesta vulneración.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54.5.5. De hecho, este tribunal, en su Sentencia TC/0004/13, al ser apoderado de una acción de amparo, ha aplicado previamente este artículo en este mismo sentido, y ha dicho que

en lo que se refiere a la acción de amparo, la referida Ley número 137-11, en sus artículos 72 y 74, establece que quien conoce de dicha acción es el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado, y en aquellos lugares en que el dicho tribunal se encuentra dividido en cámaras o salas, o en que hayan jurisdicciones especializadas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Si se trata de una acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

54.5.6. Así, por ejemplo, la jurisdicción civil es la principal encargada de interpretar y aplicar los artículos 516 y siguientes del Código Civil dominicano, en lo referente a los tipos de bienes (muebles e inmuebles) y al derecho de propiedad sobre los mismos; es ella la que tiene más afinidad con el derecho que se alega vulnerado y, de hecho, la que tendría la mayor cantidad de herramientas para determinar si existió o no una violación al derecho de propiedad de los accionantes.

54.5.7. En ese mismo sentido, en el caso ya citado en el cual se interpuso una acción de amparo directamente ante el Tribunal Constitucional por alegada violación al derecho de propiedad por parte de la Procuraduría Fiscal de la provincia Duarte, este tribunal se declaró incompetente e indicó que la jurisdicción



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competente lo era la jurisdicción civil. De manera expresa indicó, en la referida sentencia TC/0004/13, que

en el caso que nos ocupa, la acción de amparo ha sido incoada como consecuencia de una demanda en partición de bienes cuyo procedimiento regula el derecho común. (...)En tal virtud, la jurisdicción competente, razione materiae y razione loci, para conocer del amparo es la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Duarte, por ante el cual procede remitir para que conozca del conflicto, en la forma prevista por ley que rige la materia.

Es decir, no se tomó en cuenta que el amparo fuera incoado en contra de una actuación de la Procuraduría Fiscal, sino que se trataba de asuntos relacionados con bienes muebles, y en este caso lo que alegaba la accionante era violación a su derecho de propiedad.

54.6. Si se analizan las sentencias citadas antes entre los criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se podrá apreciar que cuando el Tribunal deriva la cuestión:

54.6.1. A la vía contencioso-administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución *“faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares”*²⁷; o bien, porque *“la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria”*²⁸.

²⁷ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

²⁸ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original “salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado”²⁹; o bien, porque corresponde “a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinaria”, que es la “competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad”³⁰.

54.6.3. A la vía civil, lo hace porque *“es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición”³¹*, por lo que “la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”³².

54.6.4. A la vía penal (juez de instrucción), lo hace porque la acción tiene un contenido penal; o bien, porque corresponde al juez de instrucción determinar la procedencia de unas devoluciones de bienes que son cuerpos de delito en procesos penales en curso.

54.6.5. En fin que, en estos casos, en los que el Tribunal parece fundar su decisión de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, en virtud de la competencia de atribución de la otra vía –y, por tanto, de la incompetencia del juez de amparo–. Si, en realidad, se trata de un asunto de competencia de atribución, el Tribunal ha debido fundar tales decisiones de inadmisión en la notoria improcedencia de la acción.

55. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, lo que señalamos

²⁹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

³⁰ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

³¹ Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

³² *Ibíd.*

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas– de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

56. En lo que se refiere a las decisiones de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, el Tribunal debería precisar y enfatizar más la existencia de otra vía judicial efectiva como fundamento de su opción y desterrar la percepción de que en tales casos ejerce dicha opción por un asunto de competencia de atribución.

57. Pareciera, en este sentido, que el Tribunal ha sido más consistente y coherente en sus decisiones de inadmisión de la acción por ser notoriamente improcedente, que en aquellas en las que ha decidido la inadmisión por existir otra vía judicial efectiva.

4. Nuestra visión sobre las causales 1) y 3) de inadmisión de la acción de amparo.

58. Como hemos dicho antes, ambas causales son abiertas, vagas e imprecisas. Entre ambas, más aún, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con demasiada frecuencia, dificulta la identificación de cuál es la que debe aplicarse en cada caso.

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

60. Una primera cuestión salta a la vista y es la de que ambas causales son excluyentes entre sí y, por tanto, el razonamiento para llegar a una debe ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diferente al razonamiento para llegar a la otra; o bien, que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en el otro sentido.

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

62. Como ha afirmado Jorge Prats,

*[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.*³³

63. Conviene, pues, repetir aquí el contenido de dicho artículo 72:

³³ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúa 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.

64. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley núm. 137-11, que reza:

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 lesiones, 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.

65. Esos textos consagran la naturaleza de la acción de amparo –su naturaleza, objeto y alcance– y, consecuentemente, su improcedencia.

66. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales –derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria–, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo–, (iii) de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ámbito de la acción de amparo—, o (iv) de hacer cumplir o ejecutar una sentencia — lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72—, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

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

68. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 establece lo que denomina como “*presupuestos esenciales de procedencia*”³⁴, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

69. Así, los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”, todos contenidos en dicho artículo, serían los siguientes:

- a) Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
- b) Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;
- c) Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;

³⁴ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y

e) Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.³⁵

70. Somos partícipes de que los recién señalados constituyen los “*presupuestos esenciales de procedencia*” de la acción de amparo, los cuales deben ser verificados cada vez, si bien a esos agregaríamos los siguientes:

a) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la libertad – protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo–;

b) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el hábeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo–; y

c) Que no se trate de hacer cumplir o ejecutar una sentencia, lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo.

71. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen “*un ‘primer filtro’ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo ‘resulta notoriamente improcedente’ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC*”; todo, sin perjuicio de que este “primer filtro” incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley núm. 834 – aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de “cosa juzgada”, “falta de objeto”, entre otras.

³⁵ *Ibíd.*

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

72. Verificada la procedencia de la acción –porque cumple con los referidos presupuestos, todos contenidos en los artículos 72, constitucional, y 65, legal, ya citados– es que procede evaluar si esa acción –ya procedente– es o no igual o más efectiva que otra vía judicial.

73. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los “*presupuestos esenciales de procedencia*” no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará “*automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado*”.³⁶ Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

74. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, “*es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado*”³⁷.

75. En tal sentido,

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

³⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

³⁷ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ‘primer filtro’.*³⁸

76. De manera que, en efecto, para determinar la admisibilidad de la acción de amparo, debe tomarse en cuenta y verificarse –así, en este orden específico–:

- a) Que la acción de amparo no esté prescrita (artículo 70.2 Ley núm. 137-11);
- b) Que los referidos “presupuestos esenciales de procedencia” se cumplan (artículos 72, constitucional, y 65 y 70.3 de la Ley núm. 137-11) y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley núm. 834); y
- c) Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11).

5. Sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario.

77. En el desarrollo que hacemos, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, si bien ello pudiera parecer obvio, y, en tal sentido, subrayar la verdadera naturaleza de la acción de amparo y, consecuentemente, su admisibilidad.

78. En este punto, conviene retener un asunto en particular: no toda violación a derechos lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

³⁸ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley núm. 137-11, a “*prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio*”.

80. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”³⁹ es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

*ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*⁴⁰

81. En este mismo sentido, se ha establecido que:

El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la

³⁹ Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: “*Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad...*”. Aparte, existe el “amparo constitucional” que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

⁴⁰ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*⁴¹

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

83. En este sentido, es útil recordar que dichos roles son excluyentes, en aras de salvaguardar la integridad de sus respectivos ámbitos de actuación, evitando superposiciones y colisiones; de tal forma que el juez de amparo no debe conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley.

84. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “*la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria*”.⁴²

85. Y es que, en la medida en que el papel del juez de amparo es reestablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca, función que no se extiende, tal cual lo afirma el Tribunal Constitucional español, a

[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en

⁴¹ Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57

⁴² STC 051/2008, 14 de abril de 2008.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*⁴³.

86. De igual manera, la doctrina constitucional española ha dejado claro que al juez de amparo no le corresponde dirimir o resolver lo relativo a la legalidad ordinaria y, en este sentido, ha dictaminado que:

*Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.*⁴⁴

87. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol.

88. Y es que todo lo que no se encuentra dentro del ámbito del amparo, conforme los elementos que hemos previamente mencionado, es asunto propio del juez ordinario y a él corresponde resolverlo. Es decir, todo lo que no busca remediar y/o subsanar violaciones a derechos fundamentales, procurando establecer las medidas necesarias para la pronta y completa restauración de tales derechos o hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio; todo ello, repetimos, no es asunto del juez de amparo y es, por el contrario, asunto propio del juez ordinario, a quien, por demás, toca solucionarlo.

89. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela ha exigido, para la procedencia y admisibilidad de la acción de amparo

⁴³ Tribunal Constitucional español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

⁴⁴ Tribunal Constitucional español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.*⁴⁵

90. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”⁴⁶ y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, “[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (...) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional”⁴⁷.

91. Y es que, como ha subrayado el exmagistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los

⁴⁵ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

⁴⁶ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

⁴⁷ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”⁴⁸.

92. Ya este mismo tribunal constitucional manifestó, en la Sentencia TC/0017/13, del veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), “*que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal*”; criterio que, como vimos en párrafos anteriores, ha sido sostenido reiteradamente en la jurisprudencia comparada.

93. Conviene ahora tratar, de manera específica, el presente caso.

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

94. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había rechazado la acción de amparo incoada por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, considerando que no hubo violación a derecho fundamental alguno de tales accionantes. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que la Junta Central Electoral (JCE), cumpliendo con el voto de la ley, desinteresó a las accionantes mediante el pago de una compensación o indemnización tras la muerte del señor Santiago Ramón Gancedo Luciano.

95. El Tribunal Constitucional manifestó que “*se evidencia la existencia de una situación controvertida que guarda relación con la filiación del causante de las accionantes, señor Santiago Ramón Gancedo Luciano, al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)*”, refiriendo que la solución de dicha controversia debe

⁴⁸ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, ante un tribunal de justicia ordinaria.

96. Como hemos visto, ya el Tribunal Constitucional se había referido a este tema en varias sentencias. Así como en tales casos, en el presente estamos de acuerdo en que, real y efectivamente, el juez de amparo no puede conocer la acción y que, por ende, esta debe ser declarada inadmisibile. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1, sino por tratarse de una acción notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

97. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidada del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es más efectiva. Es en el marco de ese ejercicio que se ha establecido la necesidad –tal y como lo ha precisado este tribunal en su jurisprudencia– de especificar cuál sería la vía más efectiva y, además, de justificar la razón de esa mayor efectividad.

98. Pero, ya hemos visto también que, para llegar a esta etapa de esfuerzo comparativo en el proceso de examen de la admisibilidada de la acción de amparo, ya debe haberse pasado el “*primer filtro*”, relativo este a los “*presupuestos esenciales de procedencia*”, lo que implicaría que, en este punto del proceso de análisis, ya se ha concluido en que la acción de amparo es efectiva para remediar la situación planteada.

99. De modo tal, que podemos concluir en que, cuando se llega al punto de examinar si existe otra vía eficaz, es porque ya el juez de amparo puede conocer la acción en cuestión; es decir, porque la acción de amparo es procedente. En efecto, el sólo hecho de comparar entre las dos acciones pone en relieve que la acción de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo es procedente, si bien en algunos casos –como es lógico– la acción de amparo será acogida, y en otros, rechazada.

100. En efecto, en la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausculta bien, impropia del ámbito del amparo.

101. En este sentido, tal y como explicamos hace pocos párrafos, la causal de inadmisibilidad del artículo 70.1 constituye una especie de “*segundo filtro*”, el cual sólo deberá examinarse una vez que la acción de amparo haya pasado el “*primer filtro*”, esto es, el de los “*presupuestos esenciales de procedencia*”, de conformidad con los artículos 72, constitucional, y 65 de la Ley núm. 137-11.

102. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere a que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, en materia ordinaria, conocer estas pretensiones, todo en virtud del artículo 1 de la Ley núm. 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, publicada en la Gaceta Oficial núm. 6673, en fecha nueve (9) de agosto de mil novecientos cuarenta y siete (1947), en consonancia con la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social.

103. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer esta acción –en despejar las razones por las cuales el finado Santiago Ramón Gancedo Luciano no fue afiliado al Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS) para que sus causantes puedan beneficiarse de una pensión por sobrevivencia– es porque esta podrá determinar la vulneración de los derechos alegados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

104. Sin embargo, en este caso, esas conculcaciones que supuestamente brotan de la supuesta negligencia de la Junta Central Electoral (JCE) en inscribir al finado Santiago Ramón Gancedo Luciano en el Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS) y la consecuente negativa en conferir a favor de sus causantes una pensión por sobrevivencia, para ser comprobadas y reconocidas, ameritan de un ejercicio que no es posible formalizar por un juez de amparo. Así pues, hablamos de determinar la pertinencia de una inclusión en la seguridad social, para entonces, de ser procedente, tutelar los derechos fundamentales alegados mediante la concesión de una pensión por sobrevivencia. Esto es algo que corresponde de manera exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo que establece el artículo 1 de la Ley núm. 1494 cuando dice:

Art. 1.- Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

105. A lo anterior se une lo presupuestado en los artículos 35 y 38 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, que establecen los aspectos relativos a la finalidad y modo de afiliación de un servidor público a la seguridad social, de la manera siguiente:

Art. 35.- Finalidad. El sistema de pensión tiene como objetivo reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por vejez, fallecimiento, discapacidad, cesantía en edad avanzada y sobrevivencia. Tendrá una estructura mixta de beneficio que combinará la constitución y el desarrollo de una cuenta personal para cada afiliado, con la solidaridad social en favor de los trabajadores y la población de ingresos bajos, en el marco de las políticas y principios de la seguridad social. En adición, permitirá aportes adicionales con la finalidad de obtener prestaciones complementarias. Los sistemas de pensiones establecidos mediante las leyes 1896, del 30 de diciembre de 1948, y 379, del 11 de diciembre de 1981, mantendrán su vigencia para los actuales pensionados y jubilados, para los afiliados en proceso de retiro y para la población que permanecerá en dicho sistema de conformidad con el artículo 38 de la presente ley.

(...),

Art. 38.- Afiliados que permanecen en el sistema actual. Permanecerán en el sistema de reparto, los afiliados que reúnan las siguientes condiciones:

a) Los trabajadores del sector público y de las instituciones autónomas y descentralizadas, de cualquier edad, que estén amparados por las leyes 379-81, 414-98 y/o por otras leyes afines, excepto aquellos que deseen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ingresar al sistema de capitalización individual contemplado en la presente ley; y

b) Los pensionados y jubilados del Estado, del IDSS, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía (ISSFAPOL) y del sector privado que actualmente disfrutaban de una pensión de vejez, discapacidad y sobrevivencia en virtud de las leyes 1896 y 379, o de una ley específica.

Párrafo.- *Las aportaciones de los afiliados quedarán cubiertas por las leyes 1896 y 379 serán las que rigen la presente ley y disfrutarán del seguro de discapacidad y sobrevivencia establecido por la presente ley, en la etapa activa y pasiva.*

106. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo que tiene la responsabilidad de determinar las razones por las cuales no se inscribió al finado Santiago Ramón Gancedo Luciano en la seguridad social y, de ser procedente, el por qué debería incluirse, en arreglo a los presupuestos del régimen de seguridad social correspondiente. Esto se explica puesto que, en la búsqueda de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

107. Y eso, que corresponde hacer al juez de lo contencioso administrativo, no puede hacerlo el juez de amparo, puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones, o amenazas de violaciones a derechos fundamentales, debiendo limitar su decisión a ese asunto central y definitorio, es decir, la eliminación de la vulneración, o de la amenaza de vulneración, a un derecho fundamental.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

108. Más aún: eso que corresponde hacer a la jurisdicción de lo contencioso administrativo nos remite al ámbito de la *legalidad ordinaria* –que mencionábamos previamente–, esto es, a competencias, procedimientos y procesos que la ley adjetiva –y hasta la Constitución– crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

109. Y ocurre, pues, que, en la medida en que dichos asuntos son atribución del juez ordinario, ellos quedan excluidos, entonces, del ámbito de actuación del juez de amparo. El juez de amparo, en efecto, no puede tomarse el papel y las funciones que por ley corresponden a los jueces ordinarios puesto que, de hacerlo así, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol –así como la del juez ordinario, por supuesto– y estaría, consecuentemente y peor aún, afectando la integridad, la funcionalidad, del sistema de justicia.

110. Entonces, la identificación de que un asunto debe ser resuelto por el juez ordinario, no por el juez de amparo, implica el incumplimiento de los “*presupuestos esenciales de procedencia*” de la acción de amparo y, por tanto, debe llevarnos a inadmitir la acción, sin necesidad de examinar si existe o no una vía más efectiva.

111. En este sentido, para ilustrar mejor lo anterior, conviene preguntarnos: ¿tendría el juez de amparo la atribución de ordenar la ejecución de un contrato?; ¿o la de ordenar una sanción penal?; ¿o la de otorgar una indemnización? Las respuestas nos parecen, obviamente, negativas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

112. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para determinar si las razones por las que una persona fallecida no fue inscrita a la seguridad social son cónsonas con la ley y, en todo caso, proceder a ordenar su inclusión? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la vía consagrada en el referido artículo 1 de la Ley núm. 1494 y los artículos 35 y 38 de la Ley núm. 87-01? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

113. Es que, en efecto, si nos colocáramos en ese último –por demás, hipotético– escenario, “no sólo se estaría impidiendo una protección acorde con la especial significación e importancia del objeto protegido”⁴⁹, sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica “entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente desnaturalización del primero de los mencionados”⁵⁰ y, en ese mismo sentido, se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

114. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, en virtud de que en la cuestión tratada no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado, cuestión que debe ser determinada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este caso, la acción no ha cumplido los “presupuestos esenciales de procedencia” porque, entre otras razones, no existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado. En estas ocasiones, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo que se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, no será necesario

⁴⁹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

⁵⁰ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía eficaz y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

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

116. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, porque determinar las razones por las que no se incluyó al finado Santiago Ramón Gancedo Luciano en el Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS), cuando obra una negativa de la Junta Central Electoral (JCE) –su empleador– en conceder a sus causantes una pensión por sobrevivencia, no corresponde al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

Expediente núm. TC-05-2016-0081, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por las señoras Nael Fournier Sánchez y Yadira Yafreisis Custodio Roa, en representación de sus respectivos hijos menores de edad Nael Altagracia Gancedo Fournier y Jaime Manuel Gancedo Luciano, contra la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 00091-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015), sea revocada, y de que sea declarada inadmisibile la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio de que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de cinco (5) días, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisibile, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario