



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0027/15

Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0115, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) contra la Sentencia núm. 121-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana; a los veintiséis (26) días del mes de febrero de dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 121-2012, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012), que rechazó el medio de inadmisibilidad interpuesto por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y la Procuraduría General Administrativa y acogió la acción de amparo interpuesta por la Fundación Ministerio de Renovación.

La decisión descrita en el párrafo anterior fue notificada mediante el Acto núm. 395/2012, emitido por la Procuraduría General Administrativa el diecisiete (17) de septiembre de dos mil doce (2012), a la Tesorería de la Seguridad Social.

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

La parte recurrente, Tesorería de la Seguridad Social, interpuso el presente recurso de revisión constitucional contra la Sentencia núm. 121-2012, por entender que le fueron violentados derechos fundamentales, como son: a) el principio de legalidad; b) el derecho de defensa; c) el derecho a la igualdad; d) el debido proceso; y e) la falta de motivación. El indicado recurso fue incoado mediante instancia recibida en el tribunal que emitió la decisión el veinticinco (25) de septiembre de dos mil doce (2012).

El indicado recurso fue notificado por el Tribunal Superior Administrativo, mediante el Auto núm. 2591/12 del dieciséis (16) de octubre de dos mil doce



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2012), a la Procuraduría General de la República y a la Tesorería de la Seguridad Social.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo por los motivos siguientes:

Este tribunal entiende que la actuación de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) atenta contra el derecho y violenta la seguridad jurídica de entidades y ciudadanos, no solo a la entidad moral accionante, que ha sido aceptada por la TSS como entidad de aglutinamiento e intermediación entre ella y los trabajadores independientes del sector transporte, no asalariados, por cuya vía estos últimos habían podido insertarse haciendo pagos, al SDSS; sino también de las personas físicas accionantes, que habían logrado ya beneficiarse del SDSS a través de la Fundación Ministerio Renovación, y que han visto ante una actuación arbitraria de la TSS, fuera del SDSS, pese estar haciendo pagos mensuales de forma voluntaria, lo que evidencia su interés de beneficiarse, como lo establece la Constitución, de las ventajas que puede ofrecer el SDSS, en consecuencia procede acoger el recurso de amparo.

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

La parte recurrente, Tesorería de la Seguridad Social, pretende la nulidad de la decisión objeto del recurso de revisión constitucional. Para justificar dichas pretensiones, argumenta lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *El presente recurso de revisión se interpone, en parte, porque la ut-supra indicada sentencia adolece de varios vicios: En ningún segmento se indica los motivos por los cuales el tribunal a-quo arribó a sus conclusiones dispositivas. Principalmente, en lo relativo a la solicitud de inadmisibilidad solicitada por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), que al tenor de lo que establece el Art.44 de la Ley 834 de 1978, no permitía el examen y conocimiento del fondo del proceso ventilado. El tribunal a-quo se limitó a copiar textualmente los alegatos hechos en audiencia por las partes, sin hacer un razonamiento de los mismos. Tampoco indicó cómo arribó a la conclusión de que las entidades públicas encartadas habían violado los derechos de los entonces co-demandantes, en vez de ejercer correctamente los deberes que la ley 87-01, que Crea el Sistema dominicano de Seguridad Social, pone a sus cargos.*

b. *Jurídicamente, esta situación deviene en una manifiesta violación a los derechos fundamentales al debido proceso, legal y constitucionalmente resguardado, y a los derechos de defensa e igualdad de la Tesorería de la Seguridad Social, toda vez que, al no motivarse las decisiones dispositivas, dicha entidad quedo postrada en estado de indefensión.*

c. *Que en toda materia, los jueces tienen la obligación de motivar sus decisiones. La materia de amparo no es una excepción: la misma Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece taxativamente la obligación del Juez de Amparo de motivar la sentencia y tomar una decisión basada en “la adecuada instrucción del proceso y una valoración racional y lógica de los elementos de prueba sometidos al debate. Es obvio, entonces, que el tribunal a-quo tampoco valoró la prueba ofertada por la Tesorería de la Seguridad Social, porque no hace referencia alguna de ella. Tampoco se tomó el tiempo de analizar los elementos presentados por los entonces reclamantes, FUNDACION MINISTERIO RENOVACION Y COMPARTES, puesto que*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

muchos de estos mismos elementos de prueba depositados por ellos, revelaban su manifiesta falta de calidad para accionar. Específicamente, cuando los entonces co-demandantes indicaban que su acción lo hacían por sí y en representación de transportistas independientes, estaban admitiendo que no eran trabajadores asalariados de la FUNDACION MINISTERIO RENOVACION y, por lo tanto, no podían reclamar derechos que la ley atribuye expresamente a los trabajadores asalariados. Al solamente decidir en base a lo expresado en el recurso de amparo y no valorar la prueba a descargo presentada por la TSS, se violó también su derecho de igualdad procesal. (sic)

d. *En resumen, la solicitud de Revisión de la Sentencia No. 121-2012, Pronunciada por la Primera Sala del tribunal Superior Administrativo, en fecha 30 de agosto de 2012, se basa en la violación de los siguientes derechos fundamentales de la Tesorería de la Seguridad Social: a) VIOLACION AL DEBIDO PROCESO y al PRINCIPIO DE LEGALIDAD: POR LA FALTA DE MOTIVACION DE LA SENTENCIA IMPUGNADA y, por vía de consecuencia, b) VIOLACION AL DERECHO DE DEFENSA y VIOLACION AL DERECHO DE IGUALDAD.*

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

La parte recurrida, Fundación Ministerio de Renovación, pretende la confirmación de la Sentencia núm. 121-2012. Para justificar dichas pretensiones, argumenta, entre otros, los motivos siguientes:

a. “La Tesorería de la Seguridad en su recurso, sostiene al igual que el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en el suyo, que la sentencia recurrida carece de motivos”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *Sobre el particular desarrollamos este aspecto en nuestro escrito de defensa en relación al recurso de revisión interpuesto por el CNSS, y al cual finalmente nos remitiremos. Sin embargo, es oportuno resaltar, que los recurrentes no tienen razón en su alegato. Ha sido juzgado por el Tribunal Constitucional Español lo siguiente:*

“Ciertamente, con arreglo a la doctrina de este tribunal, el derecho fundamental a obtener una respuesta judicial motivada y fundada en derecho no significa que las resoluciones judiciales deben contener un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que tengan las partes en la cuestión que se decide, siendo suficiente, desde ese prisma constitucional, que las resoluciones judiciales vengán apoyadas en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundadores de la decisión, o lo que es lo mismo, su ratio decidendi” (STC 75/2007, de 16 abril (RTC 2007, 75).

“Una motivación escueta y concisa no deja, por ello, de ser motivación, así como una fundamentación por remisión no deja tampoco de serlo, ni de satisfacer la indicada exigencia constitucional” (STC 174/1987, de 3 noviembre (RTC 1987, 174).

c. *La TSS en su recurso, punto No.21, justifica su acto arbitrario en los mismos penosos argumentos del CNSS de que no existen verdaderos contratos de trabajo, desconociendo el concepto de empleador virtual a fin de alcanzar el derecho de seguridad social.*

d. *Respecto del punto No.48, conviene resaltar que son las personas físicas exponentes y las demás afiliadas al SDSS por conducto de la Fundación Ministerio Renovación, las que cubren la totalidad de los aportes que deben hacer los empleados y los empleadores en el régimen contributivo. En cuanto*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al equilibrio económico, el Tribunal de Amparo estableció, que las cotizaciones fueran hechas en base al salario mínimo aprobado por sector, a pedimento nuestro, y de esta forma nadie puede invocar lesión al deseado equilibrio económico del Sistema.

6. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes en el trámite del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo son los siguientes:

1. Sentencia núm. 121-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012).
2. Acto núm. 395/12, emitido por la Procuraduría General de la República el diez (17) de septiembre de dos mil doce (2012), referente a la notificación de la Sentencia núm. 121-2012.
3. Acto núm. 2591/12, contentivo de la notificación de emplazamiento, escrito de defensa y pruebas que lo avalen.
4. Certificación de nóminas de los trabajadores, emitida por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) el trece (13) de septiembre de mil doce (2012).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación que reposa en el expediente y a las argumentaciones de las partes, se puede comprobar que la Fundación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio de Renovación interpuso una acción de amparo contra la Tesorería de la Seguridad Social, por haberle dado de baja del Sistema Único de Información Recaudado y Pago (SUIR), al descubrir que la Fundación Ministerio de Renovación cometía irregularidades en su nómina, compuesta por transportistas independientes que no pertenecen al Régimen Contributivo de la Seguridad Social. La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo mediante la Sentencia núm. 121-2012, emitida el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012). Esta decisión es objeto del presente recurso de revisión constitucional interpuesto por la Tesorería de la Seguridad Social, que persigue la anulación de la sentencia atacada, bajo los argumentos de que le viola los derechos y garantías fundamentales de legalidad, de defensa, de igualdad, del debido proceso y de falta de motivación, con la finalidad de que sea enviado al tribunal correspondiente, para ser nuevamente conocido.

8. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, 9, 94 y siguientes 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).

9. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Para el Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo es admisible por los siguientes argumentos:

a. La Ley núm. 137-11 establece en su artículo 100 los requisitos de admisibilidad, al disponer:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciara atendiendo su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

b. Para la aplicación del artículo 100 de la referida ley núm. 137-11, relativo a la admisibilidad sobre la trascendencia y relevancia constitucional, este tribunal fijó su posición en la Sentencia TC/0007/12 del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012):

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

c. En ese tenor, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que le permitirá al Tribunal Constitucional determinar si la Constitución, la ley y los reglamentos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

le permiten a la Tesorería de la Seguridad Social regular el Sistema de la Seguridad Social.

10. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Para el Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe ser acogido por las argumentaciones siguientes:

a. En el presente recurso, la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) argumenta que la Sentencia núm. 121-2012, dictada el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012), le ha vulnerado los derechos y garantías fundamentales como el de defensa, de igualdad, del debido proceso y de falta de motivación, así como el principio de legalidad.

b. Referente a la violación del principio de legalidad, la parte recurrente considera que la sentencia recurrida fue dictada de forma arbitraria y al margen de la ley. Para este tribunal, contrario a los fundamentos del juez de amparo, las actuaciones de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) se encuentran dentro del margen que le otorgan la Constitución, la Ley núm. 87-01 y el Reglamento núm. 775-03, conforme se desglosará en las normas aplicables al caso de la especie:

b.1. En ese sentido, la Constitución, en el artículo 60, establece:

Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

b.2. Además, el artículo 61.2 dispone:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: 2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.

b.3. De los mandatos constitucionales se deriva que la Ley núm. 87-11, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en su artículo 28 dispone que la Tesorería Nacional de la Seguridad Social tiene la función de:

- a) Administrar el sistema único de información y mantener registros actuaciones sobre los empleados y sus afiliados, y sobre los beneficiarios de los tres regímenes de financiamiento;*
- b) Recaudar, distribuir y asignar los recursos del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS);*
- c) Ejecutar por cuenta del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el pago a todas las instituciones participantes, publicas y privadas, garantizando regularidad, transparencia, seguridad, eficiencia e igualdad;*
- d) Detectar la mora, evasión y elusión, combinando otras fuentes de información gubernamental y privada, y someter a los infractores y cobrar las multas y recargos;*
- e) Rendir un informe mensual al CNSS sobre la situación financiera del Sistema Dominicano de Seguridad Social; y*
- f) Proponer al CNSS iniciativas tendentes a mejorar los sistemas de información, re-caudo, distribución y pago en el marco de la presente ley y sus reglamentos.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Sobre la responsabilidad de la Tesorería de la Seguridad Social de crear el SUIR, el Reglamento núm. 775-03, del doce (12) de agosto de dos mil tres (2003), establece en su artículo 5: “Responsabilidades.- La Tesorería de la Seguridad Social tiene a su cargo el Sistema Único de Información y el proceso de recaudo, distribución y pago, tal como lo establece el artículo 28 de la Ley 87-01 y el presente reglamento”.

d. El referido reglamento núm. 775-03 plantea en su artículo 9: “De acuerdo a la Ley 87-01, la Tesorería del Sistema Dominicano de Seguridad Social tiene las siguientes funciones: e. Detectar la mora, evasión y elusión, combinando otras fuentes de información gubernamental y privada”.

e. De la misma forma, el mencionado reglamento núm. 775-03 expresa en su artículo 18:

Supervisión TSS sobre PRISS y EPBD.- La Tesorería velará por el cabal cumplimiento de las funciones atribuidas al PRISS y a la EPBD establecidas en los contratos, para lo cual condicionará, incidirá y tendrá permanente acceso a sus operaciones siguiendo los procedimientos que se establezcan en los Contratos de Concesión.

f. El Reglamento de Pensiones núm. 969-02, del diecinueve (19) de diciembre de dos mil dos (2002), dispone en su artículo 24:

Es competencia exclusiva de la Tesorería la recepción y registro de las novedades como fuente de información imprescindible para generar las notificaciones de pago. Las informaciones relativas a la nómina de las empresas estarán registradas en la Base de Datos de la Seguridad Social y su acceso estará restringido de acuerdo a las normas y políticas internas de seguridad de sistemas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- g. El referido reglamento núm. 969-02 expresa en su artículo 5, numeral 28:

Para efectos de este Reglamento se entenderá (en plural o singular, mayúscula o minúscula, según corresponda), por: 28. “Tesorería”, a la Tesorería de la Seguridad Social, entidad responsable del recaudo, distribución y pago de los recursos financieros del Sistema Dominicano de Seguridad Social, y de la administración del Sistema Único de Información.

- h. En su artículo 71, el mencionado reglamento núm. 969-02 dispone:

El SUIR Sistema Único de Información Recaudado y Pago, estará a cargo de la Tesorería. Actuarán como entes que intervienen en dicho proceso, el Patronato de Recaudo e Informática de la Seguridad Social y la Empresa Procesadora de la Base de Datos.

- i. De la interpretación de los citados artículos se evidencia que la Tesorería de la Seguridad Social posee la facultad conferida tanto por el constituyente, el legislador ordinario y las resoluciones, para investigar las irregularidades de elusión cometidas en los casos como el de la especie; en consecuencia, sus actuaciones no fueron arbitrarias, sino amparadas en las facultades otorgadas por las normas mencionadas en la presente decisión.

- j. De lo anterior se infiere que tanto la Constitución, como la Ley núm. 87-01 y sus reglamentos, avalan y facultan a la TSS para que dicha institución efectúe la función de supervisión, fiscalización, suspensión y dar de baja del Sistema Único de Información Recaudado y Pago (SUIR) de la Seguridad Social, ante la detección de un fraude al Sistema de Seguridad Social, como el ocasionado por la Fundación Ministerio Renovación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. En relación con el argumento de la parte recurrente sobre la violación al derecho de defensa a las personas jurídicas y físicas que establece la Constitución en su artículo 69.2, al expresar: “El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley”, y al este tribunal analizar la Sentencia núm. 121-2012 y los documentos que la soportan, se puede colegir que la Tesorería de la Seguridad Social ha estado representada en todo el proceso, ha depositado todas la documentaciones para su defensa y ha sido representada, tanto ante el Tribunal Superior Administrativo como ante este tribunal con el presente recurso; además, la defensa de la Procuraduría General Administrativa en representación de los intereses del Estado dominicano, con lo cual no se configura la violación al derecho de defensa que arguye la parte recurrente.

l. Sobre el argumento concerniente a la violación al derecho de igualdad procesal, consagrado en el artículo 69.4 de nuestra Constitución, al disponer que “el derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en pleno igualdad y con respecto al derecho de defensa”, este tribunal Constitucional considera que, en ese caso, no hubo violación a la igualdad procesal, toda vez que el tribunal actuó apegado a las normas procesales relativas a las garantías al debido proceso, con lo cual no existió la alegada vulneración.

m. Además, la parte recurrente sustenta en su recurso la violación al debido proceso, en el sentido de que el juez de amparo no realizó las motivaciones necesarias que justificaran su fallo, colocando a las partes en un estado de indefensión.

n. El Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no estableció las razones en las cuales sustenta la decisión, lo que acarrea violación a lo establecido en el párrafo del artículo 88 de la Ley núm. 137-11, al establecer:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el texto de la decisión, el juez de amparo deberá explicar las razones por las cuales ha atribuido un determinado valor probatorio a los medios sometidos a su escrutinio, haciendo una apreciación objetiva y ponderada de los méritos de la solicitud de protección que le ha sido implorada.

o. Es por ello que del análisis de la sentencia de amparo atacada se puede precisar que la misma carece de las motivaciones en que pueda sustentarse la decisión objeto del recurso, ya que dicho juez no realizó un estudio de los alegatos planteados; en tal sentido, procede acoger el presente recurso de revisión constitucional y revocar la sentencia recurrida.

p. En relación con la acción de amparo, la Tesorería de la Seguridad Social le dio de baja a la Fundación Ministerio Renovación del Sistema Único de Información Recaudado y Pago (SUIR) de la Seguridad Social, por detectar graves irregularidades violatorias de la Ley núm. 87-01, al verificar en la certificación del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), emitida por la TSS, que la Fundación Ministerio Renovación mantuvo una relación de nómina de trabajadores muy variantes, ya que a la fecha no ha podido comprobarse la relación de empleador-trabajador, en la forma prevista por los artículos 1 y 2 del Código de Trabajo, y como tal no les corresponde el Régimen Contributivo actual. Dichas irregularidades trajo como consecuencia que la TSS, en aplicación a sus funciones y facultades, le diera de baja a dicha fundación del SUIR.

q. De lo anterior se colige que las operaciones de la Fundación Ministerio Renovación resultan ser irregulares, ya que de su accionar se interpreta que actuaban como una compañía de ventas de seguros de salud a personas que no son sus trabajadores y que, en muchos de los casos reportados, sus salarios están por debajo del salario mínimo cotizante; además, no reposa en el presente expediente documento que pueda sustentar las constantes variaciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un mes a otro en su nómina de empleados, ni la refutación a la certificación descrita en el párrafo anterior.

r. Del análisis de la certificación citada y de la lectura del escrito de defensa depositado por la parte recurrida, se lee que las personas que se hacen llamar sus trabajadores se identifican ellos mismos como “transportistas independientes” y otros como “miembros” de varios sindicatos de transporte, lo que evidencia más aún que ciertamente los mismos no tienen una relación de trabajo entre empleador-trabajador, por lo que no califican como beneficiarios del Régimen Contributivo de la Seguridad Social acorde con el art. 123 de la Ley núm. 87-01, sino que ellos pertenecen al régimen que aún no ha entrado en vigencia, como lo es el Contributivo Subsidiado de la Seguridad Social, establecido en el artículo 7.c de la Ley núm. 87-01, que plantea:

Un Régimen Contributivo Subsidiado, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

s. En ese sentido, si bien estos trabajadores independientes en la actualidad no se benefician de la Seguridad Social por las razones que se han expuesto anteriormente, no menos cierto es que, en caso de enfermedad, los mismos se benefician y obtienen la protección del Estado de manera gratuita en los establecimientos hospitalarios diseminados en todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Constitución.

t. En virtud de las argumentaciones expuestas precedentemente, para el Tribunal Constitucional la Tesorería de la Seguridad Social cumplió con las funciones que le otorgan los artículos 60 y 61.2 de la Constitución, la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 87-01 y las normas complementarias; procede, en consecuencia, acoger el presente recurso, revocar la sentencia objeto del recurso y rechazar la acción de amparo interpuesta por la Fundación Ministerio Renovación, toda vez que no existe violación a los derechos fundamentales argüidos por la parte accionante ante el juez de amparo y recurrida ante este tribunal.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) contra la Sentencia núm. 121-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: ACOGER el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 121-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: RECHAZAR la acción de amparo interpuesta por la Fundación Ministerio de Renovación y compartes el veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011), por las razones expuestas en las fundamentaciones.

CUARTO: DECLARAR el recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, parte *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

QUINTO: COMUNICAR la sentencia, por Secretaría, para conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Tesorería de Seguridad Social (TSS), y a la parte recurrida, Fundación Ministerio de Renovación.

SEXTO: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la referida ley núm. 137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. En la especie se ha interpuesto un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 121-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012), la cual acogió la acción de amparo incoada por la Fundación del Ministerio de Renovación en contra de la Tesorería de Seguridad Social, al considerar que existía una violación a sus derechos fundamentales al momento en que fue dado de baja del Sistema Único de Información Recaudado y Pago (SUIR).
2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar la sentencia y rechazar la acción de amparo.
3. Disentimos con el criterio establecido por la mayoría, así como por el juez de amparo y, en tal sentido, entendemos que luego de admitido el recurso, la sentencia de amparo debió ser revocada, y la acción de amparo declarada inadmisibles en razón de que la misma es notoriamente improcedente. Para explicar nuestra posición, abordaremos lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo, así como sobre el rol del juez de amparo, para luego exponer nuestra posición en el caso particular.

I. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

4. 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 corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

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

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley núm. 137-11, 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 data¹.

7. 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”², situación en la que, “en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC

¹ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

² 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”³, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”⁴.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”⁵ 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”⁶.

9. 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”⁷.

10. Así, según Dueñas Ruiz:

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

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.

⁷ Conforme la legislación colombiana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación⁸.

11. 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.

12. 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.

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

13. 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.

14. 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.

15. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho, 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

⁸ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

16. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “amparo judicial ordinario”⁹ 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*¹⁰.

17. 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 preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste*¹¹.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *Op. cit.*, p. 57



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. 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.

19. 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.

20. 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”¹².

21. 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 definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*¹³.

¹² STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

¹³ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. 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 Constitución¹⁴.

23. 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.

24. 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.

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

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

¹⁴ Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 constitucional¹⁵.

26. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”¹⁶ 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”¹⁷.

27. Y es que, como ha subrayado el magistrado 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 posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos*¹⁸.

28. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la Sentencia TC/0017/13 del veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), “que la

¹⁵ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

¹⁶ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

¹⁷ STC Exp. núm. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

¹⁸ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

III. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

29. 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.

30. 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.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. A continuación, nos detendremos en el análisis de la causal establecida en el artículo 70.3 previamente transcrito, 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.

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

33. 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.

34. 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”¹⁹. 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”²⁰.

¹⁹ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

²⁰ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. 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:

36. 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 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. (...).

37. 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.

38. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria—, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

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

40. 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.

41. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad ésta 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.

42. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. 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”²¹.

44. Sobre el particular, este tribunal ha dicho previamente en su Sentencia TC/0031/14 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 agregé 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.

45. 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 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

²¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

46. 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 particular²².

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

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si 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.

48. 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:

²² Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

IV. Sobre el caso particular.

50. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había acogido una acción de amparo interpuesta por la Fundación Ministerio de Renovación, en razón de que entendía que no había existido una violación cometida por la Tesorería de Seguridad Social, al darle de bajo del sistema por supuestas irregularidades.

51. El Tribunal Constitucional estableció que la Tesorería de Seguridad Social tenía la facultad para investigar todo lo relativo al cumplimiento de las normas inherentes al funcionamiento de la institución. De manera expresa indicó

De la interpretación de los citados artículos queda comprobado que la Tesorería de la Seguridad Social tiene la facultad conferida por el legislador para investigar las irregularidades de elusión cometidas en los casos como el de la especie; es por ello que sus actuaciones no fueron arbitrarias, sino amparadas en las facultades otorgadas por la mencionada ley y sus normas complementarias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos el criterio de la mayoría de admitir y rechazar la acción de amparo interpuesta, ya que entendemos que la evaluación de las pretensiones de la accionante no corresponde al juez de amparo, y se trata de una acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

53. En la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausulta bien, impropia del ámbito del amparo y atinente a la legalidad ordinaria.

54. En la especie, el caso se refiere a una sanción impuesta por la Tesorería de la Seguridad Social a la Fundación Ministerio de Renovación, consistente en la baja del Sistema Único de Información, Recaudo y Pago (SUIR), por supuestamente cometer irregularidades en su nómina, violando así la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y el Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social, contenido en el Decreto núm. 775-03.

55. En tal virtud, la imposición de esa sanción podía ser discutida, en un primer término, por ante el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), conforme lo dispuesto por el artículo 117 de la Ley núm. 87-01, que establece:

Los empleadores y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) tendrán derecho a apelar ante el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) las decisiones de sanciones y multas impuestas por la Superintendencia de Pensiones, sin que ello implique en ningún caso la suspensión de las mismas.

56. Por demás, la Ley núm. 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, posibilitan a que la parte que se cree afectada por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Tesorería de la Seguridad Social, elija acudir directamente a la jurisdicción administrativa a reclamar sus derechos, siendo ésta la vía normal y válida para reclamar la protección de los mismos.

57. Y eso, que corresponde hacer al juez 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.

58. Más aún: eso que corresponde hacer al juez 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.

59. 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.

60. 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”²³, sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica “entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente

²³ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desnaturalización del primero de los mencionados²⁴ 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.

61. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria –es decir, su solución es atribución de los jueces administrativos en funciones administrativas. 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 se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

62. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, por ser una cuestión de legalidad ordinaria que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos, Khoury, Juez.

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, 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

²⁴ *Ibíd.*