



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0371/17

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0179, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) contra la Sentencia núm. 00539-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) día del mes de julio del año dos mil diecisiete (2017).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Sentencia de amparo núm. 00539-2015, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015). Dicho fallo acogió la acción de amparo incoada por la señora Elvira Estela Morales Ledesma contra el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), *por haberse vulnerado los derechos fundamentales, de la protección de las personas de la tercera edad, protección a las personas con discapacidad y a la seguridad social, en consecuencia, ordena a la parte accionada, conceder a la parte accionante, la pensión por discapacidad, tras haber cumplido con los requisitos establecidos en la ley.*

La referida sentencia núm. 00539-2015 le fue notificada al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), mediante el Acto núm. 53/15, del diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Juan Matías Cárdenes, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

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

El Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) interpuso el presente recurso de revisión constitucional contra la indicada sentencia de amparo núm. 00539-2015 ante el Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de enero de dos mil dieciséis (2016), recibido en el Tribunal Constitucional el trece (13) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

El recurso de revisión constitucional que nos ocupa le fue notificado a la señora Elvira Estela Morales Ledesma, mediante el Acto núm. 046/2016, del veinte (20) de abril de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Manuel



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alexander Cortorreal Tejada, alguacil ordinario del Juzgado de Instrucción de La Romana, comunicando el Auto núm. 00916-2016, dictado por el presidente en funciones del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Procuraduría General de la República fue notificada, a su vez, mediante el Acto núm. 333/2016, del primero (1º) de abril de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Juan A. Quezada, alguacil ordinario de la Quinta Sala Civil y Comercial del Distrito Nacional.

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

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió, en cuanto al fondo, la acción constitucional de amparo incoada por la señora Elvira Estela Morales Ledesma contra el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) el cinco (5) de octubre de dos mil quince (2015), por entender que le fueron vulnerados los derechos fundamentales a la protección de las personas de la tercera edad, protección a las personas con discapacidad y a la seguridad social, y ordenó a la parte accionada conceder a la parte accionante una pensión por discapacidad. Dicho tribunal basó su decisión, entre otros motivos, en los siguientes:

Que en la especie la parte accionada ha depositado una certificación en la cual consta que la accionante, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, posee 309 cotizaciones, siendo las requeridas a fines de obtener la pensión por vejez 400, por lo que resulta evidente que la accionante no califica para este tipo de pensión, razón por la cual fueron posteriormente variadas las conclusiones de la parte accionante estableciendo que puede perfectamente optar por una pensión por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

invalidez, de conformidad con el artículo 56 de la Ley No.1896, anteriormente citado.

Que considera persona envejeciente a toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad, o de menos, que debido al proceso de envejecimiento, experimente cambios progresivos desde el punto de vista psicológico, biológico, social y material. No es ocioso apuntalar que las personas de la tercera edad, son el segmento de la población que requiere mayor atención, por su naturaleza vulnerable, por lo que no puede ser objeto de discriminación alguna en razón de su edad, salud, religión, credo político o razones étnicas. Las personas envejecientes no pueden ser perjudicadas en sus derechos fundamentales por negligencia, explotación, violencia, ni podrán ser castigadas o víctimas de cualquier atentado, sea por acción u omisión.

Que apeándonos a lo correcto, es necesario establecer que no solo por el hecho de ser la accionante una persona envejeciente es merecedora de la pensión solicitada, sino más bien en razón de haber realizado 309 aportes al IDSS, lo cual es un hecho no controvertido, siendo un derecho adquirido el que le asiste, en esos términos es injusto el solo suponer que las cotizaciones que le fueron descontadas religiosamente de los sueldos recibidos en las diferentes entidades en las cuales prestó servicios quedarían a la deriva, producto de la negativa de la parte accionada.

Que en la presente acción constitucional de amparo, ha quedado claro que existe una vulneración al derecho a la dignidad humana, protección de las personas de la tercera edad, protección de las personas con discapacidad y derecho a la seguridad social de la accionante, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, por lo que procede acoger la presente acción de amparo, ordenándole al INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SOCIALES (IDSS), proceder a tramitar la cobertura por discapacidad, tras cumplir con los requisitos correspondientes, en beneficio de dicha accionante, así como otorgarle la pensión que le corresponde.

Que respecto a la prescripción alegada por el artículo 70 de la Ley No.1896, sobre Seguros Sociales, el tribunal entiende procedente aplicar el principio de favorabilidad y computar el plazo para la solicitud de pensión por vejez para la pensión por invalidez, es decir, el día 11/01/2012, en vista de la tardanza del INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS), para responder al requerimiento de la accionante.

Que con el proceso que da lugar a esta sentencia se protegieron el derecho a las personas de la tercera edad, seguridad social, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, como derechos fundamentales, consagrados en nuestro Bloque de Constitucionalidad, muy especialmente en los artículos 57, 60, 68, 69 y 74 de la Constitución; 8.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; estos últimos son instrumentos jurídicos internacionales que forman parte de nuestro Derecho Positivo, por haber sido debidamente formalizados en nuestro sistema jurídico.

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

La parte recurrente, Instituto Dominicano de Seguros Sociales, pretende con su recurso que sea revocada la Sentencia núm. 00539-2015, del ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), y que, en función del principio de oficiosidad, sean tomadas todas las medidas necesarias que entienda este tribunal en beneficio de la recurrente. Para tales fines, fundamenta sus pretensiones, entre otros argumentos, en los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. *Resulta que la señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, portadora de la cédula de Identidad y Electoral No. 026-0027264-1, nace en Higüey en fecha 4 de noviembre 1941, y cotiza para el INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS) desde agosto de 1971, en cuatro entidades y es en la última en que laboró EMPIRE ATLANTIC CORP, Registro Patronal 082-173-050, registrando su salida en abril de 1987. En estas cuatro entidades tuvo un total de 309 cotizaciones acumuladas, de las 400 mínimas requeridas para la obtención de una Pensión por efecto de la Ley 1896, sobre Seguros Sociales, conforme a lo establecido en el artículo 66 de la referida ley.*
- b. *Que al momento de comenzar a cotizar al IDSS, la señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, tenía la edad de 30 años, y dejó de cotizar 1987, para ese momento tenía la edad 46. Nadie es anciano a la edad de 46 años.*
- c. *“Que es en el año 2012 cuando la señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA solicita Pensión por Vejez a la edad de 71 años, 25 años después de su última cotización en el año 1987”.*
- d. *Que la Pensión solicitada al INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS), es Pensión por Vejez, y que la misma requiere de acuerdo a la ley 1896 de 400 cotizaciones mínimas, situación que no cumplió; motivo por el cual no aplica en la indicada ley.*
- e. *Que al darse cuenta la accionante que solo tenía 309 cotizaciones de las 400 mínimas requeridas, al ver que no cumplía, por no tener la cantidad de cotizaciones requeridas, su abogado, estableciendo DESLEALTAD PROCESAL, cambia su petición a Pensión POR INVALIDEZ, aportando como base prueba un simple Certificado Médico, violando la ley 1896 en su artículo 21 que establece una Junta Médica y que el trabajador se encuentre laborando en ese momento.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. *Que el INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS, en ninguna de sus partes ha violado ningún derecho fundamental a la señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, la que por su actual 74 años, puede sufrir situaciones ajenas al periodo que laboró 1971 hasta el 1987 en que registra su última cotización al INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS), cuando tenía la edad de 46 años. En ese periodo nunca solicitó pensión por invalidez que era el momento para hacerlo, en momento en que se está trabajando.*

g. *Que la sentencia atacada está llena de imprecisiones y de falacias que no están en tiempo y espacio ligada a la ley 1896, ley que da origen a la petición de la señora accionante, quien no pudo demostrar sus requerimientos y que los jueces sin ponderar el alcance de la ley 1896, ordenan al INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS) conceder una pensión por discapacidad, alegando erróneamente supuestamente haber cumplido con los requisitos establecidos en la ley, constituyendo esta disposición una aberración sin límite debido a que hicieron una mala aplicación de la ley y en tiempo y espacio no observaron los requisitos indispensables para que se establezca la pensión por invalidez.*

h. *Que (...) para la pensión por invalidez, se requiere sufrir la invalidez en el momento en que se trabaja, y para eso requiere la expiración del plazo señalado en la ley 1896 en el artículo 44, estableciendo el pre requisito obligado en la indicada ley.*

i. *Que la ley 1896 en su Artículo 70, establece el derecho a reclamar las pensiones de invalidez y vejez el capital de defunción prescribe a los dos años, contados, respectivamente, a partir de la expedición del plazo señalado en el artículo 44, del cumplimiento de la edad de retiro señalada en los artículos 57 y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

58, o de la fecha de la muerte. Párrafo. - En ningún caso, las pensiones previstas por la Ley de Seguros Sociales serán debidas a asegurados domiciliados fuera del país.

j. Como se ve en su desacertada sentencia No. 00539-2015, de fecha 8 de Diciembre 2015, contenida en el expediente No.030-15-01878, el Tribunal Superior Administrativo hace una mala aplicación de la ley 1896 principalmente en sus artículos 21, 56 y 70, confundiendo los derechos, que pueda tener la señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA como ciudadana dominicana, pero que de ninguna manera el INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS) A CONCLUCADO ninguno de sus derechos fundamentales incluyendo los de seguridad social en virtud de que cuando esta cotiza al IDSS, lo hace cuando ella no estaba en TERCERA EDAD, y en lo que respeta a la pensión por invalidez la misma se cae por efecto de no estar de acuerdo con las prerrogativas que acuerda la ley 1896 en sus artículos 21, 56, 70 motivo suficiente para que dicha sentencia No. 00539-2015, de fecha 8 de Diciembre 2015, contenida en el expediente No.030-15-01878, sea completamente impugnada.

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

La señora Elvira Estela Morales Ledesma depositó su escrito de defensa ante el Tribunal Superior Administrativo el veintidós (22) de abril de dos mil dieciséis (2016); mediante el mismo pretende que el recurso de revisión constitucional interpuesto por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) sea declarado inadmisibles por extemporáneo, y en caso de no ser acogido tal pedimento “dejamos a la soberana apreciación de este honorable Tribunal Constitucional, establecer la legalidad y validez de la sentencia No. 00539-2015, del Expediente No. 030-15-01878, de fecha 08-12-2015, dictada la Segunda Sala del Tribunal Superior



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo del Distrito Nacional”. A tales fines expone, entre otros argumentos, los siguientes:

a. *Que por medio de la acción constitucional de amparo se solicitó a la parte recurrente, el INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES ("IDSS"), la pensión por vejez, la cual fue luego convertida en pensión por discapacidad, en beneficio de la parte recurrida, la SRA. ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, en virtud de lo que establece el Artículo No. 60 de la Constitución, el cual establece que: "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. *Que VISTO el DEPOSITO DE DOCUMENTOS, de fecha 30-11-2015, hecho por ante la secretaria de este honorable tribunal, por la parte recurrida, SRA. ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, mediante la CERTIFICACION, de fecha 18-11-2015, expedida por el DR. CARLOS ARTURO LOGROÑO (Exequator (sic) No. 316-88), en su condición de Medico Ortopeda-Traumatológico del CENTRO MEDICO CORAL DE LA CIUDAD DE LA ROMANA, en donde se hace constar que la accionante, ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, desde el año 1993, padece de OSTEOARTROSIS BILATERAL DE RODILLA, y que por vía de consecuencia, dicha señora NO DEAMBULA, requiriendo AYUDA PARA SU MOVILIDAD, por ello la accionante goza de las prerrogativas que el Legislador dispone en el artículo No. 56, de la Ley No. 1896, Sobre Seguro Social, sobre PENSION POR INVALIDEZ Y VEJEZ, el cual reza: "El asegurado que acredite el pago de DOSCIENTAS CINCUENTA (250) COTIZACIONES SEMANALES y que a la expiración del plazo señalado en el artículo 44 (-26- SEMANAS COTIZADAS), sufra de enfermedad o lesión crónica, no profesionales, que reduzca en dos tercios su capacidad de ganancia, tendrá derecho a una pensión de invalidez". Es por ello, que al I.D.S.S. confirmar por ante este tribunal que la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante, SRA. ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, acredita el monto de TRESCIENTAS NUEVE (309) COTIZACIONES SEMANALES, la misma GOZA y es titular del beneficio del precitado artículo No. 56, de la Ley No. 1896, Sobre Seguro Social, a través de la presente acción constitucional de amparo.

c. Que lo anteriormente expuesto, también lo sustenta el Legislador a través del artículo NO. 35, de la Ley No. 87-01, Sobre Seguridad Social (Legislación Vigente), al disponer que: “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”.

d. Que el Párrafo III, del artículo No. 43, de la Ley Sobre Seguridad Social (Legislación Vigente), establece derechos adquiridos por los afiliados protegidos por las 1896 y 379, que pasan al nuevo sistema serán calculados uno punto cinco por ciento (1.5%) por cada año multiplicado por el salario cotizante promedio de los meses anteriores a la promulgación de la presente ley.

e. Que conforme al Artículo 66, de la LEY No. 1896, Sobre Seguros Sociales, de fecha 30-08-1948, el cual establece que: "El asegurado que cumpla 60-años de edad, sin haber reunido el número de cotizaciones para una PENSION POR VEJEZ o una PENSION POR INVALIDEZ, se le otorgará igualmente una PENSION REDUCIDA proporcional en función de las cotizaciones básicas efectuadas, o se le devolverá el valor de sus cotizaciones personales con un interés acumulado a razón de un CINCO POR CIENTO (5%) ANUAL, si estas no llegan a 400-cotizaciones.

f. Que (...) En el presente caso se ha probado la vulneración de los artículos Nos. 39, 51, 57, 58, 69 y 110, de nuestra Constitución Política, los cuales consagra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el derecho a la dignidad humana, a una tutela judicial efectiva, e derecho de propiedad, el principio de igualdad, el principio de irretroactividad de la leyes, el debido proceso, la protección de las personas con discapacidad y la protección de las personas de la tercera edad, en perjuicio de la parte recurrida, la SRA. ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General de la República

Mediante escrito de defensa depositado en el Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), la Procuraduría General de la República expuso lo siguiente:

ATENDIDO: A que esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), suscrito por (...) encuentra expresado satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por la recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones y ampulósidades innecesarias, se procede a pedir pura y simplemente a ese honorable tribunal, acoger favorablemente el recurso por ser procedente en la forma y conforme a la constitución y las leyes.

UNICO: ACOGER íntegramente, tanto en la forma como en el fondo, el Recurso (...), en consecuencia, DECLARAR SU ADMISION y REVOCAR la sentencia recurrida, por ser el indicado recurso conforme a derecho.

7. Pruebas documentales

Los documentos depositados en el expediente del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo son los que se enumeran a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Copia de la Sentencia núm. 00539-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015).
2. Notificación de la Sentencia núm. 00539-2015 al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), mediante el Acto núm. 53/15, del dieciocho (18) de enero de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Juan Matías Cárdenes, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
3. Instancia introductoria del recurso de revisión constitucional en materia de amparo, depositada por la parte recurrente, Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), contra la indicada sentencia de amparo núm. 00539-2015, ante el Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de enero de dos mil dieciséis (2016).
4. Notificación del recurso de revisión constitucional a la señora Elvira Estela Morales Ledesma, mediante el Acto núm. 046/2016, del veinte (20) de abril de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Manuel Alexander Cortorreal Tejada, comunicando el Auto núm. 00916-2016, dictado por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo.
5. Notificación del recurso de revisión constitucional a la Procuraduría General de la República, mediante el Acto núm. 333/2016, del primero (1º) de abril de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Juan A. Quezada, alguacil ordinario de la Quinta Sala Civil y Comercial del Distrito Nacional.
6. Escrito de defensa depositado por la señora Elvira Estela Morales Ledesma ante el Tribunal Superior Administrativo el veintidós (22) de abril de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Escrito de defensa depositado por la Procuraduría General de la República ante el Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos invocados por las partes, el caso se contrae a que la señora Elvira Estela Morales Ledesma, alegando que laboró en cuatro entidades y que cotizaba para el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), bajo el Registro Patronal núm. 082-173-050, hasta su salida en el mes de abril de mil novecientos ochenta y siete (1987), acumuló un total de trescientas nueve (309) cotizaciones, y que luego de solicitar una pensión por vejez ante el IDSS, sin que la misma se le haya concedido, procedió a incoar una acción de amparo en contra de esa institución y de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP), ante el Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de amparo, a fines de que fuera ordenado el pago de una pensión por vejez.

El tribunal apoderado acogió, en cuanto al fondo, la acción constitucional de amparo incoada el (5) de octubre de dos mil quince (2015), y ordenó al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) conceder una pensión por discapacidad a la parte accionante.

No conforme con dicha decisión, el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo que ahora nos ocupa.



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 establecen los artículos 185.4 de la Constitución y 9, 94, 95 y 100 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. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

a. La parte accionada, señora Elvira Estela Morales Ledesma, solicita que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo sea declarado inadmisibile por extemporáneo.

b. En lo que respecta a esta pretensión, este tribunal constitucional, mediante su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), párrafo d), página 6, estableció que el plazo para interponer el recurso de revisión constitucional en materia de amparo es franco, “es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia”. En tal virtud, se ha podido verificar que la sentencia recurrida le fue notificada al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) el dieciocho (18) de enero de dos mil dieciséis (2016), y la misma interpuso su recurso de revisión constitucional el veintiséis (26) de enero de dos mil dieciséis (2016), por lo que dicho recurso fue interpuesto dentro del plazo legal, ya que desde el día de la notificación de la sentencia hasta la presentación del recurso, solamente habían transcurrido tres (3) días hábiles, pues no se contabilizan los siguientes días: el lunes dieciocho (18) (día de la notificación), el jueves veintiuno (21) (día festivo), el sábado veintitrés (23), el domingo veinticuatro (24) (no laborables), el lunes veinticinco (25) (día festivo), ni el martes veintiséis (26) (día en que se depositó el recurso de revisión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional); por lo tanto, el alegato de extemporaneidad argüido por la parte recurrida debe ser rechazado.

c. El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo resulta admisible por las siguientes razones:

d. La admisibilidad de los recursos de revisión constitucional en materia de amparo se encuentra establecida en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, que de manera taxativa y específica lo sujeta a (...) *la especial trascendencia o relevancia Constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

e. Este tribunal fijó criterio con respecto a la especial trascendencia y relevancia constitucional en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en el sentido de que la misma se configuraba entre otros casos, en aquellos que:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Después del análisis de los documentos que componen el expediente que nos ocupa, el Tribunal ha podido establecer la especial trascendencia y relevancia constitucional del caso, puesto que su conocimiento le permitirá establecer criterio respecto al derecho fundamental a la seguridad social y a la protección de las personas de la tercera edad, así como establecer cuando procede la pensión por vejez o discapacidad.

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

En el conocimiento del presente caso, el Tribunal Constitucional expone los siguientes razonamientos:

a. La sentencia recurrida, núm. 00539-2015, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), acogió en cuanto al fondo la acción constitucional de amparo incoada *por haberse vulnerado los derechos fundamentales, de la protección de las personas de la tercera edad, protección a las personas con discapacidad y a la seguridad social, por parte del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), en consecuencia ordena a la parte accionada, conceder a la parte accionante, señora Elvira Estela Morales Ledesma, la pensión por discapacidad, tras haber cumplido con los requisitos establecidos en la ley.*

b. El Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) interpuso el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra dicha decisión, argumentando que la señora Elvira Estela Morales Ledesma cotizó para el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) desde de agosto de mil novecientos setenta y uno (1971) hasta su cese laboral ocurrido en abril de mil novecientos ochenta y siete (1987), realizando un total de trescientas nueve (309) cotizaciones acumuladas, en vez de las cuatrocientas (400) cotizaciones mínimas requeridas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para la obtención de una pensión por vejez, y que dicha señora cuando dejó de cotizar tenía la edad cuarenta (46) años, por lo que al solicitar su pensión por vejez a la edad de setenta y uno (71) años, ya habían transcurrido veinticinco (25) años desde su última cotización. Alega además que la sentencia atacada está llena de imprecisiones, puesto que ordenó el pago de una pensión por discapacidad a favor de la accionante, sin esta haber observado los requisitos indispensables para recibirla, por lo que el IDSS no le ha conculcado ninguno de sus derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la seguridad social.

c. A su vez, la parte recurrida alega que goza de las prerrogativas que le otorga el artículo 56 de la Ley núm. 1896, sobre Seguro Social, que dispone que el asegurado que haya acreditado el pago de doscientos cincuenta (250) cotizaciones, y sufra de enfermedad o lesión crónica no profesionales, tendrá derecho a una pensión de invalidez, lo cual también es sustentado por el artículo 35 de la Ley núm. 87-01, legislación vigente sobre Seguridad Social, y que en el presente caso se ha probado la vulneración de los artículos 39, 51, 57, 58, 60, 69 y 110 de nuestra Constitución, los cuales consagran el derecho a la igualdad, el derecho de propiedad, la protección de las personas de la tercera edad, la protección de las personas con discapacidad, el derecho a la seguridad social, la tutela judicial efectiva y el debido proceso y el principio de irretroactividad de la ley, en perjuicio de la señora Elvira Estela Morales Ledesma.

d. En relación con el alegato de la parte recurrente, con respecto a que la señora Elvira Estela Morales Ledesma solamente realizó trescientas nueve (309) cotizaciones, en vez de las cuatrocientas (400) cotizaciones mínimas requeridas para la obtención de una pensión por vejez, la propia parte recurrida admite en su escrito que dicha señora no reúne las cuatrocientas (400) cotizaciones, pero argumenta que conforme al artículo 66 de la Ley núm. 1896, sobre Seguros Sociales, del treinta (30) de agosto de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

misma puede aplicar para una pensión por vejez o por invalidez, pensión que sería reducida de manera proporcional en función de las cotizaciones básicas efectuadas.

e. Este tribunal considera que, para esclarecer el estatus de la recurrida, señora Elvira Estela Morales Ledesma, debe de establecerse en virtud de cuál ley y bajo qué sistema o régimen la misma realizó sus cotizaciones, por lo que es necesario previamente examinar las legislaciones que han regido la seguridad social en la República Dominicana.

f. El sistema de seguros sociales es puesto en vigencia mediante la Ley núm. 1896, del treinta (30) de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho (1948) [Gaceta Oficial núm. 6883, del catorce (14) de enero de mil novecientos cuarenta y nueve (1949)], ley que fue modificada en múltiples ocasiones. El nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001) fue promulgada la Ley núm. 87-01, que crea el nuevo sistema dominicano de seguridad social, (modificada por la Ley núm. 188-07). Esta ley ofrece la cobertura de servicios de salud y pensiones a los trabajadores dominicanos. Por efecto de dicha ley el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) se convierte en la Administradora de Riesgos de Salud (ARS Salud Segura).

g. Nuestro sistema actual distingue los siguientes tipos de afiliados: a) Los afiliados del sistema de “Reparto”, que es el sistema de pensión basado en aportaciones definidas que van a un fondo común del cual los afiliados en edad de retiro reciben las pensiones definidas y amparadas en las leyes núm. 379-81 y 1896-48; y b) los afiliados del sistema de “Capitalización Individual”, que es el registro individual unificado de los aportes que, de conformidad con el artículo 59 de la Ley núm. 87-01, son propiedad exclusiva de cada afiliado. Este registro se efectúa en la AFP elegida por el trabajador y comprende todos los aportes voluntarios del trabajador y los aportes obligatorios por parte de su empleador.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. La Ley núm. 87-01 establece en su artículo 35 (parte *in fine*) lo siguiente:

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.

i. Por tanto, es por mandato expreso del artículo 38 de la referida ley núm. 87-01 que se mantienen otras normas que con anterioridad regían diversos sectores del sistema de seguridad social y que aún regulan determinados ámbitos del derecho fundamental a la seguridad social. Esto así, cuando precisa los afiliados que permanecen en el sistema anterior.

Artículo 38. 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; 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

j. Este tribunal constitucional, con relación a lo tratado en la especie, ha emitido su Sentencia TC/0620/15, del dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015), mediante la cual expresó en su párrafo e), página 17, lo siguiente:

(...) en lo que corresponde al sistema de pensiones, en la República Dominicana coexisten varios regímenes, puesto que la norma vigente en la actualidad, es decir, la Ley núm. 87-01, mantiene la vigencia de los sistemas de pensiones establecidos mediante las leyes núm. 1896, del treinta (30) de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), y núm. 379, del once (11) de diciembre de mil novecientos ochenta y uno (1981). Esta especie de prórroga de vigencia es señalada por el artículo 35 del referido texto legal y beneficia a los actuales pensionados y jubilados, a los afiliados en proceso de retiro y a la población que permanecerá en dicho sistema, de conformidad con el artículo 38 de la referida ley.

k. La referida decisión agrega, en su literal f), páginas 17 y 18:

A su vez, el artículo 38 de la Ley núm. 87-01 complementa las disposiciones del ya citado artículo 35 al establecer las condiciones que deben reunir aquellas personas que han de permanecer en el sistema de reparto (y por tanto, bajo las condiciones señaladas por las leyes anteriores). Así las cosas, aquellos que pueden optar por permanecer en el sistema anterior serían, en primer lugar, los trabajadores del sector público y de las instituciones autónomas y descentralizadas, de cualquier edad, que estén amparados por las leyes núm. 379-81, 414-98 y/o por otras



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

leyes afines, excepto aquellos que deseen ingresar al sistema de capitalización individual contemplado en la presente ley; en segundo lugar, 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 núm.1896 y 379, o de una ley específica. Por tanto, al tener el de cujus de los recurridos, la condición de trabajador del sector público y cotizante del sistema de pensión de la referida ley núm. 379-81, al momento de aperturarse el sistema de seguridad social de la Ley núm. 87-01, el régimen que le aplicaba era el de reparto y, por ende, bajo este régimen es que debe regularse la situación que afecta a los recurridos.

l. Luego de analizado lo anterior, este tribunal constitucional determina que la recurrida, señora Elvira Estela Morales Ledesma, durante el tiempo que cotizó hasta el momento de su cese laboral, acaecido en abril de mil novecientos ochenta y siete (1987), lo hizo bajo el sistema de reparto establecido en las leyes núm. 1896, del treinta (30) de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), y núm. 379, del once (11) de diciembre de mil novecientos ochenta y uno (1981), por lo que esas son las legislaciones en base a las cuales debe regularse la situación que afecta a la recurrida, por aplicación de los artículos 35 (parte *in fine*) y 38 de la Ley núm. 87-01.

m. Este tribunal constitucional debe observar que, en su acción original, la señora Elvira Estela Morales Ledesma solicitó que se ordenara a su favor una pensión por vejez, o en su defecto el otorgamiento de una pensión por invalidez, por lo que este colegiado procederá a determinar la procedencia o no de dicha pensión.

n. Para este tribunal constitucional es un hecho no controvertido que la recurrida realizó trescientas nueve (309) cotizaciones, lo que se comprueba mediante la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

certificación de relación de cotizaciones pagadas por la señora Elvira Estela Morales Ledesma, expedida por la Dirección de Pensiones del IDSS el treinta (30) de octubre de dos mil quince (2015), hecho que además es admitido por la parte recurrida en su escrito de defensa al presente recurso (Cfr. página 16 del escrito de réplica y contestativo al recurso de revisión constitucional interpuesto por el IDSS), por lo que este colegiado partirá de ese hecho para determinar la procedencia o no de la pensión solicitada.

o. El juez de amparo estableció en su sentencia que “la accionante, señora ELVIRA ESTELA MORALES LEDESMA, posee 309 cotizaciones, siendo las requeridas a fines de obtener la pensión por vejez, 400, por lo que resulta evidente que la accionante no califica para este tipo de pensión”. Este razonamiento es correcto y ajustado a lo establecido en el artículo 66 de la Ley núm. 1896, que dispone que la pensión por vejez procede si el asegurado que cumple sesenta (60) años de edad ha reunido el número de cotizaciones señalado en el artículo 57 de dicha ley, es decir el equivalente a cuatrocientas (400) cotizaciones.

p. Lo anterior es robustecido por el artículo 73 del Reglamento para la ejecución de la Ley núm. 1896, sobre Seguros Sociales, del treinta y uno (31) de enero de mil novecientos setenta y cuatro (1974) [modificado por la Resolución núm. 471, Acta núm. 68, del veintinueve (29) de septiembre de mil novecientos ochenta y siete (1987), del Consejo Directivo], que dispone: *Se entenderá que la aplicación de este artículo será exclusivamente para la pensión de vejez y las prestaciones previstas en el artículo 66 de la Ley igualmente, previo estudio y consideración de cada caso, el Consejo Directivo podrá decidir el reconocimiento de todas las cotizaciones anteriores siempre y cuando las mismas sean superiores a las 400 para las pensiones reducidas y 800 para las pensiones plenas de vejez, previstas por la Ley 1896 en sus artículos 57 y 66 respectivamente*, lo cual no es el caso de la parte recurrida, cuyas cotizaciones solo alcanzaron las trescientas nueve (309) cotizaciones, por lo que en la especie, la recurrida no supera la cantidad mínima



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecida en el referido artículo, de lo que se infiere que no puede ser beneficiada con dicha pensión por vejez, tal y como determinó el juez de amparo.

q. En lo relativo a la solicitud de una pensión por invalidez, el Tribunal Constitucional procederá a analizar los presupuestos normativos que rigen este aspecto para así determinar a la procedencia o no de dicha pretensión.

r. Resulta necesario dejar establecido que el eventual beneficiario de una pensión por discapacidad debe agotar todos los procedimientos previstos en la Ley núm. 87-01 y en sus normas complementarias previo a reclamar y hacer efectivo el pago de los fondos de los cuales se entiende beneficiario. En la especie, el tribunal *a quo* no tuvo la iniciativa de verificar si la accionante se encontraba acreditada para proceder a peticionar su derecho a la pensión de discapacidad por haber cumplido con los requisitos legales.

s. El párrafo del artículo 1 de la Circular 61-05 de la Superintendencia de Pensiones, del catorce (14) de julio de dos mil cinco (2005), define lo que es un “pensionado por discapacidad”, estableciendo que *es aquel que ha sido declarado como tal mediante dictamen emitido por la Comisión Médica Regional o Nacional, según corresponda y certificado por la Comisión Técnica sobre Discapacidad. Asimismo, aquel afiliado respecto del cual se ha agotado el procedimiento transitorio para la evaluación de las solicitudes de pensión por discapacidad establecido mediante la Resolución 189-04 emitida por la Superintendencia de Pensiones.*

t. Al respecto, la Ley núm. 87-01, de Seguridad Social, del nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), en su artículo 49 establece que “el grado de discapacidad será determinado por las comisiones medicas regionales de acuerdo a las normas de evaluación y calificación del grado de discapacidad, elaboradas por la Superintendencia de Pensiones y aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(CNSS)”, y agrega: “La comisión Medica Nacional estará conformada por tres médicos designados por el CNSS”.

u. Del análisis del contenido de la referida ley núm. 1896, en especial del capítulo VI relativo a las “Prestaciones garantizadas”, se puede concluir que dichas prestaciones están garantizadas a los asegurados que se hallen en trabajo y que confronten enfermedad o incapacidad que afecte su capacidad laboral, lo cual no es el caso de la recurrida, quien cesó de laborar en mil novecientos ochenta y siete (1987).

v. En la especie, la accionante ha depositado un certificado médico instrumentado por el Dr. Carlos Arturo Logroño, médico traumatólogo del Centro Coral de la ciudad de La Romana, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015), sin cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 49 la Ley núm. 87-01, de Seguridad Social, del nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), y el párrafo del artículo 1 de la Circular 61-05 de la Superintendencia de Pensiones, del catorce (14) de julio de dos mil cinco (2005), para que fuera certificado el grado de discapacidad por parte de la Comisión Médica Nacional, conformada por tres médicos designados por el CNSS, y refrendado por la Superintendencia de Pensiones y el Consejo Nacional de Seguridad.

w. Además, de los hechos alegados por las partes, del análisis de la sentencia impugnada y de los documentos que constan en el expediente, este tribunal constitucional ha podido determinar que la señora Elvira Estela Morales Ledesma dejó de laborar y de cotizar en el mil novecientos ochenta y siete (1987), y es en el dos mil quince (2015), es decir veintiocho (28) años más tarde, cuando solicita una pensión por invalidez, no hallándose la misma realizando trabajo alguno comprobado ni haber efectuado pagos de cotizaciones durante ese lapso de tiempo, por lo que no procede el otorgamiento de la pensión por discapacidad solicitada, pues no cumple con los requisitos establecidos por ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- x. No obstante lo anterior, el artículo 66 de la Ley núm. 1896 consigna:

Al asegurado que cumple 60 años de edad sin haber reunido el número de cotizaciones señalado en el artículo 57¹ y que no ejercite el derecho reconocido en el artículo 58,² se le otorgará, igualmente, una pensión reducida, proporcional en función de la básica a las cotizaciones efectuadas, o se le devolverá si estas no llegan a cuatrocientas, el valor de sus cotizaciones personales acumulados a razón del 5% anual.³

- y. A su vez, el artículo 43 de la Ley núm. 87-01 establece lo siguiente:

Reconocimiento de los derechos adquiridos, Todos los ciudadanos conservaran los años acumulados y los derechos adquiridos en sus respectivos planes de pensiones, como sigue:

A los afiliados protegidos por las leyes 1896 y 379 con edad de hasta 45 años se les reconocerán los años acumulados y recibirán un bono de reconocimiento por el monto de los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley (...).

- z. Comprobada la improcedencia del otorgamiento de una pensión por vejez o por incapacidad para el trabajo en favor de la accionante, resta por analizar las conclusiones de la parte recurrida, en las cuales expresa que *en el hipotético caso de que este honorable tribunal considere que la accionante no cumple con los requisitos, o no es merecedora de una pensión por vejez o de una pensión por invalidez, este mismo tribunal ordene al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (“IDSS”) o a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (“DGJP”), la*

¹ 800 cotizaciones semanales.

² Relativo a los asegurados que se inscriban por primera vez después de los 45 años.

³ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

devolución del monto equivalente a sus 309 cotizaciones pagadas dentro del periodo 1971 al 1987, más el cinco por ciento (5%) anual calculados desde el año 1987, hasta la fecha de hoy.

aa. Con respecto a esta última pretensión y analizados los artículos 66 de la Ley núm. 1896 y 43 de la Ley núm. 87-01, este tribunal constitucional considera que el recurso de revisión constitucional sometido por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) debe ser acogido y, por vía de consecuencia, se debe revocar la sentencia impugnada y avocarse a conocer la acción de amparo interpuesta.

bb. Del estudio de la acción de amparo sometida, este tribunal constitucional, no obstante haberse comprobado la improcedencia del otorgamiento de una pensión por vejez o por discapacidad de la accionante, por las argumentaciones más arriba expuestas, concluye que la acción incoada por la señora Elvira Estela Mendoza debe ser acogida parcialmente y, por aplicación de las normas mencionadas en el cuerpo de la presente decisión, procederá a ordenar la devolución de las cotizaciones realizadas por la accionante, en la forma y proporción establecida en los artículos precitados.

cc. Finalmente, conviene mencionar que conforme a lo establecido en el artículo 93 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, la fijación de un astreinte es una facultad discrecional otorgada a los jueces de amparo, y que mediante su Sentencia TC/0048/12, el Tribunal Constitucional dispuso que su naturaleza es la de una sanción pecuniaria y no la de una indemnización por daños y perjuicios en favor del agraviado, por lo que se procederá a imponer, para mayor eficacia de esta decisión, un astreinte por cada día de retardo en el cumplimiento de esta decisión, por el monto y a favor de la institución que se harán constar en el dispositivo de la misma.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández y Wilson S. Gómez Ramírez, 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 salvado de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; y el voto particular de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, así como el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará 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: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) contra la Sentencia núm. 00539-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional en materia de amparo y, en consecuencia, **REVOCAR** la referida sentencia núm. 00539-2015.

TERCERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, y **ACOGER** parcialmente, en cuanto al fondo, la acción de amparo incoada por la señora Elvira Estela Morales Ledesma contra el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) el cinco (5)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de octubre de dos mil quince (2015) y, en consecuencia, **ORDENAR** al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) la devolución de las trescientas nueve (309) cotizaciones avanzadas por la señora Elvira Estela Morales Ledesma, en la forma y proporción establecida en los artículos 66 de la Ley núm. 1896, sobre Seguros Sociales, y 43 de la Ley núm. 87-01, de Seguros Sociales.

CUARTO: IMPONER un astreinte de tres mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$3,000.00) a favor del Cuerpo de Bomberos de San Pedro de Macorís por cada día de retardo en la ejecución de la presente decisión, por parte del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS).

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución, 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).

SEXTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte recurrente, Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS); y a la parte recurrida, señora Elvira Estela Morales Ledesma, así como a la Procuraduría General Administrativa y al Cuerpo de Bomberos de San Pedro de Macorís.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
LEYDA MARGARITA PIÑA MEDRANO

La magistrada Leyda Margarita Piña Medrano tiene un voto salvado con relación al destinatario del astreinte en los mismos términos y por iguales razones que las expresadas en la Sentencia TC/0048/12, de fecha ocho (8) de octubre de dos mil doce (2012).

Firmado: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera sustituta

VOTO DISIDENTE 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 particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie se ha interpuesto un recurso de revisión de amparo contra la sentencia número 00539-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), la cual acogió la acción de amparo incoada por Elvira Estela Morales Ledesma contra el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS).

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, revocar la sentencia de amparo y acoger parcialmente la acción. En efecto, el Tribunal establece que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no obstante haberse comprobado la improcedencia del otorgamiento de una pensión por vejez o por discapacidad de la accionante, por las argumentaciones más arriba expuestas, concluye que la acción incoada por la señora Elvira Estela Mendoza, debe ser acogida parcialmente, y por aplicación de las normas mencionadas en el cuerpo de la presente decisión, procederá a ordenar la devolución de las cotizaciones realizadas por la accionante, en la forma y proporción establecida en los artículos precitados.

3. Disentimos con el criterio establecido por la mayoría, así como 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 inadmisibile en razón de que la misma es notoriamente improcedente. Para explicar nuestra disidencia, 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 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 No. 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 data.*⁴

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”⁵, situación en la que, “en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”⁶, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”⁷.

⁴ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

⁵ 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.

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”⁸ 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”⁹.

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 definitiva; 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”¹⁰.

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

⁸ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

⁹ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.

¹⁰ Conforme la legislación colombiana.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 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 términos del artículo 91 de la Ley No. 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”*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”¹² 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.*¹³

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.*¹⁴

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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*.¹⁵

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*¹⁶.

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:

¹⁵ STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

¹⁶ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹⁷

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 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

¹⁷ Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*¹⁸

26. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”¹⁹ 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”²⁰.

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”²¹.

28. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la sentencia TC/0017/13 del 20 de febrero de 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

¹⁸ Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

¹⁹ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

²⁰ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

²¹ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 No. 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.*

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.”*²² Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 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”*²³.

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 No. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

²² *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

²³ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

43. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *“la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.”²⁴

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 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.”

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 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

²⁴ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 particular.²⁵

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 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.

48. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley No. 137-11, que reza:

La acción de amparo será admisible contra todo u omisión de una 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.

²⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. En la especie, tal y como señalamos al inicio, no compartimos el criterio de la mayoría, ya que entendemos que la evaluación de las pretensiones de la accionante no corresponde al juez de amparo, y se tratar de una acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

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

52. En la especie, el mismo Tribunal Constitucional reconoce como la improcedencia del otorgamiento de una pensión por vejez o por discapacidad de la accionante; sin embargo, acoge parcialmente la acción luego de hacer un análisis de legalidad de la cuestión, sin explicar cuál derecho fundamental ha sido vulnerado. Esto así porque, en efecto, no se ha vulnerado derecho fundamental alguno, sino que se trata de un asunto de legalidad ordinaria, competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

53. Y eso, que corresponde hacer al juez ordinario –en este caso el 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

54. 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.

55. 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”²⁶, 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”²⁷ 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.

56. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción de amparo 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.

²⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

²⁷ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO PARTICULAR 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 coherentes con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

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. 00539-2015, de fecha ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en materia de amparo, objeto de revisión por ante este tribunal constitucional, debe ser acogida.

Sin embargo, la suscrita salva el 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 y además expone algunas consideraciones en lo referente al astreinte.

1. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia relativa a acción de amparo

1.1. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

1.3. 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.

2. La condena a un astreinte ha debido beneficiar a la señora Elvira Estela Morales Ledesma y no al Cuerpo de Bomberos de San Pedro de Macorís.

2.1. La jueza que suscribe sostiene que debió favorecerse con el astreinte a la recurrida Elvira Estela Morales Ledesma y no al Cuerpo de Bomberos de San Pedro de Macorís, que ni siquiera era parte en el proceso. Al ser la naturaleza del astreinte una medida de constreñimiento, de coacción, un medio indirecto de llegar a la ejecución de la sentencia que ha amparado los derechos de la recurrida, con ello se confirma tal naturaleza, pues lejos de ser una indemnización, lo que se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sanciona es el incumplimiento, y es la recurrida, no el Cuerpo de Bomberos de San Pedro de Macorís, la afectada por un eventual incumplimiento.

Por las razones que anteceden la jueza que suscribe comparte el criterio de que el astreinte ha debido beneficiar a la recurrida, titular del derecho que ha sido amparado por la presente sentencia, cuyo incumplimiento generaría el pago de un astreinte de tres mil pesos dominicanos (RD\$3,000.00) por cada día de retardo en la ejecución de la presente decisión, por parte del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS).

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