



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0573/18**

**Referencia:** A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil dieciocho (2018).

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, 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, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida**

La Sentencia núm. 436/2013, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), mediante la cual se acogió la acción de amparo interpuesta por las razones sociales, Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), la Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), la Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), la Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y la Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER) en contra la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), Seguro Nacional de Salud (SENASA), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la sociedad de comercio UNIPAGO, S.A.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

La sentencia objeto del presente recurso de revisión de sentencia de amparo fue notificada por el Tribunal Superior Administrativo a las partes envueltas: a) al procurador general administrativo el veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013); b) a la Tesorería de la Seguridad Social el cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013); c) a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SILSARIL) el veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013); d) a la Administradora de Riesgos de Salud Humanos, S.A. (ARS HUMANO) y compartes; e) a la razón social UNIPAGO el trece (13) de diciembre de dos mil trece (2013); y f) a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) el cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013). En el expediente no consta notificación de que la sentencia recurrida haya sido notificada al Seguro Nacional de Salud (SENASA).

## **2. Presentación de los recursos en revisión**

a. El recurrente, Seguro Nacional de Salud (SENASA), interpuso un recurso de revisión de amparo contra la indicada sentencia, en virtud de que con la misma se están violentando los principios de seguridad jurídica, libre empresa, igualdad ante la ley, legalidad, así como que el artículo 31 de la Ley núm. 87-01 fue derogado por el artículo 15 de la Ley núm. 42-08, General de Libre Competencia. Dicho recurso de revisión fue notificado al procurador general administrativo el diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013) mediante Auto núm. 5356-2013, emitido por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013), a la sociedad UNIPAGO, S.A. el diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013) y a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013).

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

b. La recurrente, Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), interpuso un recurso de revisión de sentencia de amparo el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) contra la Sentencia núm. 436-2013, alegando que la misma está violentando los principios de seguridad jurídica, libre empresa, igualdad ante la ley, legalidad, así como que el artículo 31 de la Ley núm. 87-01 fue derogado por el artículo 15 de la Ley núm. 42-08, General de Libre Competencia. Dicho recurso fue notificado mediante Auto núm. 5357-2013, emitido por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, al procurador general administrativo el diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013), al Seguro Nacional de Salud (SENASA), a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SILSARIL) y a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013). De igual manera, este tribunal verifica que el indicado recurso no fue notificado a la razón social UNIPAGO.

### **3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Sentencia núm. 436/2013, acogió la acción de amparo interpuesta por las sociedades Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), la Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), la Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud (ARS META SALUD), la Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y la Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), contra la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), el Seguro Nacional de Salud (SENASA), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la sociedad Unipago, S.A., por entender que fueron vulnerados la seguridad jurídica, la libertad de empresa y la libre elección, derecho a la igualdad y a la razonabilidad así como también el principio de legalidad, fundamentada en los

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

motivos siguientes:

45) *Que además el artículo 33, literal h) de la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuarios No.358-05 preceptúa: “Enumeración, Sin perjuicio de los derechos del consumidor conferidos en disposiciones legales y reglamentarias vigentes y en el derecho común, se reconocen como derechos fundamentales del consumidor o usuario: ...h) Acceder a una variedad de productos o servicios que permitan su elección libre, al igual que le permitan seleccionar al proveedor que a su criterio le convenga”.*

46) *Que el artículo 221 de la Constitución dispone: “Igualdad de tratamiento. La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes...”.*

47) *Que en ese tenor, el indicado principio se ve afectado en el caso que nos ocupa, toda vez que sería irrazonable pretender crear una distorsión en el Sistema Dominicano de Seguridad Social de semejantes proporciones, como la de impedir a los empleados públicos elegir libremente la ARS que más les beneficie.*

48) *Que por su parte la Constitución de la República a través de su artículo 74 específicamente en su numeral 4 dispone como mandato general a los poderes estatales, el deber de instrumentar las normas relacionadas con los derechos fundamentales en el sentido más favorable a los titulares de los mismos.*

49) *Que siendo, objeto de la presente acción, la posibilidad de que los empleados públicos elijan la prestadora de servicios de salud de su elección*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*procede ejercer la ponderación de los derechos envueltos son sujeción al citado mandato constitucional.*

*50) Que por todo lo anterior la Resolución hoy impugnada que obliga el sometimiento de los empleados públicos al SEGURO NACIONAL DE SALUD (SENASA) violenta ciertos preceptos constitucionales, como son: la seguridad jurídica derivada de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, constituye un obstáculo a la libertad de empresa y a la libre elección, a la igualdad y a la razonabilidad, así como también vulnera el principio de legalidad todos estos efectivamente garantizados por nuestra Carta Magna en sus artículos 39, 50, 69 y 221, así como por el artículo 8, numeral 1ro. y 2do. Y 25.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, debidamente ratificada por nuestros poderes públicos y que forma parte de nuestro bloque de constitucionalidad, los que evidentemente han sido violentados por la SISALRIL al establecer el traspaso de los empleados públicos al SEGURO NACIONAL DE SALUD (SENASA).*

*51) Que en consecuencia procede acoger la acción de amparo interpuesta por los accionante y en consecuencia suspender los efectos de la Resolución Administrativa No.000189-2012 dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), así como toda actuación que hay asido ejercida o pretendan ejercer las recurridas en el ámbito de la referida resolución, por haberse establecido la vulneración de los derechos fundamentales invocados.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**4. Hechos y argumentos jurídicos de los recurrentes en revisión**

a. El recurrente en revisión, Seguro Nacional de Salud (SENASA), pretende que mediante el presente recurso de revisión sea revocada la sentencia de amparo recurrida. Para justificar dichas pretensiones, alega:

*ATENDIDO: A que el cumplimiento y aplicación de una Ley o Norma jurídica atañe a toda la población, en el caso de la especie se trata de la constitucionalidad de un artículo de una Ley, y que por intereses privados se pretenden desconocer; ya lo hizo la Suprema Corte de Justicia mediante su Sentencia No.61, de fecha 15 de febrero del año 2012, l actual adquirió el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada, por no haberse interpuesto recurso de revisión por ante el Tribunal Constitucional, por lo que dicho criterio consideramos debe ser ratificado por el Tribunal Constitucional.*

*ATENDIDO: A que la sentencia del Tribunal a-quo, acogió el recurso de amparo alegando que el artículo 31, Párrafo I, Literal a) de la Ley 87-01 viola el principio constitucional de la “Libre Empresa”, previsto en el artículo 50 de la Constitución de la Republica, dejando de lado y desconociendo que dicho artículo establece que no se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado y que la creación y organización de esos monopolios se hará por ley. En consecuencia, no existe violación a la regla Constitucional de la Libre Empresa, toda vez que dicha regla contiene una excepción, reservando al Estado el privilegio de crear un monopolio en su provecho.*

*ATENDIDO: A que el artículo 60 de nuestra Constitución establece: “ El Estado estimulara el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad,*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*discapacidad, desocupación y la vejez”, es decir es el Estado el garante de que el Sistema de Seguridad Social llegue a toda la población y para esto fue creada una institución como el SEGURO NACIONAL DE SALUD (ARS Senasa), que tendrá a cargo la afiliación y administración de los riesgos de los empleados públicos, para fines de poder sustentar la rentabilidad de Sistema de la Seguridad Social.*

*ATENDIDO: A que el no cumplimiento del mandamiento del Artículo 31 de la Ley 87/01, amparado en la decisión desafortunada del Tribunal a-quo, le está ocasionando graves perjuicios económicos al ESTADO DOMINICANO, ya que el SEGURO NACIONAL DE SALUD (ARS Senasa ) está dejando de recibir la suma de RD\$290,415,777.37( DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES CUATROSCIENTOS QUINCE MIL SETESCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON 37/100) mensuales, por concepto de las primas (cápitales) correspondientes a los TRESCIENTOS CUARENTISIETE MIL CUATROSCIENTOS TREINTA Y TRES (347,433) afiliados (titulares y dependientes) pertenecientes al sector público que se que se (sic) encuentran al día de hoy en las ARS privadas, en contraposición a las disposiciones legales y jurisprudenciales existentes y vigentes. En consecuencia procede rechazar las consideraciones de la Sentencia sujeto del presente Recurso de Revisión.*

*ATENDIDO: A que la desafortunada sentencia No. 436/2013 del 12 de Noviembre del 2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, no resiste el mas mínimo razonamiento, ya que el artículo 8, inciso 12 de la Constitución de la Republica , vigente al momento de promulgarse la Ley 87-01, así como el artículo 50 de la nueva Constitución del 26 de enero de 2010, le reservan al Estado la facultad de crear monopolios en su provecho, en virtud de una Ley, por tanto, la Ley No.42-08, no puede en*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*modo alguno modificar la Constitución de la Republica, conforme al principio de la jerarquía de las normas jurídicas, puesto que es la Constitución la norma de normas. Además, reiteramos que la prestación de los servicios de la seguridad social corresponden al Estado, por ser de carácter obligatorio, de orden público y de interés general, que por tanto, constituye una concesión del Estado el hecho de que en nuestro sistema de seguridad social participen entidades del sector privado, tales como las Administradoras de Riesgos de Salud y la Administradoras de Fondos de Pensiones, por consiguiente, le corresponde al Estado definir el rol de cada una dentro del sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).*

*ATENDIDO: A que el infundado argumento esgrimido en la sentencia dictada por el Tribunal a-quo, donde plantea la supuesta derogación del artículo 31 de la Ley 87-01, por el artículo 15 de la Ley General de Libre Competencia No. 42-08, es insostenible, toda vez que dicha disposición legal (esta última), solamente aplica para los productos y servicios que están sujetos al régimen de la libre competencia, de modo alguno se aplica para aquellos bienes y servicios, en que el Estado se ha reservado el derecho de crear un monopolio en su provecho en virtud de una Ley vigente, que tiene, conforme a lo establecido en el artículo 8, inciso 12 de la Constitución de la Republica, vigente al momento de promulgarse la Ley 87-01, recogido en el artículo 50, inciso 1 de la nueva Constitución.*

*ATENDIDO: A que el planteamiento invocado en la sentencia de marras, dictada por el Tribunal a-quo, resulta manifiestamente infundado, pues es evidente que el artículo 33, Literal h) de la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuarios No.358-05, no ha derogado en modo alguno, ni de manera expresa , el artículo 31, Párrafo I, Literal a) de la Ley 87-*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*01, en virtud de que dicha disposición legal solamente aplica para los productos o servicios que están sujetos al régimen de la libre competencia, nunca para los servicios relacionados con la seguridad social, en consecuencia por ser este un servicio público a cargo del Estado, canalizado y establecido por Ley a través del SEGURO NACIONAL DE SALUD, el cual se atribuye la afiliación y administración de los riesgos de salud de los empleados públicos. Por consiguiente, en el caso de la especie no aplica el artículo 33, literal h) de la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuarios No.358-05, por lo que debe rechazarse en todas las erradas motivaciones e ilegales argumentos jurídicos que sostienen la sentencia de marras, por mal fundado y carecer de toda base legal. (...)*

b. La recurrente en revisión, Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), pretende que mediante el presente recurso de revisión sea revocada la sentencia de amparo recurrida. Para justificar dichas pretensiones, alega:

*43. Según se puede apreciar, el tribunal a-quo acogió los recursos de amparos (sic) y suspendió la Resolución 189-2013, alegando que el artículo 31, Párrafo I, Literal a de la Ley 87-01 viola el principio constitucional de la “Libre Empresa”, previsto en el artículo 50 de la Constitución de la República, obviando que dicho artículo establece que no se permitirán monopolios, salvo provecho del Estado y que la creación y organización de esos monopolios se hará por ley. Por consiguiente, no existe violación al Principio Constitucional de la Libre Empresa, toda vez que dicho principio tiene una excepción, ya que la reserva al Estado el privilegio de crear un monopolio en su provecho; en este caso, el Estado, en virtud de lo previsto por el artículo 31, Párrafo I, Literal a) de la Ley No..87-01, se reservó el derecho a tener el monopolio de la afiliación y administración de los riesgos de salud de los empleados públicos, conforme*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*al mandato constitucional establecido en el artículo 8, Inciso 12 de la Constitución de la Republica, vigente al momento de la promulgación de la Ley 87-01, el cual se recoge también en el artículo 50 de la nueva Constitución de la Republica, aprobada en fecha 26 de enero del año 2010.*

*45. Asimismo, es preciso reiterar nuevamente que la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la Sentencia de fecha 15 de febrero del año 2012, ha declarado conforme con la Constitución de la Republica el artículo 31, Párrafo I Literal a) de la Ley No. 87-01; por tanto, los abogados de las partes impetrantes, no pueden en modo alguno invocar que dicho precepto legal se encuentra derogado por los artículos 50 y 221 de la nueva Constitución del 26 de enero del 2010.*

*46. Además, no existe violación a la Constitución de la Republica cuando las diferencias en las prerrogativas de los ciudadanos se sustentan en mandato constitucional. (...)*

*47. De aceptarse como bueno y valido que los artículos 31 y 159 de la Ley 87-01 y, consecuentemente, la resolución No. 001892012, dictada por la Superintendencia e Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), vulnera el principio libre empresa o el principio de igualdad establecido en los ordinales 5 y 12 del artículo 8 de la Constitución de la Republica, vigente al momento de promulgarse la Ley 87-01, recogido en los artículos 39 y 50 de la nueva Constitución aprobada el 26 de enero del año 2010, tendríamos entonces que la Ley No.1896, del 30 de diciembre de 1948, sobre Seguros Sociales, también sería inconstitucional, ya que solo protegía a los trabajadores del sector privado y hasta determinado tope salarial, dejando a los empleados públicos y a los privados que excedieran el tope salarial, fuera del alcance y de los*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*beneficios de dicha ley. También sería inconstitucional dicha ley, ya que, durante más de cincuenta años establecía un monopolio a cargo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), como una entidad administradora y prestadores de los riesgos de salud y riesgos laborales en la República Dominicana, y, por ende, los trabajadores no tenían derecho a la libre elección, ni tenían participación los seguros médicos, ya que todos los servicios eran prestados únicamente por el IDSS.*

*48. De aceptarse como buenos y validos los argumentos invocados por las recurrentes, también sería inconstitucional el artículo 198 de la Ley 87-01, de fecha 9 de mayo del 2001, que creó el nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social, el cual establecía un monopolio a cargo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), como única entidad encargada de la administración y prestación de los servicios del Seguro de Riesgos Laborales, cuando en realidad se trata de un mandato legal inspirado en el acápite 12 del artículo 8 de la Constitución de la Republica, vigente al momento de promulgarse la Ley 87-01 y previstos en los artículos 39 y 50 de la nueva Constitución del 26 de enero del año 2010.*

*50. Desmontando el argumento anterior de las recurrentes, cabe aclarar que ese artículo se refiere al tratamiento de las ayudas estatales, y así esta subtítulo, respecto a las empresas públicas, debiendo evitar medidas que pudieran crear injustificadamente barreras al mercado o que generen la posibilidad de competir deslealmente, por lo que su regulación es muy específica y no se aplica al caso de marra.*

*56. En el caso del Seguro Nacional de Salud (SENASA) no se parece i por asomo al planteado en el artículo 15 de la Ley No.42-08, pues no se trata de*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*subsidios o ayudas del Estado a una empresa pública, sino de un mandato de la Ley 87-01, contenido en el párrafo I, Literal A, del artículo 31 de la referida Ley, que crea un monopolio parcial fin de que los empleados públicos pasen a ser afiliados al Seguro Nacional de Salud (SENASA) y no a una Administradora de Riesgos de Salud privada, conforme al mandato expreso contenido en el inciso 12 del artículo 8 de la Constitución de la Republica, vigente al momento de promulgarse la Ley 87-01, recogido en el artículo 50 de la Constitución de fecha 26 de enero del año 2010, los cuales, al tiempo de establecer la libertad de empresa, comercio o industria, consigna que solo podrán establecer monopolios en provecho del Estado o de instituciones estatales, lo que se hará por ley, como ocurren en este caso. Por consiguiente el alegato de los recurrentes resulta inválido porque el artículo 31, párrafo I, de la Ley 87-01 y por tanto, la Resolución No.189-2012, están fundamentada n un mandato constitucional. En todo caso sería el artículo 15 de de (sic) No.42-08m sobre la Libre Competencia, el que viola la Constitución de la Republica y no el artículo 31, Párrafo I, Literal a) de la Ley 87-01, porque la Constitución de la Republica le reserva al Estado el privilegio de tener monopolio en su provecho; por tales motivos, procede rechazar este argumento invocado por las partes recurrentes.*

*59. El argumento anterior es a toda luz infundado, pues es evidente que el artículo 33 Literal h) de la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuarios No. 358-05, tampoco ha derogado, en modo alguno, ni de manera expresa ni táctica, el artículo 31, Párrafo I Literal a) de la ley No.87-01, toda vez que, como dijimos anteriormente, dicha disposición legal solamente aplica para los productos o servicios que están sujetos al régimen de la libre competencia, no así para aquellos bienes y servicios en que el Estado se ha reservado el derecho de crear un monopolio en su virtud de una ley, conforme a lo establecido en el artículo 8, inciso 12 de la Constitución de la*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Republica, vigente al momento de promulgarse la Ley 87-01, recogido en el artículo 50, inciso 1 de la Constitución de la Republica del 26 de enero del año 2010. (...)*

**5. Hechos y argumentos jurídicos de los recurridos en revisión**

a. Los recurridos, Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y el procurador general administrativo, a pesar de haber sido notificados el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013) mediante Auto núm. 5357-2013, y también notificados mediante Auto núm. 5356-2013 a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), Tesorería de la Seguridad Social (TSS) el diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013), ambos emitidos por la juez presidente en funciones del Tribunal Superior Administrativo, no realizaron el escrito de defensa correspondiente al recurso de revisión del que fuimos apoderados.

b. Al procurador general administrativo se le notificó el presente recurso de revisión interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), mediante Auto núm. 5357-2013, del Tribunal Superior Administrativo, el diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013).

No existe constancia de notificación a los recurridos: Administradora de Riesgos de Salud Palic Salud, S.A. (ARS PALIC SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Universal, S.A. (ARS UNIVERSAL); ARS Servicios de Iguales Medicas Dr. Abel González (ARS SIMAG); Administradora de Riesgos de Salud Dr. Yunen, S.A. (ARS DR. YUNEN), Administradora de Riesgos de Salud Constitución, S.A. (ARS CONSTITUCION) Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial (ARS LA

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL); Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), por tanto no existe depósito referente a escrito de defensa correspondiente al recurso de revisión del que fuimos apoderados.

**6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa**

a. La Procuraduría General Administrativa, en su escrito de defensa depositado el veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), respecto del recurso de revisión interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA), alega los siguientes motivos:

*ATENDIDO: A que mediante el presente escrito la Procuraduría General Administrativa, tratándose de un Recurso de Revisión Amparo elevado por el Seguro Nacional de Salud, SENASA, entidad de derecho público, cuyo recurso procura semejante pretensiones que las articuladas por la Administración Pública en el presente proceso, en cumplimiento del artículo 166 de la Constitución Dominicana, acogiendo el indicado recurso, y en virtud de sus motivaciones y fundamentos, procede solicitar pura y simplemente a ese honorable tribunal, fallar en el sentido pretendido por esta.*

*UNICO: ACOGER como bueno y valido en cuanto a la forma y el fondo el RECURSO DE REVISION DE AMPARO interpuesto por SEGURO NACIONAL DE SALUD (SENASA) contra la Sentencia No. 436-2013 de fecha 12 de Noviembre del año 2013 de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de amparo constitucional por haber sido interpuesto de conformidad con la Ley No.137-11 del 13 de Junio del año 2011,*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*en consecuencia: “PRIMERO: ADMITIR y ACOGER, como bueno y valido en cuanto a la forma y al fondo el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el SEGURO NACIONAL DE SALUD (SENASA), contra la Sentencia No.436-2013, de fecha 12 de noviembre de 2013 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haber sido incoado conforme a derecho, en consecuencia, REVOCAR la Sentencia No.436-2013, de fecha 12 de noviembre de 2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, por improcedente, mal fundada y carente de base legal, en virtud de las consideraciones, motivaciones y argumentaciones jurídicas expuestas en el cuerpo del presente escrito de Recurso, DECLARANDO conforme a la constitución las prerrogativas establecidas en el artículo 31 de la Ley 87/01 y ORDENANDO el restablecimiento de modo inmediato de su aplicación y sus efectos según lo que dispone.*

- b. La Procuraduría General Administrativa, en su escrito de defensa depositado el veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), respecto del recurso de revisión interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), alega los siguientes motivos:

*ATENDIDO: A que mediante el presente escrito la Procuraduría General Administrativa, tratándose de un Recurso de Revisión Amparo elevado por una entidad de la Administración, en cumplimiento del artículo 166 de la Constitución Dominicana, acogiendo el indicado recurso, y en virtud de sus motivaciones y fundamentos procederá solicitarle pura y simplemente fallar favorablemente respecto del mismo.*

*POR TALES MOTIVOS Y VISTOS: (...)*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*UNICO: ACOGER como bueno y valido en cuanto a la forma y el fondo el Recurso de Revisión de Amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) contra la Sentencia No.436-2013 (...).*

*PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) contra la Sentencia No.436-2013 (...). SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el presente recurso de amparo, por los motivos expuestos y en consecuencia, REVOCAR la Sentencia No.436-2013 (...).*

## **7. Pruebas documentales**

Los documentos más relevantes depositados por las partes en litis en el trámite del presente recurso en revisión son los siguientes:

1. Original de Sentencia núm. 436-2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013).
2. Notificación de la sentencia realizada por el Tribunal Superior Administrativo a la Procuraduría General Administrativa, mediante comunicación del veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013).
3. Notificación de la sentencia realizada por el Tribunal Superior Administrativo a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) el cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013).
4. Notificación de la sentencia realizada por el Tribunal Superior Administrativo a

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013).

5. Notificación de la sentencia realizada por el Tribunal Superior Administrativo a la Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO) y compartes el veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013).

6. Notificación de la sentencia realizada por el Tribunal Superior Administrativo a la sociedad Unipago, S.A. el trece (13) de diciembre de dos mil trece (2013).

7. Fotocopia de la Sentencia núm.132-2008, dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

8. Resolución Administrativa núm. 00112-2007, sobre el Aseguramiento del Sector Publico, emanada de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales.

9. Fotocopia de la Sentencia núm. 070-2007, del tres (3) de julio de dos mil siete (2007), dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo.

10. Fotocopia de la Sentencia núm. 61, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de febrero de dos mil doce (2012).

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

**8. Fusión de expedientes**

a. La fusión de expedientes no está contemplada en la legislación procesal dominicana; sin embargo, constituye una práctica de los tribunales de derecho común ordenarla cuando entre dos demandas o dos recursos existe un estrecho vínculo de conexidad. Dicha práctica tiene como finalidad evitar la eventual contradicción de sentencias y garantizar el principio de economía procesal. En este sentido, conviene destacar que mediante la Sentencia TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), este tribunal ordenó la fusión de dos expedientes relativos a acciones en inconstitucionalidad, en el entendido de que se trata de: “(...) una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia” [ver sentencias TC/0089/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013); TC/0254/13, del doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013)].

b. La fusión de expedientes en los casos pertinentes, como en la especie, es procedente en la justicia constitucional, en razón de que es coherente con el principio de celeridad, previsto en el artículo 7.2 de la Ley núm. 137-11, texto en el cual se establece que “los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucionales y legalmente previstos y sin demora innecesaria”, así como con el principio de efectividad, previsto en el artículo 7.4 de la referida ley, en el cual se establece que

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*todo juez o tribunal debe aplicar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.*

c. Por las razones indicadas, este tribunal procede a fusionar los expedientes que se describen a continuación:

1. Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, y

2. Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

## **9. Síntesis del conflicto**

Las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud (META SALUD, S.A.),

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER) interpusieron una acción de amparo ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en contra de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), el Seguro Nacional de Salud (SENASA), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la sociedad de comercio UNIPAGO, S.A., con la finalidad de que se le prohíba a las accionadas realizar cualquier tipo de actuación tendente a materializar el traspaso forzoso al Seguro Nacional de Salud (SENASA) de los servidores estatales que se encuentran afiliados a las diversas administradoras de riesgos de salud de capital privado, así como que se deje sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), en virtud de que la misma viola derechos fundamentales consagrados constitucionalmente. Dicha acción de amparo fue acogida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Inconforme con la sentencia dictada por el juez de amparo, el Seguro Nacional de Salud (SENASA) y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) apoderaron, de forma separada, a este tribunal constitucional de un recurso de revisión de sentencia de amparo, con el cual persiguen que sea revocada la sentencia recurrida.

## **10. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer de los presentes recursos de revisión, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **11. Admisibilidad de los recursos de revisión**

Previo a referirnos a la admisibilidad del presente recurso, conviene aclarar que, aunque en el expediente no existe constancia de la notificación del recurso interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) contra la Sentencia núm. 436/2013, a la razón social UNIPAGO, tal irregularidad procesal carece de relevancia en la especie, en vista de la decisión que adoptara el Tribunal (sentencias TC/0006/12 y TC/0038/12).

El Tribunal Constitucional estima que los recursos de revisión constitucional en materia de amparo resultan admisibles por las siguientes razones:

- a. El artículo 100 de la Ley núm. 137-11, establece que

*la admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia y relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciara 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.*

- b. La especial trascendencia o relevancia constitucional es una noción abierta y e indeterminada que debe ser apreciada en cada situación concreta. Dicha condición fue precisada por el Tribunal en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), estableciendo que la misma se encuentra configurada entre otros en los siguientes supuestos:

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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. Luego de haber ponderado los documentos y hechos del expediente, arribamos a la conclusión de que el presente caso posee los presupuestos necesarios que indican que existe relevancia y trascendencia constitucional; la misma radica en que le permitirá al Tribunal Constitucional determinar la existencia de la vía más efectiva para solicitar el cese de una resolución dictada por la Administración Pública.

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

a. Mediante los recursos de revisión de sentencia de amparo que nos ocupan, los recurrentes, Seguro Nacional de Salud (SENASA) y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), solicitan a este tribunal constitucional declarar conforme a la Constitución las prerrogativas establecidas en el artículo 31 de la Ley núm. 87-01, ordenando el restablecimiento de modo inmediato de su aplicación y sus efectos según lo que dispone y revocar la sentencia de amparo recurrida.

b. En relación con el planteamiento por vía difusa de declaratoria de constitucionalidad del artículo 31 de la Ley núm. 87-01, sobre Seguridad Social, este

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

tribunal constitucional considera que esta facultad le ha sido reservada por la ley a los tribunales del Poder Judicial.

c. En la República Dominicana el control difuso tiene rango constitucional, ya que el Texto Sustantivo establece, en su artículo 188, que los tribunales de la República conocen de la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento.

d. De igual manera, el artículo 189 de la Constitución establece que “la ley regulará los procedimientos constitucionales y lo relativo a la organización y al funcionamiento del Tribunal Constitucional”.

e. En la especie, resulta oportuno subrayar que, en su artículo 277, la Carta Magna dominicana le confiere a la ley la facultad de establecer las disposiciones necesarias con el objetivo de asegurar la adecuada protección y armonización de los bienes jurídicos envueltos en la correlación que debe darse entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, singularmente en lo concerniente a la independencia judicial y a la seguridad jurídica.

f. En tal sentido, la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, permite la realización de la reserva legal que se formula en el artículo 189 del texto sustantivo dominicano.

g. Al respecto, el artículo 51 de la Ley núm. 137-11, en cuanto al control difuso, precisa que “todo juez o tribunal del Poder judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tienen competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto”. De igual

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

forma, el artículo 52 de la Ley núm. 137-11 reitera que “el control difuso de constitucionalidad debe ejercerse por todo juez o tribunal del Poder Judicial, aún de oficio, en aquellas causas sometidas a su conocimiento”.

h. Este tribunal, mediante la Sentencia TC/0177/14, dictada el trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014), estableció que

*Si el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la solicitud del recurrente respecto a una nueva interpretación de los literales a) y b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, de manera incidental, en el marco de este recurso de revisión, estaría ejerciendo un control difuso de constitucionalidad, el cual está reservado para los jueces del Poder judicial, de conformidad con el artículo 51<sup>1</sup> de la Ley núm. 137-11 (criterio reiterado en las sentencias TC/0116/16 y TC/0270/16).*

i. Del análisis de lo precedentemente señalado es preciso concluir en el sentido de que en esta materia debe reiterarse el criterio adoptado por este tribunal que manifiesta que el control difuso de constitucionalidad es una facultad exclusiva de los tribunales y jueces del Poder Judicial, de acuerdo con los referidos artículos 51 y 52 de la Ley núm. 137-11; es decir, la tutela del control de constitucionalidad fue otorgada, tanto al Tribunal Constitucional, en el ejercicio del control concentrado, como también al Poder Judicial por vía del control difuso.

j. En relación con la revocación de la sentencia recurrida, es preciso destacar que las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS

---

<sup>1</sup> Artículo 51. Control difuso. Todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER) interpusieron una acción de amparo ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en contra de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), el Seguro Nacional de Salud (SENASA), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Sociedad de comercio UNIPAGO S.A., con la finalidad de que se le prohíba a las accionadas realizar cualquier tipo de actuación tendente a materializar el traspaso forzoso al Seguro Nacional de Salud (SENASA) de los servidores estatales que se encuentran afiliados a las diversas administradoras de riegos de salud de capital privado, así como que se deje sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).

k. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Sentencia núm. 436-2013, del doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), acogió la acción de amparo interpuesta por las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), la Administradora de Riesgos de Salud La Monumental S.A. (ARS LA MONUMENTAL), la Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), bajo el argumento de que la resolución atacada mediante la acción de amparo violenta preceptos constitucionales.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

l. Este tribunal constitucional entiende que la Sentencia núm. 436-2013 debe ser revocada y la acción de amparo decidida mediante la misma debe ser declarada inadmisibile, ya que lo que realmente persiguen las partes accionantes es que se deje sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), lo que implica cuestionar un acto administrativo dictado por las autoridades competentes, mediante la cual se ordena el traspaso de los servidores estatales al Seguro Nacional de Salud (SENASA).

m. En tal sentido, se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la impugnación de un acto administrativo, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias.

n. Este tribunal reitera el criterio sentado en la Sentencia TC/0430/15, en el sentido de que

*(...) independientemente de que la parte accionante alegue una posible amenaza contra sus derechos fundamentales, la decisión adoptada por el tribunal que dictó la sentencia recurrida no ha sido rendida conforme a las normas constitucionales, en razón de que los conflictos que se susciten en torno a los actos administrativos, como el caso que nos ocupa, deben ser dirimidos siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa.*

o. Este tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en la legalidad del acto administrativo que ha

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

dado origen para que los servidores estatales pasen al Seguro Nacional de Salud (SENASA), el mismo debe ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud de las disposiciones del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 14-94, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual dispone que:

*Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativo de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. Contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: (...) d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.*

p. En la Sentencia TC/0430/15, este tribunal dejó por sentado que

*(...) al juez de amparo tener la facultad de restituir derechos y no de realizar evaluaciones de legalidad que tengan por objeto la determinación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por un órgano de la administración, consideramos que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisibile por existir otra vía judicial más efectiva para dirimir tales asuntos.*

q. En virtud de las disposiciones del numeral 1) del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, este tribunal declara la inadmisibilidad de la acción de amparo

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

interpuesta por las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), toda vez que es la jurisdicción contenciosa administrativa, en atribuciones ordinarias, la que tiene la facultad de realizar los juicios para determinar la legalidad de la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, el voto disidente de la magistrada Ana Isabel Bonilla Hernández, el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto particular de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, los recursos de revisión de amparo

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

incoado por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) y la Superintendencia de Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, los recursos antes descritos y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

**TERCERO: DECLARAR** inadmisibles las acciones de amparo interpuestas interpuestas por las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), por los motivos antes expuestos.

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los recurrentes, Seguro Nacional de Salud (SENASA) y Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL); a los recurridos, Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO), Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), la Tesorería de la

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Seguridad Social (TSS) y la sociedad Unipago, S.A.; y la Procuraduría General Administrativa, partes envueltas en el conflicto.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 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: DISPONER** que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

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; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011). En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que “los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

1. En el presente caso, se trata de dos recursos de revisión, el primero interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) y el segundo incoado por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se acoge el recurso anteriormente descrito, se revoca la sentencia y se declara inadmisibile la acción de amparo, por considerar que existe otra vía eficaz, en virtud de lo que establece el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Estamos de acuerdo con la decisión, sin embargo, salvamos nuestro voto en lo que respecta a las consideraciones hechas por el tribunal en relación con la “excepción de inconstitucionalidad”.

3. En efecto, ante un pedimento de la parte recurrente, relativo a que se declarara conforme con la Constitución el artículo 31 de la Ley núm. 87-01, el tribunal entendió que se había invocado una excepción de inconstitucionalidad, procediendo a responder la misma, según consta en los párrafos 12.a, 12.b, 12.c, 12.d, 12.e, 12.f, 12.g, 12.h y 12.i de esta sentencia.

4. Conforme consta en dichos párrafos, este tribunal sostuvo que no era competente para conocer de la referida excepción, por tratarse de una materia

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

reservada a los tribunales del Poder Judicial. La solución anterior se fundamentó en el precedente que se desarrolla en la Sentencia TC/0177/14, del trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014). En esta sentencia, el tribunal estableció que

*si el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la solicitud del recurrente respecto a una nueva interpretación de los literales a) y b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, de manera incidental, en el marco de este recurso de revisión, estaría ejerciendo un control difuso de constitucionalidad, el cual está reservado para los jueces del Poder judicial, de conformidad con el artículo 51[1] de la Ley núm. 137-11,*

5. Luego de hecha la introducción que antecede, procederemos a explicar las razones por las cuales hemos querido dejar constancia de este voto salvado. En primer lugar, consideramos que, en el presente caso, la recurrente no planteó una excepción de inconstitucionalidad, en la medida que ésta supone cuestionar la constitucionalidad de una norma. Ciertamente, no se cumple el indicado requisito, ya que, muy por el contrario, la recurrente lo que ha hecho es defender la constitucionalidad del texto de referencia, a modo de argumento, para reivindicar la regularidad de la Resolución núm. 000189-12, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), la cual fue dictada en virtud del referido artículo 31 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

6. En segundo lugar, entendemos, por una parte, que el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de la excepción de inconstitucionalidad, en los casos en que sea realmente invocada por una de las partes, lo que no ocurre en la especie, como ya hemos indicado y, por otra parte, que en los sistemas de justicia constitucional como el nuestro, el Tribunal Constitucional no puede limitarse a

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

controlar la constitucionalidad de la norma en abstracto, sino que también tiene la necesidad, obligación y el deber de conocer de las excepciones de inconstitucionalidad.

**I. Los precedentes del Tribunal Constitucional dominicano respecto de la excepción de inconstitucionalidad**

7. De la revisión de los precedentes desarrollados por este tribunal en materia de excepción de constitucionalidad o control concreto de constitucionalidad se advierten tres etapas, las cuales son las siguientes: primera etapa, el Tribunal Constitucional ejerció dicha modalidad de control de constitucional; segunda etapa, el Tribunal Constitucional sustenta la tesis de la incompetencia, y tercera etapa, el Tribunal Constitucional mantiene la tesis de la incompetencia, pero conoce la excepción.

**A. Primera etapa: el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ejerce control concreto de constitucionalidad**

8. Existen dos sentencias dictadas en materia de recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en las cuales el Tribunal Constitucional controló la constitucionalidad de las normas pertinentes en el caso, sin estar apoderado de una acción de inconstitucionalidad y, más aún, sin que las partes hayan invocado la excepción de inconstitucionalidad. Estas sentencias son las siguientes: TC/0010/12, del dos (2) de mayo de dos mil doce (2012), y TC/0012/12, del nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012).

9. En la primera de las sentencias, el Tribunal Constitucional controló de oficio la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley núm. 36, sobre Comercio, Porte y Tenencia de Armas, del dieciocho (18) de octubre de mil novecientos sesenta y cinco

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

(1965), texto que faculta al Ministerio de Interior y Policía a otorgar y revocar licencias de porte y tenencia de armas de fuego. Según dicho texto: “Las licencias que hayan sido expedidas a particulares para el porte o tenencia de armas, podrán ser revocadas en cualquier tiempo por el Ministro de lo Interior y Policía...”.

10. Respecto del contenido del indicado texto, el Tribunal Constitucional consideró que el mismo consagra una facultad no sujeta a requisitos, situación que, según se indica en la sentencia objeto de análisis, “(...) deja abierta la posibilidad de que dicha facultad sea ejercida de manera arbitraria”. En este orden, el Tribunal considera que para que el mencionado texto legal sea conforme a la Constitución, el mismo debe interpretarse en el sentido de que el Ministerio de Interior y Policía debe dar motivos razonables y por escrito cuando revoca una licencia de porte y tenencia de arma de fuego.

11. Según lo expuesto en el párrafo anterior, en la sentencia que nos ocupa el Tribunal Constitucional no sólo ejerció control de constitucionalidad en un caso concreto, sino que, además, dictó una sentencia interpretativa, género de decisión constitucional que se adopta de manera excepcional en el ámbito del control concentrado de constitucionalidad.

12. En la segunda sentencia, la TC/0012/12, el tribunal conoció de un recurso de revisión constitucional contra sentencia de amparo, mediante la cual fue rechazada una acción que tenía como objeto la obtención de una pensión de sobreviviente, en razón de que la señora reclamante no estaba casada con el afiliado. Tal rechazo se fundamentó en el artículo 252 de la Ley núm. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, (ahora Ejército de la República Dominicana). El contenido del referido artículo es el siguiente: “La viuda tendrá derecho a pensión cuando el matrimonio haya durado un año por lo menos, salvo que tenga hijo del causante o

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que el fallecimiento haya sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247”.

13. El indicado artículo fue objeto de una interpretación conforme con la Constitución, indicándose el contenido que debía tener para que fuera compatible con la Constitución y, en particular, con los artículos 55.5 y 39.4. En el primero de los textos se consagra que de las uniones de hecho se pueden derivar derechos; mientras que en el segundo se establece el principio de igualdad.

14. En efecto, en el artículo 55.5 se establece lo siguiente:

*La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley”. Y, en el 39.4 “La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género.*

15. Es importante destacar, que en el presente caso no solo se implementó un control concreto de constitucionalidad, sino también un control de convencionalidad. Lo anterior queda evidenciado, cuando el tribunal afirma que “en este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 26, indica: “(...) la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de nacimiento o cualquier otra condición social”.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

16. Del análisis de los textos constitucionales y del convencional, el tribunal llega a la conclusión de que la norma legal pertinente en el caso en cuestión

*(...) transgrede la Constitución, particularmente los principios relativos a la igualdad, la dignidad humana y la familia. No obstante, dicho texto sería conforme con la Constitución, a condición de que se interprete en la forma que más adelante indicará este Tribunal Constitucional, ejerciendo así la facultad de garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico.*

17. Es así, que amparado en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11,<sup>2</sup> el tribunal dicta una sentencia interpretativa, con la finalidad de subsanar los defectos que acusa la norma y, al mismo tiempo, garantizar que se mantenga en el ordenamiento. En este sentido, el tribunal estableció que el contenido que en lo adelante tendría el artículo 252 de la Ley núm. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, es el siguiente: “Tendrá derecho a pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o de una unión marital de hecho con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247”.

**B. Segunda etapa: el Tribunal Constitucional dominicano renuncia a conocer excepciones de inconstitucionalidad o control concreto de constitucionalidad**

---

<sup>2</sup>. En el artículo 47 de la referida Ley núm. 137-11 se consagra que: “El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados”.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

18. El Tribunal Constitucional dominicano cambió la posición que había asumido en las sentencias comentadas en los párrafos anteriores, tal y como queda evidenciado en las sentencias que analizaremos a continuación. En dicho análisis, destacaremos las razones en las cuales se fundamenta el tribunal para no conocer de las excepciones de inconstitucionalidad o control concreto de constitucionalidad.

**a. El Tribunal Constitucional solo puede controlar la constitucionalidad en el marco de una acción de inconstitucionalidad**

19. En una especie en que un regidor había sido suspendido en sus funciones, sobre la base de que estaba involucrado en un proceso penal, este invocó la inconstitucionalidad de artículo 44, letras a y b, de la Ley núm. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, texto en el cual se fundamentó la suspensión. El contenido del referido texto es el siguiente:

*Suspensión de los Síndicos/as, Vicesíndicos/as y Regidores/as. Procede la suspensión en sus funciones de los síndicos y síndicas, vicesíndicos y vicesíndicas, regidores y regidoras, desde el mismo momento en el que:*

*a) Se dicten en su contra medida de coerción que conlleven arresto domiciliario o la privación de libertad.*

*b) Se inicie juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad.*

20. Según el recurrente en revisión constitucional, el indicado texto viola el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 69.3 de la Constitución,

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

texto según el cual toda persona “tiene derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratado como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable”.

21. Como se advierte, el interés jurídico del recurrente en la declaratoria de inconstitucionalidad resulta evidente, en razón de que la nulidad de la norma objeto de la excepción de inconstitucionalidad, dejaba sin base legal la suspensión ordenada por el Concejo Municipal de suspenderlo y, en consecuencia, quedaba habilitado para permanecer en el cargo mientras se desarrollaba el proceso penal. De manera que la excepción de inconstitucionalidad cumplía con un requisito esencial: la norma cuestionada era relevante para resolver la controversia sometida al juez. Sobre los requisitos de la excepción de inconstitucionalidad, volveremos más adelante.

22. El Tribunal Constitucional dominicano se rehusó a conocer de la excepción de inconstitucionalidad planteada, para lo cual argumentó que no estaba apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad, requisito que considera *sine qua non* para estar en condiciones de controlar la constitucionalidad de una norma jurídica.

23. En efecto, según consta en el párrafo 10.7, de la Sentencia TC/0177/14, del trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014), el Tribunal Constitucional estableció de manera categórica que:

*10.7. En relación con este argumento, para que el Tribunal Constitucional pronuncie una nueva interpretación sobre una norma impugnada por vicio de inconstitucionalidad y así mantenerla en el ordenamiento jurídico, debe hacerlo mediante una sentencia interpretativa, en función de una acción directa de inconstitucionalidad contra una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, en ejercicio del control concentrado de*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*constitucionalidad, de conformidad con el artículo 47<sup>3</sup> de la Ley núm. 137-11.*

24. El precedente anteriormente expuesto fue reiterado en la Sentencia TC/0016/16, del nueve (9) de abril de dos mil dieciséis (2016).<sup>4</sup> De manera que, al día de hoy, la tesis que prevalece en el Tribunal Constitucional dominicano es la de que este órgano constitucional solo puede controlar la constitucionalidad de una ley en el ámbito del control concentrado, es decir, cuando es apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad.

**b. La competencia para conocer de la excepción de inconstitucionalidad o control concreto corresponde a los jueces del Poder Judicial**

25. La mayoría del Tribunal Constitucional dominicano invoca un segundo argumento, el cual está relacionado con el anterior. El mismo consiste en que la competencia para conocer de la excepción de inconstitucionalidad es exclusiva de los tribunales del Poder Judicial. Este segundo argumento se fundamenta en los artículos 51 y 52 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

26. En efecto, en la Sentencia TC/0117/14, párrafo 10.8, el tribunal afirma lo siguiente:

*10.8. Si el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la solicitud del*

---

<sup>3</sup> **Artículo 47.- Sentencias Interpretativas.** *El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

<sup>4</sup> Véase párrafo 10.i, de la sentencia 0016-2016, de fecha 9 de abril de 2016

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*recurrente respecto a una nueva interpretación de los literales a) y b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, de manera incidental, en el marco de este recurso de revisión, estaría ejerciendo un control difuso de constitucionalidad, el cual está reservado para los jueces del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 51<sup>5</sup> de la Ley núm. 137-11.*

27. Este precedente fue, al igual que el anterior, reiterado en la Sentencia TC/0016/16, particularmente en el párrafo 10.i. De lo anterior resulta, que la decisión de la mayoría de este tribunal concerniente a que no debe conocerse la excepción de inconstitucionalidad tiene dos fundamentos: primero, que el Tribunal Constitucional solo puede controlar la constitucionalidad de una norma si es apoderado de una acción de inconstitucionalidad y, segundo, que el conocimiento de las excepciones de inconstitucionalidad es una competencia exclusiva de los jueces del Poder Judicial. En los párrafos que siguen responderemos los referidos argumentos.

## **II. El Tribunal Constitucional dominicano puede y debe conocer de las excepciones de inconstitucionalidad o control concreto de constitucionalidad**

28. El Tribunal tiene competencia para conocer de las excepciones de inconstitucionalidad o control concreto de constitucionalidad y, además, resulta necesario e imprescindible que ejerza dicha prerrogativa, pues de lo contrario se vería en la dramática situación de aplicar una ley inconstitucional o renunciar a conocer de un caso, toda vez que según el diseño del sistema de justicia

---

<sup>5</sup> **Artículo 51.- Control Difuso.** *Todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso.*

**Párrafo.** - *La decisión que rechace la excepción de inconstitucionalidad sólo podrá ser recurrida conjuntamente con la sentencia que recaiga sobre el fondo del asunto.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

constitucional dominicano, el Tribunal Constitucional dominicano comparte con el Poder Judicial no solo la tarea de garantizar la supremacía de la Constitución, sino también la de proteger los derechos fundamentales en casos concretos.

29. De manera que la tesis que defendemos se sustenta, por una parte, en que el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de la excepción de inconstitucionalidad y, por otra parte, que la naturaleza del sistema de justicia constitucional lo constriñe a ejercer dicha facultad. En los párrafos que siguen intentaremos justificar la tesis indicada.

**A. Competencia del Tribunal Constitucional dominicano para conocer de la excepción de inconstitucionalidad**

30. Según el criterio mayoritario, el Tribunal Constitucional no puede conocer de la excepción de inconstitucionalidad, en razón de que esta competencia corresponde exclusivamente a los jueces del Poder Judicial. Esta tesis se apoya en el artículo 51 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

31. En dicho texto, se establece lo siguiente: “Todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso”.

32. De la lectura del texto transcrito en el párrafo anterior se advierte que el legislador reconoce competencia para conocer de la excepción de inconstitucionalidad solo a los jueces del Poder Judicial. Sin embargo, el artículo

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

188 de la Constitución no consagra esta limitación, en la medida que reconoce la referida competencia a todos los tribunales de la República. En efecto, en el indicado texto establece que “los Tribunales de la República conocerán la excepción de inconstitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento”.

33. Resulta evidente que el referido texto legal (artículo 51) consagra una limitación que no se contempla en el texto constitucional (artículo 188), de manera que entre los referidos textos existe una parcial contradicción. Ante tal contradicción debe preferirse la norma de mayor jerarquía, es decir, la constitucional. De lo anterior, resulta que constitucionalmente el Tribunal Constitucional tiene facultad para conocer de las excepciones de inconstitucionalidad, en la medida que es un tribunal de la República.

34. Por otra parte, entendemos que el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de las excepciones de inconstitucionalidad, aún en la eventualidad de que no existiera el texto constitucional de referencia, ya que cuando este órgano revisa las sentencias dictadas por el juez de amparo ejerce una labor jurisdiccional idéntica a la de los tribunales del orden judicial, en la medida que puede conocer de nuevo los hechos, celebrar audiencias y realizar medidas de instrucción.

**B. El modelo de control de constitucionalidad de la República Dominicana**

35. En el derecho comparado se conocen dos modelos de control de constitucionalidad: el difuso o modelo americano y el concentrado o modelo europeo. El modelo difuso se distingue, entre otras características, por el hecho de que el control de constitucionalidad lo ejercen todos los tribunales del sistema, con ocasión del conocimiento de un litigio. En cambio, el modelo concentrado se distingue, porque la cuestión de la competencia recae en un solo órgano,

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

generalmente denominado Tribunal Constitucional. Se distingue también este modelo, porque el control de constitucionalidad no es concreto, sino abstracto.

36. Otra característica que merece ser destacada es la que concierne al efecto de la sentencia que se dicta en el ámbito de cada uno de los modelos. Mientras las que se dictan en el control difuso tienen efectos relativos, las dictadas en ámbito del control concentrado tienen efectos *erga omnes*. De manera que en el primer modelo el juez se limita a inaplicar la norma para el caso concreto; mientras que, en el segundo, la anula y extirpa del sistema.

37. En nuestro país existe una combinación de los dos modelos, de manera que el control de constitucionalidad vigente es mixto. En efecto, por una parte, en el artículo 185 de la Constitución se establece la acción directa de inconstitucionalidad cuya competencia corresponde al Tribunal Constitucional y, por otra parte, en el artículo 188 de la misma Constitución se consagra la excepción de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde a todos “los Tribunales de la República (...)”.

38. Dado el hecho de que el objeto de este voto es demostrar que el Tribunal Constitucional dominicano tiene competencia para conocer de la excepción de inconstitucionalidad, concentraremos este análisis en esta última modalidad de control de constitucionalidad. En este orden, en los párrafos que siguen abordaremos los requisitos que constitucional y legalmente se consagran para que dicha excepción sea viable.

39. Reconocer competencia a un juez para que conozca una excepción de inconstitucionalidad plantea una situación compleja, en la medida de que supone facultar a un juez para que prescinda de la aplicación de una ley que se presume

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

regular por haber sido dictada por el Congreso de la República, poder del Estado donde confluye el mayor nivel de legitimación democrática. Esto nos lleva a reconocer que el ejercicio de dicha facultad debe ser muy excepcional y viable solo cuando se cumplan determinados y precisos requisitos, los cuales se explican a continuación.

40. El primer requisito que debe verificar el juez al cual se le plantea una excepción de inconstitucionalidad es si la norma objeto de la excepción es importante para la solución del caso; de manera que resulta necesario realizar un juicio de relevancia. Cabe destacar que no es necesario que la relevancia esté vinculada a la cuestión fundamental de la controversia, siendo suficiente que lo sea respecto de elementos accesorios o secundarios del conflicto.<sup>6</sup> La exigencia del juicio de relevancia se fundamenta en el carácter jurídico que debe tener el control de constitucionalidad y, sobre todo, en el hecho de que la constitucionalidad de las normas no puede controlarse en términos hipotéticos o abstracto.

41. El segundo requisito concierne a que quien invoca la excepción de inconstitucionalidad tiene que demostrar que la aplicación de la norma cuestionada le causará un perjuicio; y el tercer requisito se refiere a que no exista la posibilidad de hacer una interpretación conforme con la Constitución que evite la inaplicación de la norma.

42. Volviendo sobre la característica del sistema de justicia constitucional dominicano, nos permitimos destacar que existe un mecanismo de conexión entre los dos modelos de control de constitucionalidad, con la finalidad de garantizar el

---

<sup>6</sup> Este y los demás requisitos que se analizarán; así como otros a los cuales no nos hemos referidos, aparecen explicados de manera minuciosa y detallada en la sentencia relativa al expediente núm. 0213-2008-PA/TC, dictada por el Tribunal Constitucional de Perú, el 9 de mayo de 2011.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

principio de coherencia y el de seguridad jurídica. Dicho mecanismo está consagrado en el artículo 53.1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Según dicho texto, el hecho de que en el ámbito del Poder Judicial se declare inaplicable una norma, abre la posibilidad del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

43. De manera que el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales ofrece la oportunidad para que el Tribunal Constitucional controle la constitucionalidad de una norma en un caso concreto, es decir, en ausencia de una acción de inconstitucionalidad. He aquí una peculiaridad de nuestro sistema de justicia constitucional.

44. Ahora bien, el hecho de que nuestro sistema sea mixto y cuente con un mecanismo para comunicar ambos sistemas no constituye la razón más relevante para justificar que el Tribunal Constitucional conozca de la excepción de inconstitucionalidad. No, en realidad lo más relevante lo constituye el hecho de que la protección de los derechos fundamentales es una responsabilidad que comparten los jueces de primera instancia con el Tribunal Constitucional.

45. Ciertamente, el tribunal competente para conocer de las acciones de amparo es el de primera instancia y, excepcionalmente, el Tribunal Superior Administrativo. Este último conoce de las acciones de amparo que se incoan contra actos de la administración pública.<sup>7</sup>

46. Las decisiones que dicten los tribunales indicados en el párrafo anterior son susceptibles del recurso de revisión constitucional. Este recurso tiene un efecto devolutivo, de manera que el Tribunal Constitucional puede revisar los hechos de la

---

<sup>7</sup> Véase los artículos 72 y siguientes de la ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

causa, prácticamente en la misma dimensión que lo hace un tribunal de apelación. Ante tal escenario, las partes pueden invocar una la excepción de inconstitucionalidad, de la misma manera que lo hacen ante cualquier tribunal del orden judicial, cuando se conoce un proceso civil, penal, laboral o de cualquier otra materia.

47. No cabe la menor duda que lo indicado anteriormente puede presentarse y de hecho ya se ha presentado. Porque no puede perderse de vista que la excepción de inconstitucionalidad es un medio de defensa que puede ser utilizado por cualquiera de las partes y, sobre todo, por el demandado. Quien puede tener interés en quitarle mérito a la demanda o a la acción de amparo, alegando que la normativa en que se apoya la misma es contraria a la Constitución.

48. En este orden, no debemos descartar, porque ya se le ha presentado a otros tribunales constitucionales, que uno de los poderes públicos o un órgano de la administración pública a quien se le reclame el cumplimiento de una ley, acto administrativo o una resolución invoque, primero, ante el juez de amparo y luego ante el Tribunal Constitucional, una excepción de inconstitucionalidad como medio de defensa. Ante tal hipótesis, no resulta razonable ni jurídicamente lógico que el Tribunal Constitucional ordene el cumplimiento de la ley, acto administrativo o de la resolución, sin antes revisar la compatibilidad de los mismos con la Constitución.

49. Las razones expuestas son las que nos conducen a reafirmar nuestra convicción respecto de que, por una parte, el Tribunal Constitucional dominicano tiene competencia para conocer de excepciones de inconstitucionalidad y, por otra parte, que el diseño de justicia constitucional vigente conduce, inexorablemente, a que ante el Tribunal Constitucional se invoque la excepción de inconstitucionalidad y este se vea en la obligación de decidir, so pena de verse en la triste y lamentable

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

situación de tener que aplicar una norma sin tener el conocimiento cierto de que es compatible con la Constitución.

### **III. Posición de los tribunales constitucionales extranjeros sobre el tema**

En esta parte del voto analizaremos una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia y una del Tribunal Constitucional de Perú. Hemos elegido estos dos países porque tienen sistemas de justicias constitucionales muy próximos al nuestro, de manera tal que sus precedentes sobre la materia pueden servirnos de orientación.

#### **A. Corte Constitucional de Colombia**

50. La Corte Constitucional de Colombia considera que los jueces del sistema tienen el deber y la obligación de conocer de las excepciones de inconstitucionalidad y en lo que a ella respecta, también despliega dicha facultad cuando conoce de un recurso de revisión de sentencia de tutela, recurso que es similar a nuestro recurso de revisión contra sentencia de amparo.

51. Así, en un proceso de revisión de tutela, la Corte Constitucional declaró inaplicable el artículo 39 de la ley 100, de 1993, reformada por la ley 860 de 2003 y ordenó la aplicación del referido artículo en su versión original, es decir, sin la modificación introducida mediante la indicada ley 860, en el entendido de que se había desconocido el principio de progresividad en materia de seguridad social, al establecerse requisitos para la obtención de la pensión por discapacidad más gravosos que los previstos hasta la fecha de la reforma.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Véase sentencia T-122, dictada el 23 de marzo, por la Corte Constitucional de Colombia, en atribuciones de revisión de sentencia de tutela.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

52. La referida sentencia fue dictada en una especie en que una señora de nombre Isolina Trillos de Pallares solicitó a la sociedad Agrícola del Toribio, S.A., compañía colombiana administradora de fondos de pensiones y cesantías Colfondos, S.A. e Instituto de Seguros Sociales, una pensión por discapacidad, la cual fue denegada, al amparo del artículo 39 de la Ley núm. 100, de mil novecientos noventa y tres (1993), modificado por la Ley núm. 860, de dos mil tres (2003).

53. Ante tal negativa, la referida señora incoó una acción de tutela ante el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, tribunal que rechazó la acción. Esta sentencia fue recurrida ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Marta, tribunal que rechazó el recurso. Esta última decisión fue objeto de un recurso de revisión ante la Corte Constitucional, órgano que revocó dicha sentencia y reconoció el derecho a la pensión por discapacidad reclamada por la señora Isolina Trillos de Pallares.

54. El reconocimiento de la pensión de discapacidad fue posible, porque la Corte Constitucional de Colombia realizó un examen de constitucionalidad de la norma que sirvió de fundamento para negar la pensión reclamada, a pesar de que dicha corte no estaba apoderada de una acción de inconstitucionalidad, sino de un recurso de revisión de sentencia de tutela.

55. Básicamente, la Corte Constitucional de Colombia se fundamentó en que la norma que se aplicó violaba el principio de progresividad en materia de seguridad social, en la medida que agravaba los requisitos previsto en la ley modificada para tener derecho a la pensión por discapacidad. Concretamente, en el artículo 39 de la Ley núm. 100, de mil novecientos noventa y tres (1993), se establecía que para tener derecho a la pensión por discapacidad era necesario:

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*a) Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez. b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez.*

56. Pero resulta que al modificarse el referido texto, mediante la Ley núm. 860, de dos mil tres (2003), los indicados requisitos fueron agravados de manera significativa, ya que en esta se exigía, además de la calificación de invalidez, que la persona haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración del estado de invalidez y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

57. En virtud de esta normativa, la señora Isolina Trillos de Pallares no calificaba para la pensión por discapacidad, particularmente, porque no entró al sistema de seguridad social cuando cumplió veinte (20) años, sino cuando tenía una edad más avanzada. Para salvar la situación de la referida señora, quien además de tener setenta y tres (73) años de edad sufría de un cáncer pulmonar, la Corte Constitucional de Colombia declaró, como indicamos anteriormente, no conforme con la Constitución, para el caso concreto, el artículo 39 de la Ley núm. 100, modificado por la Ley núm. 860, de dos mil tres (2003), y aplicó dicho artículo en su versión original.

## **B. Tribunal Constitucional de Perú**

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

58. Este tribunal, al igual que la Corte Constitucional de Colombia, conoce de excepciones de inconstitucionalidad. Un ejemplo lo constituye la sentencia relativa al expediente núm. 02132-2008, PA/TC, dictada el nueve (9) de mayo de dos mil once (2011). Mediante esta sentencia fue declarado inconstitucional el literal 4 del artículo 2001 del Código Civil. Dicho texto establece un plazo de dos (2) años de prescripción para la ejecución de las sentencias que fijan una pensión alimenticia en beneficio de los menores de edad. Tal declaratoria de inconstitucionalidad fue hecha con ocasión de un recurso de agravio constitucional.<sup>9</sup>

59. El caso en cuestión concierne a la señora Rosa Felicita Elizabeth, quien presentó un recurso de agravio contra la sentencia dictada por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, mediante la cual confirma una resolución que declaró la prescripción de la ejecución de sentencia de las pensiones alimenticias devengadas. Dicha prescripción fue decretada en aplicación de lo previsto en el literal 4 del artículo 2001 del Código Civil.

60. Al analizar el referido texto, el Tribunal Constitucional de Perú consideró que el objeto perseguido con el texto era válido, en la medida que se pretendía que el cobro de una suma de dinero establecida en una sentencia no se quedara en un estado de indefinición. Sin embargo, consideró que no se cumplía con el requisito de necesidad, en la medida que no se justificaba que se estableciera una prescripción de diez (10) años para la ejecución de una sentencia que establecía el pago de una suma de dinero en cualquier otra materia y, sin embargo, cuando se trataba de la pensión alimenticia de un niño se redujera a dos (2) años, dejándose de valorar, en su justa dimensión, el interés superior del niño.

---

<sup>9</sup> Según el artículo 18 del Código Procesal Constitucional Peruano, el recurso de agravio constitucional procede: “*Contra la resolución de segundo grado que declara infundada o improcedente la demanda, procede recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de diez días contados desde el día siguiente de notificada la resolución. Concedido el recurso, el Presidente de la Sala remite al Tribunal Constitucional el expediente dentro del plazo máximo de tres días, más el término de la distancia, bajo responsabilidad.*”

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

61. El Tribunal Constitucional peruano ha dictado otras sentencias similares a la anterior, sin estar apoderado de una acción de inconstitucionalidad. En efecto, en la sentencia relativa al expediente núm. 3741-2004, dictada el catorce (14) de noviembre de dos mil cinco (2005), fue declarado inaplicable el rubro 1 de la Ordenanza núm. 084/MDS, referido al cobro por concepto de recursos impugnativos.

62. Los hechos fácticos del caso son los que explicamos a continuación. Al señor Ramón Hernando Salazar Yarlenque la autoridad municipal le impuso una multa y cuanto este quiso impugnar la decisión, la administración municipal le informó que la tramitación del recurso estaba condicionada al pago de la tasa prevista en la norma anteriormente indicada.

63. El indicado señor se negó a pagar la referida tasa y accionó en amparo. Cuando el caso llega al Tribunal Constitucional este estableció que la norma en que se sustentaba el cobro de la tasa se constituía en un obstáculo al derecho de defensa, el acceso a la justicia y al debido proceso; razón por la cual consideró que se trataba de una disposición contraria a la Constitución y, en consecuencia, ordenó a la autoridad municipal que tramitaran el recurso sin previo pago de la tasa.

64. De la misma manera que la Corte Constitucional de Colombia y el Tribunal Constitucional de Perú controlan la constitucionalidad de las normas de manera incidental o en proceso concreto, es decir, en ausencia de una acción de inconstitucionalidad, también puede hacerlo, y debe hacerlo, el Tribunal Constitucional Dominicano, pues de lo contrario se vería en la inaceptable situación de no responder un pedimento de inconstitucionalidad o, más grave aún, tendría que

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

resolver el conflicto planteado sobre la base de una norma constitucionalmente cuestionada.

65. La viabilidad de la posición asumida por los indicados tribunales extranjeros de referencia, en la cuestión que se plantea en este voto salvado es incuestionable, toda vez que los mismos pertenecen a sistema de justicia constitucional que son muy similares al nuestro. En efecto, se trata de sistemas mixtos, porque coexisten el modelo difuso y el concentrado.<sup>10</sup>

66. Por otra parte, y no menos importante, es el hecho de que en los sistemas de justicia constitucional de referencia la protección de los derechos fundamentales es, al igual que en nuestro país, una tarea y responsabilidad tanto de los tribunales ordinarios como del Tribunal Constitucional. En efecto, en los indicados países, el Tribunal Constitucional revisa las decisiones dictadas por los tribunales pertenecientes al Poder Judicial en materia de acción de tutela o de acción de amparo.<sup>11</sup>

**C. Efectos de la sentencia dictada por los tribunales o cortes constitucionales en casos concretos**

---

<sup>10</sup> El control difuso de constitucionalidad está previsto, para el caso de Colombia, en el artículo 4 de la Constitución de ese país. Según este texto *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones”*. Mientras que en Perú el control difuso está consagrado en el artículo 138 de la Constitución, texto en el cual se establece que: *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”*.

<sup>11</sup> Según el artículo 241 de la Constitución de Colombia, numeral 9: *“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones. (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”*. Mientras que en el artículo 202, inciso 2 del Código Procesal Constitucional de Perú, se consagra que: *“Corresponde al Tribunal Constitucional: 2. Conocer, en última instancia y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de Habeas Corpus, Amparo, Habeas Data y Acción de Cumplimiento”*.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

67. Si bien es cierto que un tribunal constitucional tiene la facultad y la obligación de resolver las excepciones de inconstitucionalidad de oficio o a pedimento de parte, cuando revisa una decisión dictada en materia de amparo o de acción de tutela, no menos cierto es que ello plantea un problema de considerable importancia, como lo es el que concierne al alcance de la sentencia que se dicte. Tal dificultad ha sido abordada de manera distinta en los sistemas que nos han servido de modelo.

68. Para que se entienda los alcances de esta cuestión, debemos recordar que cuando se dicta una sentencia en un proceso de control de constitucionalidad como consecuencia de la interposición de una acción de inconstitucionalidad, es decir, cuando se cuestiona de manera abstracta la compatibilidad de la norma con la Constitución, lo decidido tiene un efecto general o *erga omnes*. Contrario a lo que ocurre en las decisiones dictadas en el control difuso, en el que lo decidido tiene un efecto relativo, solo aplicable para el caso y la norma se mantiene en el sistema.

69. Siendo las cosas como se indica en los párrafos anteriores, cuando se trate de excepciones de inconstitucionalidad, escenario que es el que nos concierne, parecería que el problema planteado no debiera existir. Sin embargo, el problema existe, porque, aunque la sentencia no se dicta en un control abstracto, es el Tribunal Constitucional quien ejerce el control de constitucionalidad.

70. Ciertamente, es pertinente plantear el problema, ya que, si resulta paradójico pretender que lo decidido en un control concreto pueda tener efectos *erga omnes*, no menos paradójico resulta considerar que una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, tenga efectos relativos y, en consecuencia, la norma declarada inconstitucional permanezca en el sistema y pueda seguirse aplicando.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

71. Hechas las consideraciones anteriores, nos disponemos a analizar y valorar la posición asumida por los tribunales constitucionales de los sistemas de justicia constitucional que nos han servido de modelo: El colombiano y el peruano. La Corte Constitucional de colombiana limita al caso concreto los efectos de la sentencia; mientras que el Tribunal Constitucional de Perú reconoce carácter *erga omnes*, para lo cual se vale de la técnica del precedente.

72. En efecto, la Corte Constitucional de Colombia, fundamentada en que las decisiones dictadas en un caso concreto tienen efectos relativos, declaró inaplicable para el caso concreto la Ley núm. 860, de dos mil tres (2003), en la cual se establecen los requisitos para obtener la pensión por discapacidad. Tal criterio fue establecido en la Sentencia T-221-06, dictada el veintitrés (23) de marzo de dos mil seis (2006).

73. En dicha sentencia, la Corte Constitucional de Colombia establece:

*Retomando el punto de la vulneración de la Carta por parte de la Ley 860 de 2003 por contener una regulación que puede ser considerada como regresiva en materia de pensión de invalidez, es pertinente reiterar lo dicho en líneas precedentes en el sentido de que tal inconstitucionalidad se predica respecto del caso en concreto por cuanto la medida afecta a una persona que se encuentra dentro de un grupo poblacional objeto de protección reforzada, esto es, la señora Isolina Trillos de Pallares es una persona con pérdida de capacidad laboral, por motivo del cáncer pulmonar que la aqueja, y por tal virtud, se encuentra en condiciones económicas y físicas que concretan su debilidad manifiesta, además de ser una señora que pertenece a la tercera edad, al contar con 73 años de vida.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

74. Por su parte, el Tribunal Constitucional de Perú tiene, como habíamos indicado, un criterio distinto, en la medida que considera que la sentencia que dicte en la materia que nos ocupa debe tener efecto *erga omnes*. En este sentido, este órgano constitucional se plantea la situación siguiente:

*(...) ocurre que en los procesos constitucionales de la libertad (Hábeas Corpus, Hábeas Data, Amparo), con frecuencia se impugnan ante este Tribunal normas o actos de la administración o de los poderes públicos que no solo afectan a quienes plantean el proceso respectivo, sino que resultan contrarios a la Constitución y, por tanto, tienen efectos generales. Sin embargo, como es sabido, el Tribunal concluye, en un proceso constitucional de esta naturaleza, inaplicando dicha norma o censurando el acto violatorio derivado de ella, pero solamente respecto del recurrente, por lo que sus efectos violatorios continúan respecto de otros ciudadanos.<sup>12</sup>*

75. Para este tribunal, la situación anterior constituye una verdadera paradoja, la cual explica en los términos siguientes:

*(...) el Tribunal Constitucional, cuya labor fundamental consiste en eliminar del ordenamiento jurídico determinadas normas contrarias a la Constitución, no dispone, sin embargo, de mecanismos procesales a su alcance para expurgar del ordenamiento dichas normas, pese a haber tenido ocasión de evaluar su anticonstitucionalidad y haber comprobado sus efectos violatorios de los derechos fundamentales en un proceso convencional de tutela de derechos como los señalados.<sup>13</sup>*

---

<sup>12</sup> Véase la sentencia dictada respecto del expediente núm. 3741-2004-AA/TC, dictada el 30 de enero.

<sup>13</sup> Véase la sentencia dictada respecto del expediente No. 3741-2004-AA/TC, dictada el 30 de enero.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

76. En busca de una solución al problema planteado, el Tribunal Constitucional peruano explora los mecanismos que existen en el derecho comparado y de los cuales destaca la denominada autocuestión de constitucionalidad, prevista en el sistema constitucional español.<sup>14</sup> Dicho mecanismo no existe en la referida legislación, pero se deja abierta la posibilidad de implementarlo de manera pretoriana.

77. En definitiva, para el Tribunal Constitucional peruano la solución a la paradoja de referencia se encuentra en la “(...) previsión del precedente constitucional a que se refiere el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional”. Dicha técnica constituye, según el tribunal, “(...) una herramienta que podría ayudar a suplir estas deficiencias legales, permitiendo optimizar la defensa de los derechos fundamentales, labor que corresponde por excelencia a este Colegiado”.

78. A partir de la aplicación de la técnica del precedente, la inconstitucionalidad que se establece en un caso particular de acción de amparo se logra que

*(...) la regla que el Tribunal extraiga a partir del caso deberá permitir anular los actos o las normas a partir del establecimiento de un precedente vinculante, no solo para los jueces, sino para todos los poderes públicos. El precedente es de esta forma, una herramienta no solo para dotar de mayor predecibilidad a la justicia constitucional, sino también para optimizar la defensa de los derechos fundamentales, expandiendo los efectos*

---

<sup>14</sup> La autocuestión de constitucionalidad es una figura del derecho español, que está prevista en el artículo 52 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Según este texto, cuando una sala del Tribunal Constitucional Español advierte que el derecho fundamental que la violación del derecho fundamental que se pretende reivindicar es la consecuencia de la aplicación de una ley que es contraria a la Constitución, debe remitir el expediente al pleno del Tribunal Constitucional para que este se autoapodere de una cuestión de constitucionalidad.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de la sentencia en los procesos de tutela de derechos fundamentales”.*

79. Como se advierte, tenemos que, por una parte, la Corte Constitucional de Colombia considera que la sentencia de constitucionalidad que dicta en un caso concreto en materia de tutela o de cualquier otra materia tiene efectos relativos, solo aplicables al caso, sin reparar en la contradicción o paradoja que supone dicho criterio en un Estado Constitucional.

80. En cambio, el Tribunal Constitucional peruano si se plantea el problema y destaca la incoherencia que supone limitar los efectos de las sentencias que dicta en materia constitucional en un caso concreto. Igualmente, este órgano constitucional soluciona la cuestión mediante la aplicación de la técnica del precedente.

81. Si bien valoramos el esfuerzo hecho por el Tribunal Constitucional peruano, no estamos de acuerdo con la solución dada al problema, porque consideramos que se desconoce el principio de contradicción, en la medida que se declara inconstitucional una norma, con efecto *erga omnes*, sin darle la oportunidad al órgano que la dictó para que defienda la constitucionalidad de la misma.

82. Estoy conteste en lo que respecta a que constituye una absoluta contradicción establecer que una norma que ha sido considerada inconstitucional por el Tribunal Constitucional permanezca en el ordenamiento, por el hecho de que dicha inconstitucionalidad haya sido pronunciada en un caso concreto. En este orden, considero que es necesario que la referida decisión tenga efectos *erga omnes*, que la norma se anule y se extirpe del sistema.

83. Sin embargo, para que la decisión tenga efectos *erga omnes* es necesario que se respete el principio de contradicción, lo cual implica que se cumpla con los

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

presupuestos procesales previstos para el control abstracto de constitucionalidad, particularmente, que se dé oportunidad a los órganos políticos a participar en el proceso.<sup>15</sup>

84. En este orden, me parece viable la implementación de la figura del sistema español, denominada autocuestión de inconstitucionalidad. Por esta razón, nos permitimos reiterar en esta ocasión el planteamiento que hicimos en el voto disidente que hicimos valer en la Sentencia TC/430/15, dictada el treinta (30) de octubre de dos mil quince (2015), cuyo contenido es el siguiente:

*La valoración por parte del Tribunal Constitucional de la excepción de inconstitucionalidad plantea, sin duda, un problema que consiste en que si luego del análisis de la excepción de inconstitucionalidad el tribunal llegare a la conclusión de que la norma es contraria a la Constitución, no se limitaría a inaplicarla, sino a anularla y expulsarla del sistema. Una decisión de esta naturaleza no puede tomarse sin darle participación al Procurador General de la República y al órgano que creó la norma. Tal dificultad se resuelve dándole la oportunidad a dichos órganos de que opinen sobre la constitucionalidad examinada.*

## **CONCLUSIONES**

Consideramos que el Tribunal Constitucional debió responder la excepción de inconstitucionalidad planteada por la parte recurrida, en razón de que los tribunales tienen la obligación de responder las cuestiones que le sean invocadas por las partes

---

<sup>15</sup> Según el artículo 107 del Código Procesal Constitucional Peruano, el Tribunal Constitucional debe comunicar la demanda de inconstitucionalidad se le comunica al órgano que dictó la norma objeto de la demanda de inconstitucionalidad, con la finalidad de que la conteste.

Mientras que en el artículo 37 de la 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales establece que la acción de inconstitucionalidad se le comunican a la autoridad que dictó la norma y al Procurador General de la República.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

en ocasión del recurso.

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de las excepciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 188 de la Constitución. Por otra parte, dada las características del sistema de justicia constitucional vigente existe la posibilidad de que ante dicho tribunal se planteé la indicada excepción.

La posibilidad de que se presenten excepciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional se debe, fundamentalmente, a que este órgano no solo conoce de las acciones de inconstitucionalidad, sino también de los recursos de revisión constitucional, en cuyo conocimiento despliega una labor jurisdiccional muy similar a la que realizan los tribunales del orden judicial.

Aunque el examen de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional cuando conoce de una excepción de inconstitucionalidad ocurre en un caso concreto, la decisión debe tener efecto *erga omnes*, ya que quien dicta la sentencia es el máximo intérprete de la Constitución, y bajo ninguna circunstancia puede permitirse la permanencia en el ordenamiento de una norma declarada no conforme con la Constitución, independientemente de que tal labor se haya realizado en un caso concreto.

Sin embargo, en aras de garantizar el principio de contradicción, se hace necesario que el órgano que dictó la norma y el procurador general de la República tenga la oportunidad de formular sus valoraciones respecto de la constitucionalidad de la norma. De lo que se trata es de implementar una técnica similar a la autocuestión de constitucionalidad que existe en el sistema español.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA**  
**ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ**

En ejercicio de la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución dominicana y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, con el debido respeto al criterio mayoritario expresado en la sentencia relativa a los expedientes números TC-05-2014-0089 y TC-05-2014-0043, y, en virtud de la posición adoptada en la deliberación de la misma, procedemos a emitir el presente voto disidente.

**I. ANTECEDENTES**

1.1. Las Administradoras de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Futuro, S.A. (ARS FUTURO) y RENACER, S.A. (ARS RENACER), presentaron una acción de amparo ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en contra de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), el Seguro Nacional de Salud (SENASA), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la sociedad de comercio UNIPAGO, S.A., con el objetivo de que se dejara sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, emitida por la SISALRIL el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), y, en consecuencia, se impidiera a las partes accionadas “realizar cualquier tipo de actuación tendente a materializar el traspaso forzoso al Seguro Nacional de Salud (SENASA) de los servidores estatales que se encuentran afiliados a las diversas administradoras de riesgos de salud de capital privado”. El tribunal apoderado acogió la acción de amparo sometida, razón por la cual, SISALRIL y SENASA presentaron, de forma separada, sendos recursos de revisión de sentencia de amparo ante este tribunal constitucional.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1.2. Mediante la presente sentencia, ambos recursos de revisión fueron acogidos por este tribunal constitucional, que procedió a revocar la Sentencia núm. 436/2013, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), y, al conocer el fondo, declaró la inadmisibilidad de la acción de amparo original intentada por las administradoras de riesgos laborales más arriba señaladas en contra de SISALRIL y SENASA, argumentando que dicha acción de amparo debe ser conocida “por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud de las disposiciones del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 14-94 (...)”.

## **II. FUNDAMENTOS DEL VOTO DISIDENTE**

2.1. Con el más absoluto respeto a la posición mayoritaria expresada en esta decisión, con la cual disentimos, nos permitimos expresar las siguientes consideraciones:

2.2. El literal l), página 27, que forma parte de los fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional objeto del presente voto, expresa:

*Este tribunal constitucional entiende que la Sentencia núm. 436-2013 debe ser revocada y la acción de amparo decidida mediante la misma debe ser declarada inadmisibile, ya que lo que realmente persiguen las partes accionantes es que se deje sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), lo que implica cuestionar un acto administrativo dictado por las autoridades competentes, mediante la cual se ordena el traspaso de los servidores estatales al Seguro Nacional de Salud (SENASA).*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2.4 En el literal m), página 28 de la referida decisión, el Tribunal Constitucional continúa argumentando lo siguiente:

*En tal sentido, se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la impugnación de un acto administrativo, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias.*

2.5 En este punto, es necesario precisar que este tribunal constitucional, mediante su Sentencia TC/0435/15, del treinta (30) de octubre de dos mil quince (2015), rechazó la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en contra de los párrafos II y III del artículo 31 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, basándose fundamentalmente en lo siguiente:

*(...) la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en su artículo 31, párrafos II y III, en cuanto a que las Administradores del Riesgo de Salud tendrán a su cargo a todos los trabajadores del sector privado formal o informal, no vulnera el derecho a la igualdad ni al no establecimiento de monopolio, derecho garantizado por la Constitución dominicana, al excluir a los trabajadores del sector público de dicha selección, ya que la misma Carta Magna faculta en provecho del Estado la creación y organización de los mismos, siempre y cuando sea bajo el amparo de una ley; en consecuencia, el caso que nos ocupa ha sido establecido por la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, (...).*

2.5. En tal sentido, la Resolución Administrativa núm. 00189-2012, de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), emitida el cinco (5) de

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

octubre de dos mil doce (2012), al ordenar el traspaso de los empleados públicos al Seguro Nacional de Salud (SENASA), lo que hizo fue aplicar lo establecido en el artículo 31 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

2.6. Por tanto, consideramos que la Sentencia núm. 436-2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual ha sido impugnada mediante el presente recurso de revisión, debió ser revocada, como en efecto se hizo, pero al conocer del fondo de la acción original de amparo, el Tribunal Constitucional no debió, como lo hizo, declarar la inadmisibilidad de la misma, sino rechazar la acción de amparo, puesto que la pretensión de los accionantes es suspender los efectos de la Resolución Administrativa núm. 000189-2012, dictada por SISALRIL, que dispone que los servidores estatales que se encuentran afiliados a las diversas administradoras de riegos de salud de capital privado pasen a ser afiliados en el Seguro Nacional de Salud (SENASA), la cual fue emitida para aplicar lo establecido por el artículo 31 de la Ley núm. 87-01.

2.7. El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0435/15, respecto al referido artículo 31 de la Ley núm. 87-01, en ejercicio de su poder concentrado de constitucionalidad, determinó lo siguiente:

*11. b. 5. (...) las disposiciones de los párrafos II y III del artículo 31 de la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, tienen por objeto regular y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales al establecer y delimitar como los trabajadores en la República*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Dominicana, ya sean dominicanos o extranjeros, puedan seleccionar la administradora de riesgos de salud (ARS), según su conveniencia, al señalar única y exclusivamente a los trabajadores del sector privado, formal y/o informal, no subsidiado, no excluye a los empleados del sector público y a las instituciones autónomas y descentralizadas, ya que el párrafo I del referido artículo 31 establece cuales empleados pueden pertenecer a una de las señaladas Administradoras de Riesgos de Salud a cargo del Seguro Nacional de Salud (ARS SENASA).*

*11. B. 6. En ese sentido, hemos podido comprobar que a los antes referidos sectores del conglomerado de trabajadores no se les ha desprotegido, tales como los empleados públicos y sus familiares, así como los trabajadores informales, ya que el mismo artículo 31, en su párrafo I, ha dispuesto que han quedado a cargo del Seguro Nacional de Salud (ARS SENASA).*

*(...) en torno a que solamente pueden acceder a las administradoras de riesgos de salud los empleados privados, ya que al excluir a los empleados públicos y los de instituciones autónomas y descentralizada y que dichos empleados públicos solamente puedan acceder al Seguro Nacional de Salud, podrían mantener el subsidio del Fondo de Seguridad Familiar de Salud, ya que con las cuotas aportadas, tanto de los empleadores públicos como de los empleados públicos y de las instituciones autónomas descentralizadas, capitalizarían las cuentas correspondientes al cuidado de la salud de las personas, estancias infantiles, subsidios y operación de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales.*

2.8. En tal sentido, se evidencia que la Resolución núm. 00189-2012, dictada por SILSARIL, lo que ordena es la aplicación del artículo 31 de la Ley núm. 87-01, y

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

con ello no ha vulnerado derechos fundamentales, en tanto que es un deber del Estado la implementación de las políticas públicas necesarias para que el derecho a la seguridad social le sea garantizado a cada ciudadano. Además, debe destacarse que el Seguro Nacional de Salud (SENASA) si bien constituye un monopolio, este ha sido creado por el legislador, en consonancia con el artículo 50.1 de la Constitución, que consagra lo siguiente: “No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por Ley”. En el asunto de referencia, fue creado e instituido por la Ley núm. 87-01.

2.9. De los elementos más arriba expuestos, podemos establecer que la mayoría del Honorable Pleno, ha entendido que la pretensión de los accionantes en amparo, que persigue la suspensión de la resolución de SISALRIL que ordenó el traspaso de los empleados públicos a SENASA, debe de ser conocida “por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud de las disposiciones del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 14-94 (...)”. Tal razonamiento es el motivo de nuestra disidencia, ya que, a nuestro entender, en el conocimiento de la acción de amparo por parte del Tribunal Constitucional, se debió rechazar la misma, por aplicación del precedente de la Sentencia TC/0435/15, que denegó la acción directa de inconstitucionalidad sometida y declaró conforme con la Constitución el artículo 31 de la Ley núm. 87-01, que si bien es cierto no configura cosa juzgada constitucional, de conformidad con el artículo 44 de la Ley núm. 137-11, es innegable que con tal decisión, el máximo intérprete de la Constitución ha sentado criterio sobre la cuestión del monopolio de SENASA en la cobertura de la prestación de servicios de seguros de salud a los empleados públicos.

2.10. Declarada la constitucionalidad del artículo 31 de la Ley núm. 81-07, que crea el Sistema de Dominicano Seguridad Social, mediante la Sentencia TC/0435/15, la misma se establece como un precedente vinculante para todos los tribunales

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ordinarios del sistema de justicia, por lo que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por parte del Tribunal Constitucional, por existir otra vía idónea y, en consecuencia, remitir el expediente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es propiciar que un tribunal inferior conozca por la vía difusa, una cuestión que ya ha sido juzgada por el Tribunal Constitucional ejerciendo el control concentrado de constitucionalidad, cuyo dictamen, en virtud de artículo 184 de la Constitución, está investido de carácter vinculante. Por tanto, la Resolución núm. 00189, de la SISALRIL, que aplica y ordena la ejecución de lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley núm. 87-01, se encuentra investida de constitucionalidad, por lo que no se debió dilatar la solución de un conflicto ya resuelto por el Tribunal Constitucional mediante el conocimiento de la acción directa decidida mediante la Sentencia TC/0435/15.

2.11. En la sesión del Honorable Pleno que adoptó la decisión mayoritaria objeto del presente voto, nuestra propuesta consistió en que, revocada la decisión, y al conocer de la acción de amparo que procuraba la suspensión de la referida resolución administrativa de la SISALRIL, se debió rechazar dicha acción, por aplicación de lo señalado en su propio precedente establecido por la Sentencia TC/0435/15, y no declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo. Además, el Tribunal Constitucional está impedido de pronunciarse, en el marco de un recurso de revisión, sobre la constitucionalidad del artículo 31 de la Ley núm. 81-07, que motivó la referida resolución de la SISALRIL, puesto que el precedente de la Sentencia TC/0177/14, del trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014), estableció que

*para que el Tribunal Constitucional pronuncie una nueva interpretación sobre una norma impugnada por vicio de inconstitucionalidad (...) debe hacerlo mediante una sentencia interpretativa, en función de una acción directa de inconstitucionalidad contra una ley, decreto, reglamento,*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*resolución u ordenanza, en ejercicio del control concentrado de constitucionalidad (...).*

Lo cual, como ya hemos acotado, había ocurrido con la emisión de la Sentencia TC/0435/15. Esto así, en virtud de lo establecido por este tribunal en su Sentencia TC/0094/13: “El valor de la continuidad del criterio jurisprudencial radica en que la variación del mismo sin una debida justificación constituye una violación a los principios de igualdad y de seguridad judicial”.

2.12. Otro aspecto expuesto en nuestra argumentación versa en el sentido de que ejercer el monopolio sobre los servicios de los seguros de salud de los empleados públicos por parte de SENASA, conforme lo establece el artículo 31 y sus párrafos de la Ley núm. 87-01, constituye un medio útil y proporcional creado por ley, enmarcado dentro del interés legítimo del Estado dominicano de garantizar la sostenibilidad económica y el buen funcionamiento del seguro nacional de riesgos de salud, con el fin de cumplir con lo consagrado en el artículo 61 de la Constitución, el cual garantiza el derecho a la salud integral de las personas, a través de la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, prestando especial protección a la población de menos ingresos y sectores vulnerables.

2.13. En conclusión, nuestra disidencia es expresada, con el mayor respeto a la mayoría, en el sentido de que el Tribunal Constitucional está sometido a sus propias decisiones vinculantes, por lo que el precedente más arriba referido se le impone hasta tanto sea modificado basado en razones justificadas. Declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo y remitir el expediente por otra vía, nos parece que no era la decisión adecuada para este caso, sino que al revocar la decisión y conocer de la acción de amparo lo que procedía, a criterio nuestro, era su rechazo.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

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

1. En la especie, los recurrentes, Seguro Nacional de Salud (SENASA) y Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), interpusieron un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

2. Esta sentencia acogió la acción de amparo interpuesta por las empresas siguientes: Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de la Salud Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro, S.A. (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer, S.A. (ARS RENACER), al considerar que a éstas les fueron vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad jurídica, libertad de empresa y la libre elección, igualdad, razonabilidad y el principio de legalidad.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión, acogerlo, revocar sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo inicialmente intentada, en el entendido de que existía otra vía judicial efectiva —la contencioso-administrativa en materia ordinaria— para reclamar la restauración de los derechos fundamentales supuestamente afectados. En efecto, el Tribunal establece que:

*(...) se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la impugnación de un acto administrativo, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias.*

*Este Tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en la legalidad del acto administrativo que ha dado origen para que los servidores estatales pasen al Seguro Nacional de Salud (SENASA), el mismo debe ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud de las disposiciones del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 14-94, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa.*

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**I. SOBRE LA ACCIÓN DE AMPARO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

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

**A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo**

6. La Constitución de la República, promulgada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

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

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

7. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley núm. 137-11 el quince (15) de junio de dos mil once (2011), la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**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 lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data.*<sup>16</sup>

8. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere “una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental”<sup>17</sup>, 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)”<sup>18</sup>, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”<sup>19</sup>. Por cierto, que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

9. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”<sup>20</sup> 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”.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

<sup>21</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10. La acción de amparo busca remediar —de la manera más completa y abarcadora posible— cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es —y no alguna otra— su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya”.<sup>22</sup>

11. 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.*<sup>23</sup>

12. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley núm. 137-11, cuando establece: “La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio”.

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

---

<sup>22</sup> Conforme la legislación colombiana.

<sup>23</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo**

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

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

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

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

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

*Las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación. En estos casos, el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.*

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

19. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva– de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción–, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

20. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo: ¿cuál es el significado y el sentido del concepto ‘notoriamente improcedente’?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas. Nos detendremos, primero, en la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva y, luego, en la causal de inadmisión por tratarse de una acción notoriamente improcedente.

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

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

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

*En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos”, “no todos son aplicables en todas las circunstancias”. Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.”*

24. De igual manera, Jorge Prats ha afirmado que

*el legislador no quiere que esta causa de inadmisibilidad sea esgrimida con el objetivo de negar la vía del amparo sobre la base de que simplemente existen otras vías judiciales para la tutela del derecho. La LOTCPC es clara en cuanto a que deben ser vías judiciales efectivas, por lo que la mera existencia de otras vías judiciales que permitan la tutela del derecho no es suficiente para declarar inadmisibile el amparo; la tutela alternativa al amparo debe ser efectiva.<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 188.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

*desplazar al amparo, los medios ordinarios deben ser idóneos y eficaces, evitando así que su agotamiento no se constituya en un obstáculo que limite la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esto se desprende que en aquellos casos en que las vías judiciales ordinarias, más que resguardar los derechos fundamentales se convierten en impedimentos, debido al procedimiento que las hace negligentes e inoperantes, no se puede cerrar el acceso al amparo alegando la existencia de aquellas.*<sup>25</sup>

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

27. Según Jorge Prats, “ante la lesión de un derecho fundamental, habrá que ver cuáles son los remedios judiciales existentes, no tanto para excluir el amparo cuando existan vías judiciales alternativas o si ellas no son efectivas, sino cuando estas provean un remedio judicial mejor que el amparo”.<sup>26</sup>

28. Ha dicho Sagués, en este sentido, que “[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía

---

<sup>25</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 44.

<sup>26</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

alternativa u opcional para el agraviado”.<sup>27</sup> Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino que

*no basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartamente fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).*<sup>28</sup>

29. En términos similares, Jorge Prats ha planteado:

*Queda claro entonces que la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, ‘los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada’.*<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> En: Jorge Prats, Eduardo. *Ibíd.*

<sup>28</sup> Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo.* En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo;* Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.

<sup>29</sup> Jorge Prats, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 190.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

31. Así, en su Sentencia TC/0021/12, este colegiado ya había hablado de que “en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo”. Y en términos parecidos se expresó en sus sentencias TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía “más efectiva que la ordinaria”.

32. Asimismo, en su Sentencia TC/0182/13, consideró que, en cuanto a “la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”, no se trata de que “cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados”.

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

34. Como se aprecia, el criterio, por demás fundamental, de que, en todo caso, la causal de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva se ha de fundar en que esa otra vía sea más efectiva que el amparo surgió

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

temprano en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano y se ha mantenido acaso con mayor fuerza cada vez.

35. Por cierto, que dicho criterio tiene implicaciones procesales relevantes. Como ha reconocido el propio Sagues y hemos citado antes, lo anterior quiere decir que “[s]i hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal”,<sup>30</sup> escenario ese en el que “el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”.<sup>31</sup> Lógicamente, tal escenario –en el que, como se aprecia, no hay otra vía judicial más efectiva porque la vía alternativa al amparo y este son igualmente efectivas– implica la inutilidad de la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva; es decir, no aplicaría la referida causal de inadmisión. Fue algo como esto, que el Tribunal estableció en su Sentencia TC/0197/13, citada previamente, cuando dijo:

*Tal naturaleza hace que la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular. Ello equivale a decir que en el caso de que existiese un proceso o acción de menor o igual efectividad que el amparo, este último debe ser declarado admisible, teniendo el accionante un derecho de opción entre las dos vías.*

36. Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es

---

<sup>30</sup> En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 189.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su Sentencia TC/0021/12, dejó claro que “el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador”.

Y, asimismo, en su Sentencia TC/0097/13, reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que “el juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz”.

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

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

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

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

37.1.1.1. En su Sentencia TC/0030/12, estableció que

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

*determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un agente de derecho privado, o en este caso una razón social, debe ser ventilada por la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución, el cual faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...), de conformidad con la ley, los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares.*

37.1.1.3. En su Sentencia TC/0156/13, estableció que

*el derecho a la indemnización reclamada depende (...) de que las empleadas públicas demuestren que fueron “cesadas” en sus funciones de manera injustificada. Por lo cual resulta que en la especie no se trata simplemente de*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que la institución demandada este obligada a pagar la referida indemnización en un plazo establecido, sino que dicho pago está condicionado a que se demuestre que el “cese” de las funciones fue ordenado de manera arbitraria. La prueba del “cese” injustificado de funciones debe hacerse por ante la vía ordinaria, en particular, por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios. (...) Corresponde, pues, el juez ordinario, y no al de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.*

37.1.1.4. En su Sentencia TC/0225/13 estableció que *la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución de la República.*

37.1.1.5. En su Sentencia TC/0234/13, estableció que *las alegadas irregularidades imputadas a la autorización de la construcción de la referida envasadora de gas no pueden examinarse ni decidirse por la vía del juez de amparo, ya que en la misma se sigue un “proceso breve”, en el cual el debate sobre los medios de prueba no tienen el mismo alcance que en los procedimientos ordinarios.*

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

*que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608<sup>32</sup>. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar*

---

<sup>32</sup> Se refiere al Código de Procedimiento Civil.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.

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

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

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

es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición. Es por ello que (...) si bien la acción de amparo es inadmisibile, no es por ser notoriamente improcedente, sino por la aplicación del artículo 70.1 de la mencionada ley, que lo es por existir otra vía efectiva para la solución del caso, al tratarse de una reclamación para conocer de las excepciones de nulidad de los actos surgidos en una controversia, como en la especie. Concluimos, pues, que la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria.

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

37.1.5. Como se aprecia, en los casos señalados en esta parte, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad –cuando no a la imposibilidad– del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos, elementos estos últimos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

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

37.2.1. En su Sentencia TC/0030/12, ya citada, estableció que “el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos”.

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

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*corresponde dirimir a la indicada jurisdicción.*

37.2.3. En su Sentencia TC/0118/13, consignó que

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

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

37.3.1. En su Sentencia TC/0118/13, que “la recurrente (...) ya ha interpuesto la acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de sus derechos, esto es, la Demanda en Ejecución de Póliza de Seguros y Reparación de Daños y Perjuicios por incumplimiento contractual”.

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

37.3.3. En su Sentencia TC/0182/13, que, en virtud de que se había “iniciado una acción en justicia relacionada con el mismo bien mueble”, es decir una

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

“investigación penal que envuelve el vehículo de referencia”, el asunto “requiere ser valorado en una instancia ordinaria”.

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

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

**37.4. Criterios relativos a la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares** y, en tal sentido, ha establecido, en su Sentencia TC/0234/13, que “uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar la existencia de otra vía eficaz consiste en la posibilidad de que [en ella] puedan dictarse medidas cautelares”.

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

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

40. Antes de continuar, conviene detenernos en el significado del concepto, articulado por dos términos –notoriamente e improcedente–, a los fines de precisarlo en la mayor medida posible. Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto, que está referido a uno de los términos que lo integran –la improcedencia–; es decir, lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.

41. 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.

42. 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,

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

no puede ser admitido o tramitado”.<sup>33</sup> 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”.<sup>34</sup>

43. 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:

44. El artículo 72 de la Constitución 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 hábeas 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. (...).*

45. Por su parte, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 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*

---

<sup>33</sup> *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

<sup>34</sup> *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 hábeas corpus y el hábeas data.*

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

47. 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 hábeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 de la Constitución, 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.

48. 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 hábeas 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.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

49. 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.

50. 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.

51. 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”.<sup>35</sup>

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

---

<sup>35</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

52.1. Toda acción en la que **no se verifique la vulneración de un derecho fundamental**. Fue esa la orientación de su Sentencia TC/0210/13, cuando explicó que “en la especie no se verifica vulneración de derecho fundamental alguno, ya que las pretensiones de la recurrente tienen como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como de la ejecución de pago de salarios, cuestiones que escapan a la naturaleza del amparo”.

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

52.2. Toda acción en la que **el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado**. Fue lo que dijo en su Sentencia TC/0086/13, cuando afirmó que la acción de amparo era notoriamente improcedente, ya que el “accionante no indica el derecho fundamental alegadamente violado”; esto, como se aprecia, al margen de si, en realidad, dicha violación se produjo o no.

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria- es notoriamente improcedente”.

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

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

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

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*constitucional limita el ámbito de su actuación a la comprobación de si en la aplicación del derecho se ha producido una vulneración a un derecho constitucional. Este Tribunal es de criterio que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal.*

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

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

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

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

*tratándose de un asunto que se encuentra ante la jurisdicción ordinaria en materia penal, y donde se ha emitido la Sentencia núm. (...), que condeno al recurrente a veinte (20) años de reclusión mayor, accionar en amparo para obtener los mismos fines resulta notoriamente improcedente; máxime cuando*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*cualquier violación que se haya cometido en el proceso puede ser reclamada y subsanada mediante los recursos, ante las jurisdicciones de alzada.*

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

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

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

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

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

*En medio de un proceso penal, en el que un tercero reclama la propiedad de un vehículo que se encuentra a nombre del procesado –y que ha sido objeto de una venta condicional a la luz de la referida ley numero 483-, un juez de amparo, cuya competencia se limita a la comprobación de que en la aplicación del derecho se haya producido una vulneración a un derecho*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

fundamental, no debe asumir el rol que corresponde a la función jurisdiccional. (...) Ciertamente, la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, pues tales casos escapan al control del juez de amparo, ya que el control de la legalidad de los actos y conductas antijurídicas puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria ha organizado para ello.

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

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

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

53. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, el Tribunal ha establecido criterios relativos a que (i)

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

no se verifique la vulneración de un derecho fundamental, (ii) el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado, (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria, (iv) la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria, (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia.

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

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

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

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

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

55.4. Por otra parte, es resaltante que, con frecuencia, en las decisiones de inadmisión por existir otra vía judicial efectiva, el Tribunal parece fundarlas en la existencia de otra vía que es la que tiene atribución para conocer y solventar la cuestión, más que en la constatación de otra vía más efectiva. Es decir, la decisión respecto de la otra vía judicial más efectiva es tomada, más por un asunto vinculado a la competencia de atribución –incluso de carácter territorial– que por la

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

constatación de una mayor efectividad de esa otra vía; de tal forma que parecen asimilarse la inadmisión con la incompetencia. Esto, por supuesto, desnaturaliza la decisión de la que hablamos, toda vez que derivar un asunto a otra vía judicial, por ser esta la competente, es asunto sustancialmente diferente a derivarlo por tratarse de una vía judicial más efectiva.

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

55.5.1. Conviene recordar, en este sentido, que la Ley núm. 137-11 establece, en su artículo 72, que el tribunal competente para conocer de una acción de amparo será “el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado”; y, en el párrafo I de dicho artículo, que “en aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución garde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado”.

55.5.2. De lo anterior se deriva que, para determinar el juez competente para conocer de una acción de amparo, lo primero que debe ser identificado es el derecho

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

fundamental alegadamente vulnerado y, posteriormente, la jurisdicción cuya competencia de atribución guarde mayor relación con dicho derecho supuestamente vulnerado. Es decir, no se determina cuál es el juez de amparo competente en virtud de quién vulneró el derecho, sino de cuál fue el derecho vulnerado.

55.5.3. En este sentido, la única excepción que consagra la Ley núm. 137-11 respecto de esta atribución se encuentra en su artículo 75, al establecer que “la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”. En tal caso, independientemente de cuál sea el derecho alegadamente vulnerado, lo mismo si es por un acto que por una omisión de la administración, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

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

*en lo que se refiere a la acción de amparo, la referida Ley número 137-11, en sus artículos 72 y 74, establece que quien conoce de dicha acción es el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado, y en aquellos lugares en que el dicho tribunal se encuentra dividido en cámaras o salas, o en que hayan jurisdicciones especializadas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Si se trata de una acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, el artículo 75 de la referida ley nos indica que será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.*

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

55.5.7. En ese mismo sentido, en el caso ya citado en el cual se interpuso una acción de amparo directamente ante el Tribunal Constitucional por alegada violación al derecho de propiedad por parte de la Procuraduría Fiscal de la provincia Duarte, este tribunal se declaró incompetente e indicó que la jurisdicción competente lo era la jurisdicción civil. De manera expresa indicó, en la Sentencia TC/0004/13, que

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

Es decir, no se tomó en cuenta que el amparo fuera incoado en contra de una

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

actuación de la Procuraduría Fiscal, sino que se trataba de asuntos relacionados con bienes muebles, y en este caso lo que alegaba la accionante era violación a su derecho de propiedad.

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

55.6.1. A la vía contencioso-administrativa, lo hace en virtud de que el artículo 165 de la Constitución “faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver (...) los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares”<sup>36</sup>; o bien, porque “la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria”.<sup>37</sup>

55.6.2. A la vía inmobiliaria, lo hace porque correspondía al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original “salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad, supuestamente conculcado”<sup>38</sup>; o bien, porque corresponde “a la jurisdicción inmobiliaria en atribuciones ordinaria”, que es la “competente para determinar cuál es el real y efectivo titular de la propiedad”.<sup>39</sup>

55.6.3. A la vía civil, lo hace porque “es responsabilidad de la jurisdicción ordinaria el conocimiento relativo a las nulidades que se plantean en contra de las irregularidades de los actos que puedan surgir en un proceso de partición”,<sup>40</sup> por lo

---

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0097/13.

<sup>37</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0225/13.

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0098/12.

<sup>39</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0075/13.

<sup>40</sup> Tribunal Constitucional dominicano. Sentencia TC/0260/13.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que “la competencia de la presente le corresponde al Tribunal de Primera Instancia en materia civil ordinaria”.<sup>41</sup>

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

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

56. Se aprecia, en suma, imprecisión, inconsistencia e incoherencia en las decisiones del Tribunal respecto de estas causales de inadmisión de la acción de amparo, consagradas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, lo que señalamos con el mayor respeto, sólo con el ánimo de subrayar la necesidad –a la que nos hemos referido en estas páginas– de aguzar la mirada, para precisar mejor el uso de estas causales de inadmisión, contenidas en los artículos 70.1 y 70.3 de la Ley núm. 137-11.

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

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

61. Una primera cuestión salta a la vista y es la de que ambas causales son excluyentes entre sí y, por tanto, el razonamiento para llegar a una debe ser diferente al razonamiento para llegar a la otra; o bien, que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en el otro sentido.

62. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo, énfasis este que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

atribución para conocer de la cuestión que se le ha planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

63. 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 hábeas 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.*<sup>42</sup>

64. 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 hábeas 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.*

65. 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:

---

<sup>42</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**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 hábeas corpus y el hábeas data.*

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

67. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales –derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria–, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el hábeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo–, (iii) de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el hábeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo–, o (iv) de hacer cumplir o ejecutar una sentencia –lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72–, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

68. En todo caso, se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

69. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 establece lo que denomina como “presupuestos esenciales de procedencia”,<sup>43</sup> los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

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

- a. Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
- b. Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;
- c. Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
- d. Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
- e. Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

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

73. Verificada la procedencia de la acción –porque cumple con los referidos presupuestos, todos contenidos en los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley núm. 137-11, ya citados– es que procede evaluar si esa acción –ya procedente– es o no igual o más efectiva que otra vía judicial.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

74. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los “presupuestos esenciales de procedencia” no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará “automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado”.<sup>45</sup> Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

75. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, “es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado”.<sup>46</sup>

76. En tal sentido,

*[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ‘segundo filtro’ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ‘primer filtro’.*<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

<sup>46</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

<sup>47</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

78. 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.

79. 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.

80. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley núm. 137-11, a “prescribir las

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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”.

81. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “amparo judicial ordinario”<sup>48</sup> 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.*<sup>49</sup>

82. 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.*<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Catalina Benavente, Ma Ángeles. *Op. cit.*, p. 57

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

84. 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.

85. 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”.<sup>51</sup>

86. 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.*<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

<sup>52</sup> Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

87. De igual manera, la doctrina constitucional española ha dejado claro que al juez de amparo no le corresponde dirimir o resolver lo relativo a la legalidad ordinaria y, en este sentido, ha dictaminado que “es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución”.<sup>53</sup>

88. 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.

89. 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.

90. 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*

---

<sup>53</sup> Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.<sup>54</sup>*

91. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”<sup>55</sup> 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”.<sup>56</sup>

92. Y es que, como ha subrayado el exmagistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

<sup>55</sup> Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

<sup>56</sup> STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

<sup>57</sup> Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

## **II. SOBRE EL CASO PARTICULAR**

95. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había acogido la acción de amparo incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud indicadas *ut supra*, considerando que fueron violentados sus derechos fundamentales a la seguridad jurídica, libertad de empresa y la libre elección, igualdad, razonabilidad y el principio de legalidad.

96. El Tribunal Constitucional manifestó que

*este tribunal constitucional entiende que la Sentencia núm. 436-2013 debe ser revocada y la acción de amparo decidida mediante la misma debe ser declarada inadmisibile, ya que lo que realmente persiguen las partes accionantes es que se deje sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), lo que implica cuestionar un acto administrativo dictado por las autoridades competentes, mediante la cual se ordena el traspaso de los servidores estatales al Seguro Nacional de Salud (SENASA).*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En tal sentido, se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la impugnación de un acto administrativo, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias.*

*Este tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en la legalidad del acto administrativo que ha dado origen para que los servidores estatales pasen al Seguro Nacional de Salud (SENASA), el mismo debe ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud de las disposiciones del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 14-94, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa (...).*

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

98. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidat del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es en realidad la efectiva. Es en el marco de ese ejercicio que se ha establecido la necesidad —tal y como lo ha precisado este tribunal en su

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

jurisprudencia— de especificar cuál sería la vía judicial efectiva y, además, de justificar la razón de esa mayor efectividad frente al amparo.

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

100. De modo tal, que podemos concluir en que, cuando se llega al punto de examinar si existe otra vía judicial efectiva, es porque ya el juez de amparo puede conocer la acción en cuestión; es decir, porque la acción de amparo es procedente. En efecto, el sólo hecho de comparar entre las dos acciones pone en relieve que la acción de amparo es procedente, si bien en algunos casos —como es lógico— la acción de amparo será acogida, y en otros, rechazada.

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

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

103. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere a que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

administrativo, en materia ordinaria, conocer estas pretensiones, todo en virtud del artículo 1 de la Ley núm. 1494.

104. Ahora bien, a propósito de ello, resulta conveniente colegir que, en realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer esta acción —en procura de la suspensión de los efectos de una resolución administrativa— es porque esta otra vía judicial es efectiva porque, al ser especializada en materia administrativa, podrá determinar la vulneración del derecho alegado en un contorno procesal más afín con lo petitionado.

105. Sin embargo, en este caso, esas conculcaciones que supuestamente brotan en contra de las Administradoras de Riesgos de la Salud que forman parte del proceso debido a la resolución administrativa emitida por la SISALRIL, para ser comprobadas y reconocidas, ameritan de un ejercicio que no es posible formalizar por un juez de amparo.

106. Así pues, hablamos de comprobar la legitimidad y razonabilidad de una resolución administrativa que regula cuestiones que inciden en el desenvolvimiento de las Administradoras de Riesgos de la Salud, para entonces, de ser procedente, tutelar los derechos fundamentales supuestamente violados a través de sus disposiciones. Esto es algo que corresponde de manera exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo que establece el artículo 1 de la Ley núm. 1494, cuando dice:

*Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, Iro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultad.*

107. Esta atribución de funciones que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en materia ordinaria que tiene la responsabilidad de analizar conformidad con las normas vigentes de los actos administrativos, como es la resolución anteriormente mencionada. Esto se explica puesto que, en la búsqueda de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda del caso.

108. Y eso, que corresponde hacer al juez de lo contencioso administrativo en materia ordinaria, 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.

109. Más aún: eso que corresponde hacer a la jurisdicción civil nos remite al ámbito de la legalidad ordinaria —que mencionábamos previamente—, esto es, a

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

competencias, procedimientos y procesos que la ley adjetiva —y hasta la Constitución— crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

110. 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.

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

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

113. De igual manera: ¿tendría el juez de amparo atribución para determinar la sinceridad de una resolución administrativa y, por ende, suspender sus efectos? Si llegara a concluirse en que sí, en que el juez de amparo tiene atribuciones para resolver estas cuestiones, cobra interés la pregunta: ¿tendría, entonces, alguna utilidad la vía consagrada en el artículo 1 de la Ley núm. 1494? Las respuestas a estas preguntas nos parecen, también, obviamente, negativas.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

114. 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”<sup>58</sup>, 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”<sup>59</sup> 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.

115. En fin, que, en la especie, lo que procede es declarar la acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, en virtud de que en la cuestión tratada no existe certeza respecto de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuestión que debe ser determinada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. En este caso, la acción no ha cumplido los “presupuestos esenciales de procedencia” porque, entre otras razones, no existe certeza respecto de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. 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, no será necesario hacer el esfuerzo comparativo señalado previamente, para determinar si existe una vía efectiva y cual es dicha vía. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

116. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibles por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines,

---

<sup>58</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

<sup>59</sup> *Ibíd.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido.

En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que —como en efecto se hizo— la sentencia debió ser revocada por las erradas argumentaciones en que incurrió el juez *a-quo* cuando decidió acoger en cuanto al fondo las pretensiones del accionante en amparo. Ahora bien, la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, puesto que lo pretendido mediante ella —dejar sin efecto un acto administrativo— no le corresponde al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

**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.

Anunciamos, a manera de preámbulo, la peculiaridad del voto plasmado a continuación que pronuncia de manera parcial opinión salvada y disidente, de la jueza que suscribe.

**I. Precisión sobre el alcance del presente voto salvado y disidente**

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado y disidente, precisamos delimitar su ámbito. En efecto:

Es salvado: a) en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo b) las motivaciones desarrolladas por el asentimiento de cinco (5) jueces del tribunal en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo fundamentada en la causal de existir otra vía efectiva (...) [art. 70.1]. Luego es disidente: c) la legitimidad y validez del producto derivado de la Sesión de Pleno en el cual se conoció el proyecto de sentencia del expediente de que se trata, por cuanto se ha determinado aprobarlo en ausencia de la cantidad de votos requeridos, establecido por el artículo 186 de la Constitución y los artículos 27 y siguientes de la Ley núm. 137-11.

## **II. Breve preámbulo sobre el caso**

2.1. La especie versa sobre el recurso de revisión constitucional de amparo interpuesto contra la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual acogió la acción de amparo incoada por la razón social Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. y compartes contra el Seguro Nacional de Salud (SENASA), la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), la Tesorería de la Seguridad Social y la sociedad UNIPAGO, S.A., fundada en los alegatos de que se le prohíba a estas últimas realizar cualquier tipo de actuación tendente a materializar el traspaso forzoso al Seguro Nacional de Salud (SENASA) de los servidores estatales que se encuentran afiliados a las diversas administradoras de riesgos de salud de capital privado, además solicitaron que se deje sin efecto la

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).

2.2. El tribunal *a quo* acogió la acción de amparo de marras al establecer la transgresión de los derechos y garantías fundamentales constitucionales invocada; en parte de su dispositivo, se hace constar lo siguiente:

*(...) se declara la vulneración de la seguridad jurídica derivada de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, el principio de legalidad, libertad de empresa y a la igualdad, por parte de la SUPERINTENDENCIA DE SALUD Y RIESGOS LABORALES (SISALRIL), así como toda actuación que haya sido ejercida o pretendan ejercer las recurridas en el ámbito de la referida resolución, debiendo abstenerse de ejecutar cualquier disposición que tienda a afectar la libre competencia que debe imperar en el Sistema Dominicano de Seguridad Social.*

2.3. En este orden de ideas, el Seguro Nacional de Salud (SENASA) y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) y compartes apoderaron al Tribunal Constitucional de un recurso de revisión de la sentencia de referencia, bajo las pretensiones de que este tribunal revoque la sentencia de amparo descrita.

2.4. Como consecuencia, este colegiado decidió: a) admitir el recurso de revisión, b) revocar la sentencia objeto de impugnación y, posteriormente, b) inadmitir la acción de amparo por la causal de (...) existir otras vías efectivas para conocer de las quejas constitucionales sometidas a su escrutinio, al tenor del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 sobre la materia.

### **III. Voto salvado**

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

a. De la especial trascendencia o relevancia constitucional

3.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (...); situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/13, de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al discontinuar la aplicación de la tesis asentada 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.

3.2. 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 y garantías fundamentales.

3.3. 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.

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

b. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo fundada en la causal otra vía efectiva consignado en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11

Arribados a este punto, es menester exponer que las motivaciones dadas con el asentimiento de cinco (5) jueces de este tribunal para decretar que se admita el recurso de revisión constitucional de referencia, revocar la sentencia objeto de impugnación e inadmitir la acción de amparo originaria se apoyan, entre otros, en los siguientes fundamentos:

*j. En relación con la revocación de la sentencia recurrida, es preciso destacar que las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER) interpusieron una acción de amparo ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en contra de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), el Seguro Nacional de Salud (SENASA), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Sociedad de comercio UNIPAGO S.A., con la finalidad de que se le prohíba a las accionadas realizar cualquier tipo de actuación tendente a materializar el traspaso forzoso al Seguro Nacional de Salud (SENASA) de los servidores estatales que se encuentran afiliados a las diversas administradoras de riesgos de salud de capital privado, así como que se deje sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*k. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Sentencia núm. 436-2013, del doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), acogió la acción de amparo interpuesta por las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), la Administradora de Riesgos de Salud La Monumental S.A. (ARS LA MONUMENTAL), la Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), bajo el argumento de que la resolución atacada mediante la acción de amparo violenta preceptos constitucionales.*

*l. Este tribunal constitucional entiende que la Sentencia núm. 436-2013 debe ser revocada y la acción de amparo decidida mediante la misma debe ser declarada inadmisibile, ya que lo que realmente persiguen las partes accionantes es que se deje sin efecto la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), lo que implica cuestionar un acto administrativo dictado por las autoridades competentes, mediante la cual se ordena el traspaso de los servidores estatales al Seguro Nacional de Salud (SENASA).*

*m. En tal sentido, se puede evidenciar que en el presente caso existe un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la impugnación de un acto administrativo, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, cuyo escrutinio debe ser sometido a la ponderación de la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*n. Este tribunal reitera el criterio sentado en la Sentencia TC/0430/15, en el sentido de que*

*(...) independientemente de que la parte accionante alegue una posible amenaza contra sus derechos fundamentales, la decisión adoptada por el tribunal que dictó la sentencia recurrida no ha sido rendida conforme a las normas constitucionales, en razón de que los conflictos que se susciten en torno a los actos administrativos, como el caso que nos ocupa, deben ser dirimidos siguiendo el procedimiento previsto ante la jurisdicción administrativa.*

*o. Este tribunal entiende que al estar fundamentada la esencia de la discusión de fondo del presente proceso de amparo en la legalidad del acto administrativo que ha dado origen para que los servidores estatales pasen al Seguro Nacional de Salud (SENASA), el mismo debe ser conocido por la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, en virtud de las disposiciones del literal d) del artículo 1 de la Ley núm. 14-94, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual dispone que:*

*Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativo de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. Contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: (...) d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*p. En la Sentencia TC/0430/15, este tribunal dejó por sentado que*

*(...) al juez de amparo tener la facultad de restituir derechos y no de realizar evaluaciones de legalidad que tengan por objeto la determinación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por un órgano de la administración, consideramos que la presente acción de amparo debe ser declarada inadmisibles por existir otra vía judicial más efectiva para dirimir tales asuntos.*

*q. En virtud de las disposiciones del numeral 1) del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, este tribunal declara la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por las razones sociales Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO), Administradora de Riesgos de Salud La Colonial, S.A. (ARS LA COLONIAL), Administradora de Riesgos de Salud La Monumental, S.A. (ARS LA MONUMENTAL), Administradora de Riesgos de Salud Meta Salud, S.A. (ARS META SALUD), Administradora de Riesgos de Salud Futuro (ARS FUTURO) y Administradora de Riesgos de Salud Renacer (ARS RENACER), toda vez que es la jurisdicción contenciosa administrativa, en atribuciones ordinarias, la que tiene la facultad de realizar los juicios para determinar la legalidad de la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).*

3.4. La jueza que suscribe valora la pertinencia de recapitular, previo a exponer los razonamientos que sustentan este voto, que, de conformidad con los argumentos

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

esgrimidos por la parte recurrente en su escrito recursivo, tal y como se ha hecho constar en la presente sentencia, se ha cifrado

*en denunciar que la sentencia de la jurisdicción administrativa dictada en atribuciones de amparo, ha violentado los principios de seguridad jurídica, libre empresa, igualdad ante la ley, legalidad, así como que el artículo 31 de la Ley núm. 87-01 fue derogado por el artículo 15 de la Ley núm. 42-08, General de Libre Competencia [letra b) pág. 3].*

3.5. Por otra parte, se hace hincapié en la misma sentencia que es preciso destacar que las razones sociales, Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A. (ARS HUMANO) (...) y compartes, interpusieron una acción de amparo

*(...) con la finalidad de que se le prohíba a las accionadas realizar cualquier tipo de actuación tendente a materializar el traspaso forzoso al Seguro Nacional de Salud (SENASA) de los servidores estatales que se encuentran afiliados a las diversas administradoras de riesgos de salud de capital privado, así como que se deje sin efecto la Resolución No. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012).*

3.6. En este orden de ideas, el fundamento nodal para justificar la revocación de la decisión objeto de revisión y la inadmisibilidad de la acción de amparo radica en que

*lo que realmente persiguen las partes accionantes es que se deje sin efecto la Resolución No. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), lo que implica cuestionar un acto administrativo dictado por las autoridades*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*competentes, mediante la cual se ordena el traspaso de los servidores estatales al Seguro Nacional de Salud (SENASA).*

3.7. En efecto, las motivaciones que anteceden dan cuenta de que cinco (5) jueces de este tribunal constitucional aluden, para robustecer sus reflexiones respecto de la cuestión planteada, a que el conflicto atañe a un asunto de carácter contencioso en lo relativo a la imputación de un acto administrativo, de cara al cumplimiento de las normativas reglamentarias que le son aplicables, y cuyo examen es de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias.

3.8. Sin embargo, debemos señalar que la Resolución núm. 00189-2012, dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales el cinco (5) de octubre de dos mil doce (2012), signado como el acto administrativo sometido al escrutinio de este colegiado y que, por demás, es ostensible marca la pauta de la postulada decisión de cinco (5) jueces del plenario de inadmitir la acción de amparo en cuestión por la causal de otra vía efectiva para conocer de la controversia suscitada, cuando es la misma conocida y fallada mediante la Sentencia TC/0435/15.

3.9. Al hilo de lo expuesto, la suscrita ha sustentado que los supuestos atentados constitucionales derivados de la aplicación de la Resolución núm. 00189-2012 ya habían sido sometidos a la ponderación de este tribunal, y consecuentemente juzgados, en el marco de la acción directa de inconstitucionalidad del artículo 31, párrafos II y III, de la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social resuelta por la indicada Sentencia TC/0435/15, criterio en el cual me acompañan otros tres jueces de este órgano de justicia constitucional especializado.

3.10. En el precedente de referencia, se hace consignar lo siguiente:

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*(...) en su artículo 60, derecho a la seguridad social. “Toda persona tiene derecho a la seguridad social (...) “. En consecuencia, el derecho que le asiste a todo ciudadano de recibir prestaciones del estado, debiendo implementar las medidas políticas públicas necesarias para su ejecución, por lo que, la referida Ley núm. 87-01, sobre el Sistema de Seguridad Social, implementa y regula las medidas a seguir, y en el sentido que nos ocupa, la presente acción directa de inconstitucionalidad es la forma en que han de participar los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros, al momento de escoger las administradoras de riesgos de salud que escogerán, sin que con ello se vulnere el derecho de la seguridad social que le asiste constitucionalmente.*

*En tal sentido, se puede evidenciar que el hecho de que la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en su artículo 31, párrafos II y III, en cuanto a que las Administradoras del Riesgo de Salud tendrán a su cargo a todos los trabajadores del sector privado formal o informal, no vulnera el derecho a la igualdad ni al no establecimiento de monopolio, derecho garantizado por la Constitución dominicana, al excluir a los trabajadores del sector público de dicha selección, ya que la misma Carta Magna faculta en provecho del Estado la creación y organización de los mismos, siempre y cuando sea bajo el amparo de una ley; en consecuencia, el caso que nos ocupa ha sido establecido por la Ley núm. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de seguridad Social, ya que si no estarían a cargo únicamente del Seguro Nacional de Salud (ARS SENASA)*

3.11. Sobre el particular, la jueza exponente se inscribe en la tesis de que ha debido este órgano de justicia constitucional especializada fundamentar la inadmisibilidad de la acción de amparo en cuestión por carecer de objeto, en el ejercicio del principio

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de supletoriedad consagrado en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11 y, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley núm. 834, de quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978), habida cuenta de que tal y como revela lo reseñado en párrafo anterior constituye cosa juzgada constitucional.

3.12. Por último, resulta ineludible señalar que al escrutar los fundamentos desarrollados en el cuerpo de la “sentencia” que contiene el criterio de solo cinco (5) jueces del plenario constitucional, estimamos que el Tribunal peligrosamente incurre en un ejercicio que adolece no solo de legitimidad, sino también coherencia, pues recordemos que en otros casos sometidos a su juicio este tribunal aplicó a recursos de revisión constitucional de sentencias de amparo lo que había decidido en casos relativos a acciones directas de inconstitucionalidad, decantándose por la causal de inadmisibilidad por carecer de objeto. Para muestra de ello, bástense los referentes asentados mediante las sentencias TC/0049/12, TC/0201/13, TC/0030/14, entre otros. En la especie, otros dos jueces también se apartan del precedente, por cuanto han votado que la inadmisibilidad se sustenta en la notoria improcedencia. En cambio, un juez elevó su disidencia al sustentar el criterio de que el recurso debió ser rechazado y no declararse inadmisibile, por constituir cosa juzgada en el precedente TC/0435/15.

#### **IV. Ausencia de votos necesarios y suficientes para aprobar una sentencia**

4.1. En la especie, la jueza que suscribe ha de poner de manifiesto que, en la sesión plenaria de marras, no se alcanzó la cantidad de votos de 9 votos favorables establecida en la normativa sobre la materia, específicamente lo consignado en los artículos 186 de la Constitución y 27 de la Ley núm. 137-11; así como los artículos 9 y 11 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional; que se transcriben a continuación:

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 9. Constitución del Pleno y discusión de la agenda: El quórum del Pleno del Tribunal Constitucional se constituye con un mínimo de nueve (9) de sus trece (13) jueces. Comprobado el quórum, el presidente declara abierta la sesión de trabajo y somete a discusión la agenda, que se agotará según el orden de los temas, salvo que el Pleno apruebe su modificación.*

*g) Si el proyecto de sentencia no obtiene la votación mínima requerida para su aprobación, se remitirá a la comisión operativa de origen, salvo que el Pleno decida enviar el proyecto a una comisión especial o someterlo a una nueva discusión y votación.*

*Artículo 11. Deliberación y votación de los proyectos de sentencia: El proceso de la deliberación y votación seguirá el orden que se indica a continuación:*

*e) Agotados los turnos, el presidente cerrará los debates y someterá a votación el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente, que se considerará aprobado cuando cuente con un mínimo de nueve (9) votos favorables. En caso contrario, será sometido de nuevo a una próxima sesión del Pleno, en un plazo no mayor de un (1) mes. Todos los jueces presentes en la deliberación tienen la obligación de votar a favor o en contra del proyecto.*

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

4.2. En este orden de ideas, al examinar la transcripción del acta de la sesión de pleno jurisdiccional de la fecha que recoge la votación se constata respecto de la votación lo siguiente: Admite, acoge, rechaza (1 voto) - inadmisibles (10 votos) - inadmisibles por falta de objeto (4 votos) - Inadmisibles por otra vía (5 votos) - inadmisibles por notoriamente improcedente (2 votos). Aprobado 11 de 12 (inadmisibles por otra vía).

Sin embargo, bastaría hacer una simple operación aritmética para determinar que no hubo consenso sobre la causal de la inadmisibilidad, tal y como consta en el acta, en el sentido de que el proyecto fuese aprobado inadmisibles 11 de 12. Además, valdría acotar que en la referida acta la suscrita hizo anotar lo siguiente: “la motivación de la sentencia debe tener al menos 9 votos. En este caso no está esa mayoría”, pues 11 jueces votaron que la acción de amparo es inadmisibles, pero no hubo acuerdo respecto de la causal de inadmisibilidad.

4.3. Asimismo, al hilo del señalamiento que hemos puesto de manifiesto, recordemos que la validez de la sentencia constitucional se encuentra supeditada a un nuevo conocimiento de la cuestión, máxime cuando se precisa el voto favorable de al menos nueve (9) de los jueces que componían la Sesión Plenaria jurisdiccional del diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017), lo cual no ocurrió en la especie.

**Conclusión:** La jueza que suscribe salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo. Asimismo, tal y como ha sido desarrollado en el cuerpo del presente voto, manifiesta que ha debido ser la falta de objeto la causal de inadmisibilidad de la acción de amparo de que se trata; finalmente, esgrime la ausencia de la cantidad de votos requeridos para aprobar una sentencia y, por tal

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

razón, la precaria legitimidad de la “sentencia” que nos ocupa, por lo cual el presente caso debió someterse nuevamente a deliberación y votación.

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**

A) Expediente núm. TC-05-2014-0089, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y B) Expediente núm. TC-05-2014-0043, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) en contra de la Sentencia núm. 436/2013, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.