



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0366/22

Referencia: Expediente núm. TC-05-2022-0071, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los tres (3) días del mes de noviembre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 184 y 185 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por el señor Luís Eduardo Holguín Veras.

En el dispositivo de la indicada sentencia se establece lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento, intentada por el señor LUIS EDUARDO HOLGUÍN VERAS MARTÍNEZ, en fecha 24 de junio del 2021, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (MINERD), su Ministro, DR. ROBERTO FULCAR ENCARNACIÓN y su directora de Recursos Humanos, señora DILIA STEPHANY UBIERA SOSA, por haber sido interpuesta conforme a las reglas procesales vigentes.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, DECLARA IMPROCEDENTE la referida Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento, conforme los motivos expuestos en el cuerpo de esta decisión.

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENA la notificación de la presente decisión a todas las partes envueltas en el proceso.

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

La Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera sala del Tribunal Superior Administrativo, fue notificada vía la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el veinte (20) de septiembre del dos mil veintiuno (2021), al licenciado Willy William Sánchez, abogado del señor Luis Eduardo Holguín Veras.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

El recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo fue interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, el veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), en el centro de servicios presenciales del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional.

El indicado recurso fue notificado mediante Acto núm. 252/2021 del veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), por el alguacil de estrados de la Segunda Sala de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional, al Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), y a los señores Dilia Sthephan Ubiera Sosa y Roberto Fulcar Encarnación, respectivamente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo fundamentó su decisión en los motivos de siguientes:

27.- De conformidad con los artículos 80 de la LOTCPC, en materia de amparo existe libertad probatoria para acreditar la existencia de la violación a derechos fundamentales invocada en cada caso y, asimismo, el artículo 88 de la referida normativa adjetiva instituye que en esta materia rige el sistema de valoración probatoria de la axiología racional, mediante el cual los jueces de Amparo son árbitros para conferir a cada medio aportado el valor que entiendan justo y útil para acreditar judicialmente los hechos a los cuales habrá de aplicar el derecho; esto así, mediante una sana crítica de la prueba, que implica la obligación legal a cargo de los juzgadores, de justificar por qué adjudican tal o cual valor a cada prueba en concreto.

28.-En esa tesitura, examinamos que el accionantes para sustentar su acción han aportado la documentación que figura más arriba.

(...)

A.-Mediante la Certificación núm. DRRHH-2020-AL-00695, de fecha 13 de octubre del 2020, emitida por la directora de Recursos Humanos del MINERD, fue desvinculado por decisión administrativa el señor LUIS EDUARDO HOLGUÍN VERAS MARTÍNEZ.

B.- Mediante la Certificación Laboral de fecha 5 de agosto del 2021, emitida por la directora de Recursos Humanos del MINERD, se certifica que el señor LUIS EDUARDO HOLGUÍN VERAS MARTÍNEZ prestó sus servicios para el MINERD, desde el 8 de septiembre del 2008



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hasta el 25 de octubre del 2021, como director en la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos Sede Central.

C.-Mediante la Certificación núm. 0022347, de fecha 28 de junio del 2021, emitida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), se certifica que en los registros de dicha institución no reposa información que pueda validar el estatus como servidor de carrera del señor LUIS EDUARDO HOLGUÍN VERAS MARTÍNEZ. (...)

D.-Comprobar si las partes accionadas se mantienen en omisión de cumplir el mandato del artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del 21 de julio del 2009, y los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero del 2008, en perjuicio del accionante.

A.-En cuanto a la improcedencia por el literal (e) del artículo 108 de la LOTCPC.

29.- Las partes accionadas, fundamentan la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento en el contenido del literal (e) del artículo 108 de la LOTCPC, porque su interposición responde exclusivamente a demandar contra el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario.

30.- El literal (e) del artículo 108 de la LOTCPC establece respecto a la improcedencia lo siguiente:

*Artículo 108.- Improcedencia. No procede el amparo de cumplimiento:
(...)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario. (...)

31.- Al verificar el objeto de la presente acción de amparo de cumplimiento se evidencia, como anteriormente se ha establecido, que se procura el cumplimiento del artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del 21 de julio del 2009, y consecuentemente a los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero del 2008, disposiciones que no se circunscriben en potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales de las partes accionadas, sino más bien que son un mandato legal establecido por el legislador aplicables a cualquier órgano o dependencia de la Administración Pública, en su relación con sus funcionarios o servidores públicos, por lo que procede rechazar la solicitud de improcedencia promovida por las partes accionadas, lo cual vale decisión en este aspecto, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

Artículo 19.- Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel.

Artículo 20.- Los cargos de alto nivel son los siguientes: 1. Secretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, y Procurador General de la República; 2. Subsecretarios de Estado, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado Y otros de jerarquía similar o cercana del Presidente de la República y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas; 3. Directores Nacionales y Generales y Subdirectores; 4. Administradores, Subadministradores, Jefes y Subjefes, Gerentes V



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Subgerentes, y otros de naturaleza jerarquía similares; Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias (...).

Artículo 21.- Los cargos de confianza son los de secretarios, ayudantes, asesores y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por ley. Párrafo I.- Son funcionarios públicos de confianza quienes desempeñan los puestos expresamente calificados por sus funciones de asesoramiento especial o la asistencia directa a los funcionarios de alto nivel. No serán acreedores de los derechos propios del personal de carrera.

Párrafo II.- El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten Sil servicio...(sic).

Artículo 94.- La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los servidores públicos. Párrafo I.- Cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento v remoción. interviene a su libre discreción (...).

(...) Luego del estudio pormenorizado del caso, de los argumentos de las partes y de las motivaciones precedentes, este colegiado entiende que si bien el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, acuerda el pago de una indemnización económica a favor de funcionarios o servidores públicos no incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial, como lo es el hoy accionante, que hayan sido cesados en sus funciones, no menos cierto es que la referida indemnización económica procede siempre y cuando se demuestre que dicho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funcionario o servidor público ha cesado en sus funciones de manera injustificada, lo cual, además de no haber sido probado en la especie, escapa a la verificación por juez de amparo de cumplimiento, por lo que no corresponde a las accionadas dar cumplimiento al artículo 138 del Decreto núm. 523-09, el cual, y en el presente caso, es requisito para el cumplimiento de los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero del 2008, en el sentido indicado anteriormente. En esas atenciones, procede declarar improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión, lo cual hace Innecesario referirse a los demás aspectos de la presente acción.

4. Hechos y argumentos de la parte recurrente¹

El recurrente, señor Luis Eduardo Holguín Veras, solicita a este tribunal constitucional, la revocación de la sentencia y, en síntesis, fundamenta sus alegaciones en lo siguiente:

*a. Por subversión al orden constitucional: EL Tribunal Constitucional evacuó la sentencia TC/0034/20 de fecha 6 de febrero del 2020; establecido: Ordinal Segundo: DECLARAR conforme a la Constitución el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones laborales con la Administración Pública, del 21 de julio del 2009. Documento con el cual pretendemos demostrar que las sentencias del TC son vinculantes a todos los órganos públicos **POR CONSIGUIENTE AL SEÑOR LUIS EDUARDO HOLGUÍN VERAS DEBE PAGARSELE UN SALARIO POR AÑO COMO LO ESTABLECE EL REGLAMENTO DE RELACIONES LABORALES EN SU***

¹Las letras mayúsculas y las negritas han sido omitidas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 138, ya que el mismo está tutelado por la Constitución y la jurisprudencia.

El tribunal a quo inobservó lo establecido en la sentencia anteriormente citada. Ya que según el criterio de la sentencia sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, de fecha 17 de agosto del 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, a Luis Holguín Veras Martínez no se le puede aplicar el artículo 138, a pesar del señor Luis Holguín Veras Martínez no haber recibido sus Derechos adquiridos y ser despedido de forma injustificada (...).

b. Omisión de estatuir por parte de los jueces que componen la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Los jueces a quo omitieron referirse a las conclusiones establecidas en la instancia de amparo de cumplimiento (...).

c. Que el Ministerio de Educación y sus autoridades se emplazó a dar cumplimiento al artículo 138 del Decreto 523-09; 60, 98, y 63 de la ley 41-08 de función pública en favor de Luis Holguín Veras Martínez, quien fue desvinculado del Ministerio de Educación y por su máxima Autoridad por “Conveniencia en el servicio” (sic) (...).

II. (...) en ausencia del debido proceso establecido por la Constitución y las leyes que rigen la materia, en cuya inobservancia ha incurrido la administración Pública, asumida y representada en la especie por el señor Luis Eduardo Holguín-Veras Martínez en contra del Ministerio de Educación (MINERD) ...

A que el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública Decreto No. 523-09, el artículo 109, PÁRRAFO II. El titular



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del órgano al que pertenezca el servidor públicos será responsable de elevar al Presidente de la República la recomendación de destitución, luego de agotado el procedimiento disciplinario establecido en el Artículo 87 de la Ley.

El Ministerio de Educación no agotó el procedimiento del artículo 87 de la Ley 41-08 de función Pública. La misma se considera violatoria al principio constitucional del Debido Proceso artículo 69.10 de la Constitución.

29. A que al señor Luis Eduardo Holguín veras le violentaron su derecho de defensa, el referido artículo establece el procedimiento a seguir para destituir a un servidor público (...)

34.-Ante la interposición de la acción de amparo de cumplimiento a la mal llamada sentencia de la terceras (sic) Sala del Tribunal Superior Administrativo, los juzgadores en la alzada ratificaron la violación al debido proceso de ley.

5. Hechos y argumentos de las partes recurridas

Las recurridas, Procuraduría General de la República y el Ministerio de Educación de la República Dominicana, en sus respectivos escritos de defensa solicitan a este tribunal de justicia constitucional declarar la improcedencia del recurso de revisión constitucional, y en sustento de sus petitorios alegan, en síntesis, lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Procuraduría General de la República

La Procuraduría en su escrito expone, esencialmente, lo siguiente:

(...) A que el artículo 1315 el Código Civil Dominicano, establece: Art. 1315.- El que reclama la ejecución de una obligación, debe probarla. Recíprocamente, el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación.

(...) A que la parte recurrente, Luis Eduardo Holguin Veras Martinez alega en el punto 33 de la página 11 de su recurso, que la decisión impugnada adolece de los siguientes vicios: vulneración a su Derecho a una Tutela Judicial Efectiva, Derecho a un Debido Proceso, Derecho de Defensa, Derecho al Trabajo y una supuesta omisión de estatuir.

(...) Que, no obstante, los alegatos vertidos en su instancia por el recurrente la decisión impugnada no adolece de los vicios invocados, ya que quedó demostrado como lo establece dicha sentencia en los puntos 35 y 36, página 19, que el recurrente no aportó las pruebas del hecho controvertido, por consiguiente, los argumentos del recurrente carecen de fundamento ya que no existe la conculcación aludida, (...).

Por tales motivos

Único: Rechazar, en todas sus partes el presente Recurso en Revisión, interpuesto por Luis Eduardo Holguín Veras Martinez, en fecha en 23 de septiembre del 2021 contra la Sentencia SSEN-00456 de fecha 17 de agosto del 2021, pronunciada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de Tribunal de Amparo Constitucional, por improcedente, mal fundado y carente de base legal;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Confirmando en todas sus partes la sentencia objeto del presente recurso salvaguardados los derechos fundamentales que invoca como el Derecho a una Tutela Judicial efectiva, como el Derecho a un Debido Proceso, Derecho de Defensa, Judicial Efectiva, Derecho al Trabajo, además de no haberse incurrido en la omisión de la sentencia atacada en ninguna otra violación de derechos fundamentales como tampoco adolece dicho fallo del vicio de omisión de estatuir, por vía de consecuencia, el presente recurso deberá ser rechazado, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, confirmando en todas sus partes la sentencia objeto del presente recurso.

Único: Rechazar, en todas sus partes el presente Recurso en Revisión, interpuesto por Luis Eduardo Holguín Veras Martínez, en fecha en 23 de septiembre del 2021 contra la Sentencia SSEN-00456 de fecha 17 de agosto del 2021, pronunciada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de Tribunal de Amparo Constitucional, por improcedente, mal fundado y carente de base legal; Confirmando en todas sus partes la sentencia objeto del presente recurso (...).

b. Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD)

El Ministerio de Educación en su escrito de defensa, entre otras cosas, arguye lo siguiente:

(...) La ley 137-11 dispone la improcedencia del amparo de cumplimiento cuando se demanda el ejercicio de potestades calificadas por discrecionales por parte de una autoridad o funcionario. En contra fundamento en el artículo 108 numeral E.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es la propia ley Orgánica de Administración Pública núm. 247-12 dispone textualmente lo siguiente: Artículo 28.-Atribuciones comunes de los ministros. Son atribuciones comunes de los ministros y ministras.

Nombrar a los funcionarios o funcionarias de carrera y de estatuto simplificado de su respectivo ministerio, así como de los órganos que les estén desconcentrados, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Estatuto de la Función Pública;

La ley de Función Pública núm. 41-08 dispone textualmente lo siguiente. Artículo 21.- Los cargos de confianza son los de secretarios, ayudantes, asesores y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por ley.

Párrafo I. Son funcionarios públicos de confianza quienes desempeñan los puestos expresamente calificados por sus funciones de asesoramiento especial o la asistencia directa a los funcionarios de alto nivel. No serán acreedores de los derechos propios del personal de carrera.

Párrafo II. El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten su servicio.

Artículo 94.- La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los servidores públicos.

Conclusiones incidentales:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Único: Que se declare improcedente la acción de amparo de cumplimiento presentada por la señora Luis Eduardo Holguín Veras, porque su interposición responde exclusivamente a demandar contra el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de autoridad o funcionario.

En el hipotético caso de que no sean acogidas el medio de inadmisión presentado con su respectiva conclusión incidental. Tenemos a bien presentar nuestras defensas al fondo de la acción de amparo de cumplimiento que nos ocupa, todo esto de manera subsidiaria.

Sin ánimo de extendernos en nuestras consideraciones en cuanto al fondo de la acción de amparo de cumplimiento. No observamos en la misma ninguna violación de la ley de Función Pública, ni tampoco de derechos fundamentales, debido a que, el Ministerio de Educación no ha omitido el deber legal.

Desnaturalización de la institución jurídica del amparo de cumplimiento (por lo que procede su rechazo).

La ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en su artículo 104 dispuso lo siguiente: Amparo de Cumplimiento. Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"Con la acción de amparo de cumplimiento se persigue que el capricho, la mala voluntad o inactividad de las autoridades y funcionarios públicos no puedan causar perjuicio a los ciudadanos, cuando la inactividad supone el incumplimiento de un deber legal o de un acto administrativo". De este criterio doctrinario, se desprende que la naturaleza y el objetivo del amparo de cumplimiento es vencer la inercia de la administración en cuanto a la obligación y el deber de cumplir la ley. Este no ha sido el caso del Ministerio de Educación, ni de ningún funcionario en particular; el cual ha ejecutado los pagos de la indemnización a los que sus expedientes están completos. Los fondos públicos no son como las empresas privadas. que el dueño puede disponer de dinero cuando así lo desee. En el caso de la disponer de los fondos.

Esta acción establecida especialmente para garantizar el derecho a la buena administración, tiene como objeto, no el resguardo de un fundamental -aunque lo tiene y puede tener varios-, sino el cumplimiento de una norma y, es exclusivo de la administración pública, más aun, el destinatario de la orden judicial, ni siquiera es la administración, sino el funcionario o autoridad pública: es simple, no es el órgano quien incumple la ley o la norma, es la persona física que ocupa la posición pública, el funcionario (Citas omitidas).

"El amparo de cumplimiento no es más que aquel que se interpone con la finalidad de que el juez de amparo competente ordene a la autoridad pública o al particular el cumplimiento de los deberes y obligaciones a su cargo, contenidos en la Constitución, en las leyes o en actos administrativos... el amparo de cumplimiento es procedente cuando los poderes públicos han omitido cumplir con sus deberes legales o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentarios. Ante la omisión, el juez debe ordenar la realización por parte de la autoridad pública del acto que se debía realizar".

La Corte Constitucional de Colombia, estableció el criterio siguiente, "El ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines de/ Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de "normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

"El Tribunal Constitucional dominicano, ha sentado el precedente vinculante siguiente: "El amparo de cumplimiento es una acción jurídica que tiene como finalidad hacer efectiva la materialización de una ley o acto de carácter administrativo en interés de vencerla renuencia o resistencia del funcionario o autoridad pública. Con dicha acción, el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley".

(...)

El Tribunal Constitucional dominicano, ha sentando (sic) un precedente de mucha importancia, en lo referente a la naturaleza del amparo de cumplimiento y su ejercicio para reclamar pagos indemnizatorios: "Sin embargo, es necesario precisar, también, que si bien el Tribunal admite la acción de amparo de cumplimiento para conocer de reclamaciones relativas al pago de la indemnización... no es menos cierto que en dichos casos no se estableció, como un punto discutido, el relativo al precio ofrecido como compensación económica por el inmueble expropiado, contrario al presente caso, en el que el valor a pagar por el inmueble expropiado constituye un punto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

controvertido entre las partes en Litis, por lo que los citados precedentes no pueden ser aplicados al caso que nos ocupa".

Además, el conocimiento de este tipo de asuntos no se corresponde con la naturaleza de la acción de amparo de cumplimiento, según ha establecido la jurisprudencia de este tribunal, cuando afirma: ...el amparo de cumplimiento no constituye el cauce adecuado para decidir las pretensiones de la sociedad Juan Alej. Ibarra Sucesores, ya que lo que se pretende, de acuerdo con las conclusiones del escrito de recurso presentado por dicha sociedad, es obligar al MOPC a entregar un monto determinado unilateralmente por el accionante; mientras que, de conformidad con la normativa aplicable en materia de expropiación, el justo precio del inmueble expropiado es el resultado del acuerdo de las partes o, en su caso, de lo que señale un acto administrativo o una sentencia que haya obtenido firmeza.

Y es que la noción de amparo de cumplimiento supone que alguna autoridad ha desconocido un mandato expreso contenido en una ley o acto administrativo, y persigue que el juez o tribunal apoderado ordene al funcionario renuente cumplir con dicha normativa; fin, que emita una resolución o firme un reglamento, cuya omisión vinculada con las pretensiones del accionante. [Véase la TC/0138/19, del veintinueve (29) de mayo de dos mil diecinueve (2019)]

Por tanto, la acción de amparo de cumplimiento resultaría inútil por su alcance y naturaleza para establecer el valor catastral del inmueble, cuyo pago se reclama como justo precio por el inmueble expropiado. Ello se debe a que existe una disputa sobre el monto a pagar (es decir, sobre el justo precio del inmueble expropiado), situación en la que la ley atribuye competencia expresa a los tribunales judiciales, bajo e/



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento especial establecido en el acápite c), párrafo único, del artículo 1 de la Ley núm. 13-07, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007).

Si bien es cierto que los precedentes antes señalados, tienen que ver con el pago de indemnización por inmueble expropiado: no menos cierto es, que por analogía se puede aplicar al presente caso. porque los accionantes persiguen una finalidad común al caso anterior, el pago de indemnización por desvinculación de servidores públicos.

La solución que le dio el Tribunal Constitucional fue la siguiente: b. En definitiva y dada las consideraciones anteriores, en el caso que nos ocupa, procede declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015) por la sociedad comercial La Isabelita, S. R. L.

cc. Establecido lo anterior, este colegiado procede, ante la utilización errónea de la vía para accionar en justicia, a aplicar, a favor de la entidad accionante, hoy recurrida... el criterio establecido por este colegiado en lo referente a la prescripción de la acción en este tipo de situación. En otro caso análogo, el Tribunal Constitucional ha sentado el precedente siguiente: "Este tribunal constitucional quiere dejar constancia de que no corresponde al juez de amparo, sino a la jurisdicción contenciosa administrativa determinar la cantidad de dinero que le corresponde al accionante y ahora recurrido por concepto de prestaciones y de devolución de las retenciones que se hacían mensualmente. x. En virtud de las motivaciones anteriores, procede acoger el recurso de revisión que nos ocupa, revocar la sentencia recurrida y d improcedente la acción de amparo de cumplimiento (...).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primero: Acoger en cuanto a la forma el presente escrito de defensa presentando por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD); Roberto Fulcar Encarnación, ministro de Educación y Dilia Ubiera Sosa, por cumplir con los parámetros jurídicos requeridos.

Tercero: Rechazar en todas sus partes en cuanto al fondo, la acción de amparo de cumplimiento interpuesto Luis Eduardo Holguín Veras, por carecer el mismo de fundamentación jurídica y por la desnaturalización de la vía del amparo de cumplimiento, resultando el mismo improcedente.

Cuarto: Declarar el proceso libre de las costas, de conformidad con la ley que rige la materia.

6. Pruebas y documentos depositados

En el trámite del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fueron depositados los documentos y pruebas siguientes:

1. Copia de la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.
2. Original de Acto núm. 941-2021, del quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Javier Francisco García Labour, contentivo a la notificación del recurso de revisión de decisión de sentencia de amparo de cumplimiento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Copia del Auto núm. 09177-2021 del trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021).
4. Original de instancia de acción de amparo del veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021).
5. Original del Acto núm. 459/2021, del veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021).
6. Copia del Acto núm. 852/2021, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Jorge Luis Morrobel U., alguacil de estrados de la Segunda Sala de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.
7. Copia del Acto núm. 1752/2021, del veinte (20) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Yoraymi Yoel del Orbe Regalado.
8. Copia de la certificación laboral expedida por el Ministerio de Educación del diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020).
9. Copia de la Resolución núm. 060/2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública.
10. Copia de certificación de desempeño de labores, expedida por la Superintendencia de Pensiones del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil ocho (2008).
11. Certificación expedida por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISARIL), del diecisiete (17) de noviembre de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Certificación expedida por el Ministerio de Hacienda, del diecisiete (17) de noviembre de dos mil quince (2015).
13. Solicitud de certificación de labor, realizada por la Presidencia de la República, dirigida a la Contraloría General de la República, del trece (13) de noviembre de dos mil quince (2015).
14. Carta constancia expedida por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales del dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).
15. Currículum vitae del señor Luis Eduardo Holguín Veras Martínez.
16. Constancia expedida por Tesorería de la Seguridad Social del veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021).
17. Copia simple de la Sentencia TC/0034/20.
18. Acuse de recibo núm. 1395422, expedido por la Corte de Apelación del Distrito Nacional.
19. Copia de la Resolución núm. 060-2020, del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020).
20. Copia del Decreto núm. 430-20, del siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020).
21. Copia de la cédula de identidad y electoral del señor Luis Eduardo Holguín Veras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. Carta dirigida al Ministro de Educación del veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020).
23. Relación de períodos de trabajos como servidor público.
24. Comunicación expedida por la Dirección General de Proyectos Especiales de la Presidencia (PROPEEP), del nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020).
25. Certificación de extracto de acta de nacimiento de Luisanna Holguín Valerio, expedida por la Junta Central Electoral, del siete (7) de julio de dos mil veintiuno (2021).
26. Comunicación dirigida al ministro de Educación, del veintisiete (27) de octubre de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del Conflicto

El presente conflicto tiene su origen en la desvinculación realizada por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), al señor Luis Eduardo Holguín Veras, por decisión administrativa.

El señor Holguín Veras laboró en dicha institución durante el período comprendido del ocho (8) de septiembre del dos mil ocho (2008), hasta el veinticinco (25) de octubre del dos mil veintiuno (2021), como director en la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, Sede Central. A raíz de su desvinculación interpuso una acción de amparo de cumplimiento contra



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Ministerio de Educación, su ministro, el señor Roberto Fulcar Encarnación, y directora de Recursos Humanos, señora Dilia Stephany Ubiera Sosa, a fin de que se diera cumplimiento al artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública² y los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública³.

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, conoció la acción y mediante la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, declaró la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento.

No conforme con la decisión, el señor Luis Eduardo Holguín Veras interpone el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento ante este Tribunal Constitucional.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de los presentes recursos de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución; 9, 94, 95 96 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

Este tribunal constitucional considera que el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo es admisible, por los motivos que exponemos más adelante:

²De fecha veintiuno (21) de julio del dos mil diecinueve (2009).

³De fecha dieciséis (16) de enero del dos mil dieciocho (2008).

Expediente núm. TC-05-2022-0071, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. La admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo está sujeta a los requisitos establecidos en los artículos 95 y 100 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

b. El artículo 95 establece el plazo dentro del cual debe ser interpuesto el recurso de revisión constitucional: *El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación.*

c. Respecto al plazo consagrado en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, la Sentencia TC/0080/12⁴, determinó que el plazo es franco, y que además solo se contarán los días laborables: *El plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia.*

d. En la Sentencia TC/0317/19, este tribunal constitucional reafirmó su criterio respecto del plazo para interponer el recurso de revisión de sentencia de amparo lo siguiente:

c. En relación con el referido plazo, el Tribunal Constitucional estimó en su Sentencia TC/0080/12, que en este se computan solo los días laborables y en plazo franco, o sea no se cuentan ni los días no laborables, como sábado y domingo, ni los días feriados, ni el día que se notifica la sentencia ni el día en que se vence dicho plazo, y que su inobservancia se encuentra sancionada con la inadmisibilidad del recurso. Este precedente ha sido reiterado en las sentencias TC/0061/13,3TC/0071/134 y TC/0132/13 (Citas omitidas).

⁴ De fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Así también, en la Sentencia TC/0081/21, esta jurisdicción constitucional reiteró lo siguiente:

h. Más luego, este tribunal constitucional robusteció el criterio anterior al considerar que el aludido plazo, además de ser franco, su computo debe realizarse exclusivamente los días hábiles, no así los días calendario [TC/0071/13, del siete(7) de mayo de dos mil trece(2013)]; en otras palabras, el trámite de interposición de una acción recursiva como la que nos ocupa debe realizarse en aquellos días en que el órgano jurisdiccional se encuentre apto para recibir dicho acto procesal.

f. La sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, objeto del presente recurso fue notificada vía la secretaría del tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de septiembre del dos mil veintiuno (2021), al licenciado Willy William Sánchez, abogado del señor Luis Eduardo Holguín Veras. El recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo fue interpuesto el veintitrés (23) de septiembre del mismo año, conforme se hace constar en el acuse de recibo del Centro de Servicio Presencial Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, por lo cual se evidencia que fue interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

g. El recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, también está sujeto a que este tenga especial trascendencia. La especial trascendencia está establecida en el artículo 100 de la Ley núm.137-11, para determinar si la cuestión planteada tiene especial trascendencia.

h. El artículo 100 establece que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

i. Este tribunal constitucional considera que el presente recurso tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, porque del conocimiento del fondo del presente recurso, este colegiado de justicia constitucional continuará con el desarrollo y análisis de los requisitos dispuestos en los artículos 104-108 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos constitucionales.

10. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

a. Como hemos establecido precedentemente, el señor Holguín Veras accionó en amparo de cumplimiento en contra del Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), solicitando a que, de conformidad con la Sentencia TC/0034/20, dictada por este tribunal constitucional, procedan a dar cumplimiento a los artículos 60, 63 y 98 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública. Exige, además, el cumplimiento del artículo 138 del Decreto 523-09, sobre el Reglamento de Relaciones Públicas.

b. La indicada acción de amparo fue conocida y declarada improcedente mediante la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada el (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo; decisión recurrida en revisión constitucional ante este tribunal, en síntesis, bajo la fundamentación siguiente:

Expediente núm. TC-05-2022-0071, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luego del estudio pormenorizado del caso, de los argumentos de las partes y de las motivaciones precedentes, este colegiado entiende que si bien el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, acuerda el pago de una indemnización económica a favor de funcionarios o servidores públicos no incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial, como lo es el hoy accionante, que hayan sido cesados en sus funciones, no menos cierto es que la referida indemnización económica procede siempre y cuando se demuestre que dicho funcionario o servidor público ha cesado en sus funciones de manera injustificada, lo cual, además de no haber sido probado en la especie, escapa a la verificación por juez de amparo de cumplimiento, por lo que no corresponde a las accionadas dar cumplimiento al artículo 138 del Decreto núm. 523-09, el cual, y en el presente caso, es requisito para el cumplimiento de los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero del 2008, en el sentido indicado anteriormente. En esas atenciones, procede declarar improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión, lo cual hace Innecesario referirse a los demás aspectos de la presente acción [Resaltado agregado].

c. El recurrente, señor Luis Eduardo Holguín Veras, afirma que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo debió aplicar en su beneficio el artículo 138 del Decreto 523-09, en franca violación a la Sentencia TC/0034/20 que declaró el mismo conforme con la Constitución Dominicana, y establece que:

El tribunal a quo inobservó lo establecido en la sentencia anteriormente citada. Ya que según el criterio de la sentencia núm. 0030-04-2021-SSen-00456, de fecha 17 de agosto del 2021, dictada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, a Luis Holguín Veras Martínez no se le puede aplicar el artículo 138, a pesar del señor Luis Holguín Veras Martínez no haber recibido sus Derechos adquiridos y ser despedido de forma injustificada (...).

d. El señor Holguín Veras, aduce en razón de lo expresado en el párrafo anterior de la sentencia objeto de revisión, que la Tercera Sala del Tribunal Superior administrativo no acató lo dispuesto en la Sentencia TC/0034/20, que por el carácter vinculante –según alega- es aplicable al caso del señor Holguín Veras. Y expresa lo siguiente:

EL Tribunal Constitucional evacuó la sentencia TC/0034/20 de fecha 6 de febrero del 2020; establecido: Ordinal Segundo: DECLARAR conforme a la Constitución el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones laborales con la Administración Pública, del 21 de julio del 2009. Documento con el cual pretendemos demostrar que las sentencias del TC son vinculantes a todos los órganos públicos POR CONSIGUIENTE AL SEÑOR LUIS EDUARDO HOLGUÍN VERAS DEBE PAGARSELE UN SALARIO POR AÑO COMO LO ESTABLECE EL REGLAMENTO DE RELACIONES LABORALES EN SU ARTÍCULO 138, ya que el mismo está tutelado por la Constitución y la jurisprudencia.

El tribunal a quo inobservó lo establecido en la sentencia anteriormente citada. Ya que según el criterio de la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, de fecha 17 de agosto del 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, a Luis Holguín Veras Martínez no se le puede aplicar el artículo 138, a pesar del señor Luis Holguín Veras Martínez no haber recibido sus Derechos adquiridos y ser despedido de forma injustificada (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. El señor Holguín Veras establece en su escrito que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo no dio respuesta a sus conclusiones y que por esto incurrió en falta de estatuir, incurriendo en violación a la tutela judicial efectiva.

f. Arguye, además, el recurrente que con la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo vulneró su derecho a una tutela judicial efectiva y al debido proceso establecido en el artículo 69.10 de la Constitución, al establecer que:

(...) en ausencia del debido proceso establecido por la Constitución y las leyes que rigen la materia, en cuya inobservancia ha incurrido la administración Pública, asumida y representada en la especie por el señor Luis Eduardo Holguín-Veras Martínez en contra del Ministerio de Educación (MINERD) (...).

A que el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública Decreto No. 523-09, el artículo 109, PÁRRAFO II. El titular del órgano al que pertenezca el servidor público será responsable de elevar al Presidente de la República la recomendación de destitución, luego de agotado el procedimiento disciplinario establecido en el Artículo 87 de la Ley.

El Ministerio de Educación no agotó el procedimiento del artículo 87 de la Ley 41-08 de función Pública. La misma se considera violatoria al principio constitucional del Debido Proceso artículo 69.10 de la Constitución.

g. Por otra parte, la Procuraduría General Administrativa opina que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) Que, no obstante, los alegatos vertidos en su instancia por el recurrente la decisión impugnada no adolece de los vicios invocados, ya que quedó demostrado como lo establece dicha sentencia en los puntos 35 y 36, página 19, que el recurrente no aportó las pruebas del hecho controvertido, por consiguiente, los argumentos del recurrente carecen de fundamento ya que no existe la conculcación aludida, (...).

h. Mientras que el Ministerio de Educación, por su parte, alega, en síntesis, lo siguiente:

Manifestamos de manera categórica que esta acción (SIC) por ser a desnaturalizada por constituir una demanda en responsabilidad patrimonial y pago de indemnización por desvinculación disfrazada de amparo de cumplimiento, un pago de dinero no adeudado y no, el cumplimiento efectivo de una ley o acto administrativo (...). Y concluye solicitando su rechazo.

i. La Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo fundamentó la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento, esencialmente, en lo siguiente:

(...) no menos cierto es que la referida indemnización económica procede siempre y cuando se demuestre que dicho funcionario o servidor público ha cesado en sus funciones de manera injustificada, lo cual, además de no haber sido probado en la especie, escapa a la verificación por juez de amparo de cumplimiento, por lo que no corresponde a las accionadas dar cumplimiento al artículo 138 del Decreto núm. 523-09, el cual, y en el presente caso, es requisito para el cumplimiento de los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero del 2008, en el sentido indicado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anteriormente. En esas atenciones, procede declarar improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión, lo cual hace Innecesario referirse a los demás aspectos de la presente acción.

j. Conforme a los argumentos expresados por cada una de las partes, este tribunal constitucional procederá en primer orden, a revisar si en la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, existe o no violación al precedente jurisprudencial TC/0034/20.

k. Como hemos establecido anteriormente, el recurso cuya revisión nos ocupa, plantea que el tribunal de amparo no aplicó el precedente establecido en la Sentencia TC/0034/20, dictada en ocasión de una de una acción directa de inconstitucionalidad.

l. En la referida Sentencia TC/0034/20, este tribunal constitucional determinó la conformidad del artículo 138 del Decreto 523-09, con la Constitución Dominicana y expresó que:

8.15. En este sentido conviene destacar que es a la categoría de empleados que se indica en el artículo 136 a la que se le aplica el referido artículo 138, objeto de la presente inconstitucionalidad, ya que este indica que [l]os funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado (...). [Resaltado agregado].

8.16. De la lectura de las normas anteriores se extrae que dichos funcionarios o servidores públicos son aquellos que no hayan sido incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial a la entrada en vigencia de la Ley núm. 41-08 y que de ello se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encargaría la Secretaría de Estado de Administración Pública (hoy Ministerio) en coordinación con las oficinas de recursos humanos.

8.17. Cabe señalar, igualmente, que con la normativa establecida en el artículo 138, objeto de la presente acción, lo que se hace es proteger a los funcionarios o servidores públicos de los ayuntamientos y de otras instituciones públicas que no están incorporados al sistema de carrera y hayan sido cesados de forma injustificada, lo cual resulta razonable, en la medida e caben en el supuesto de la Ley de Función Pública, particularmente, porque que no disfrutaban de la estabilidad de empleo, a diferencia de lo que ocurre con los empleados que forman parte de carrera administrativa.

m. Del estudio de la sentencia impugnada, advertimos que, el tribunal de amparo erró al declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento bajo las bases de que no demostró que su desvinculación fue injustificada, el seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020), en la que expresó claramente lo siguiente:

8.15. En este sentido conviene destacar que es a la categoría de empleados que se indica en el artículo 136 a la que se le aplica el referido artículo 138, objeto de la presente inconstitucionalidad, ya que este indica que [l]os funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado (...).
[Resaltado agregado].

n. Del fragmento anterior de la Sentencia TC/0034/20, se colige que: en primer orden aplica únicamente a los servidores públicos de estatuto simplificado descritos en los artículos 96, párrafos I, II; y el 136 del Decreto 523-09; y en segundo orden, aquellos servidores públicos de estatuto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

simplificado, que hayan sido desvinculados de forma injustificada, tal y como se establece el Reglamento cuyo cumplimiento se solicita.

o. En la Sentencia TC/0034/20, y a pesar de que se trata del conocimiento de una acción distinta a la que ahora nos ocupa [porque determinó la conformidad a la Constitución Dominicana del artículo 138 del Decreto 523-09]; dicha decisión nos permite conocer cuál debe ser el norte a seguir en la interpretación del cumplimiento y aplicación del citado artículo 138 del Decreto 523-09. En la referida sentencia, este tribunal constitucional determinó lo siguiente:

8.19. Lo anterior resulta acorde con el principio de favorabilidad establecido en el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución, texto según el cual, Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

8.20. Dicho principio se encuentra consagrado, igualmente, en el artículo 7 numeral 5 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En efecto, dicho texto establece:

Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máximo efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental (...).

p. En este orden, observamos que la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, estableció que, ante la necesidad de probar si la desvinculación del señor Holguín Veras fue justificada o no, entraba dentro de aquellos actos que no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pueden ser tutelados mediante la acción de amparo de cumplimiento, debido a que implica aspectos probatorios que escapan de lo que debe ser verificado por el juez de amparo.

q. Esta jurisdicción constitucional, contrario a lo expresado en la decisión objeto de nuestro análisis, considera que no es conforme a la razón y, la justa interpretación del Precedente TC/0034/20 lo realizado por el tribunal de amparo, esto debido a que, si bien el accionante no demostró que su desvinculación fue injustificada, tampoco la parte entonces accionada Ministerio de Educación (MINERD) demostró que fuera justificada; ya que el acto administrativo de desvinculación, sólo se limita a indicar que, ***Por decisión administrativa***, se realizaba la desvinculación, en ausencia de la debida motivación que permitiera determinar las razones específicas de la desvinculación. [Resaltado agregado].

r. Sin apartarnos de la sentencia revisada, en relación al acto administrativo de desvinculación, este Colegiado reitera lo expresado en la Sentencia TC/0623/15, en cuanto a la facultad discrecional de una autoridad respecto a los actos administrativos. Citamos, en aplicación de la jurisprudencia comparada de la Corte Constitucional de Colombia⁵, lo establecido en la misma:

q. Cabe resaltar que, sobre el deber de motivación de los actos administrativos, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que: La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder.

⁵ Sentencia Corte Constitucional de Colombia T-204-12.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico (...). La necesidad de motivación del acto administrativo no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación en el texto de la providencia. Por el contrario, esta Corporación ha acudido al concepto de “razón suficiente” para señalar que la motivación del acto deberá exponer los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público para retirar del servicio al funcionario. [Citas omitidas].

s. Preciso es destacar que, la conveniencia en el servicio y las decisiones administrativas no deben ser utilizadas como una excusa que justifique el no cumplimiento del deber de motivar. Máxime si mediante dicho acto se desvincula a una persona de su trabajo, afectando con esto el derecho al trabajo del administrado, en aras de no realizar actuaciones arbitrarias y contrarias al principio y derecho fundamental, que posee todo administrado de obtener una buena administración⁶.

t. Consideramos que el derecho a una buena administración pública implica -dentro de otras cosas- que las decisiones y actos administrativos establezcan las razones mínimas que lo sustentan, de conformidad con lo establecido en el artículo 4, numeral 2, de la Ley núm. 107-13⁷, que dispone lo siguiente:

Artículo 4. Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce

⁶ “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” (CIDYDCAP).

⁷ Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722, del 8 de agosto de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

(...)

2. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas
[Resaltado agregado].

u. En la misma tesitura del párrafo anterior, advertimos también que el tribunal de amparo aplicó erradamente el precedente establecido en la Sentencia TC/0143/21, respecto de la ausencia de actuación probatoria que debe contener el mandato, pues esto aplica única y estrictamente a la norma cuyo cumplimiento se exige. Además de que, con esto, el tribunal de amparo incurre en contradicción al indicar que la acción de amparo de cumplimiento satisfizo lo requerido en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, al establecer que: *En la especie, advertimos que se satisface dicho requerimiento, al comprobarse que la parte accionante procuraba el cumplimiento del artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del 21 de julio del 2009*⁸.

v. Sumado a lo expresado anteriormente, el tribunal de amparo para sustentar su decisión, se apoya de la Sentencia TC/0143/21, en que este colegiado hizo uso de la jurisprudencia constitucional comparada del Perú, y estableció lo siguiente:

11.7. Para el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11 es necesario que la norma cuyo cumplimiento se exija dirija un mandato claro y preciso de aquello que se pretenda

⁸ Numeral 18 de la página 13 de la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada el (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Expediente núm. TC-05-2022-0071, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hacer cumplir, de manera que no bastan disposiciones genéricas de las que no puedan extraerse mandatos de acciones específicas a funcionarios y/o administraciones concretas. A este respecto, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano a través de su Sentencia TC 0168-2005-PC/TC, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil cinco (2005), ha precisado para el caso del “proceso de cumplimiento” –procedimiento en el que se inspira la figura del amparo de cumplimiento establecido en nuestra Ley núm. 137-11 y que en el caso de Perú se regula en el artículo 66 y siguientes del Código Procesal Constitucional Peruano.

Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

*11.8. Y es que, resultaría arbitrario pretender extraer de disposiciones generales obligaciones concretas que no establece la normativa de que se trate de forma “cierta y clara”. De manera que para que pueda declararse procedente el amparo de cumplimiento **el mandato debe estar claramente establecido y no puede estar sujeto a controversia***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

compleja ni a interpretaciones dispares que pongan en duda lo que la misma expresa [Resaltado agregado].

11.9. Por su parte, en la especie, este tribunal advierte que el artículo 20 de la Ley núm. 288-04 no cumple este requisito, ya que la norma impugnada configura el impuesto de transferencias inmobiliarias, y no disposiciones concretas que obliguen a la DGII a que frente a situaciones como la planteada por el accionante, acepten el pago de los impuestos que esta norma establece. Al no cumplirse con este requisito de admisibilidad no es necesario seguir verificando los demás requisitos establecidos en los artículos 105-108 de la Ley núm. 137-11.
[Resaltado agregado].

w. Conviene además aclarar que, contrario a lo establecido por el tribunal de amparo, en la especie, no aplica la Sentencia TC/0143/21; esto así, porque, aunque se trata de un amparo de cumplimiento, lo argumentado en la indicada sentencia era la improcedencia del amparo de cumplimiento a la luz de la legitimidad que exige el artículo 104 de la Ley núm.137-11, razón por la que en la indicada sentencia se estableció lo siguiente:

11.13. Es así que, en el presente supuesto la causa de improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento reside en el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11-razón por la cual prescindimos de analizar los demás requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11-, resulta también oportuno aclarar que la pretensión del accionante no puede ser decidida por el juez de amparo con independencia del procedimiento de que se -trate, debido a que su finalidad se limita exclusivamente a la protección efectiva de los derechos fundamentales
[Resaltado agregado].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.13. Es así que, en el presente supuesto la causa de improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento reside en el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11-razón por la cual prescindimos de analizar los demás requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11-, resulta también oportuno aclarar que la pretensión del accionante no puede ser decidida por el juez de amparo con independencia del procedimiento de que se -trate, debido a que su finalidad se limita exclusivamente a la protección efectiva de los derechos fundamentales.

x. En esas atenciones, ante las contradicciones expresadas en la errónea aplicación de la jurisprudencia citada, este tribunal constitucional acoge el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento y, en consecuencia, revoca la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada, por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, y procede a conocer la acción de amparo de cumplimiento, sin necesidad de referirse a los demás aspectos planteados en el recurso de revisión.

11. Sobre la acción de amparo de cumplimiento

a. El señor Luis Eduardo Holguín Veras interpuso una acción de amparo de cumplimiento en contra del Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), en busca de que esta institución dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 138 del Decreto 523-09, a los artículos y los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública, a fin de que se le paguen sus derechos adquiridos por concepto de desvinculación injustificada como empleado de libre nombramiento y remoción.

b. El referido Decreto 523-09, en su artículo 138 establece:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 138.- Los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la Ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el presente Reglamento para el personal de Estatuto Simplificado.

c. De su parte, la Ley núm. 41-08 de Función Pública, en sus artículos 60 y 98, dispone respectivamente, lo siguiente:

***Artículo 60.** Los empleados de estatuto simplificado contratados con más de un (1) año de servicio en cuales quiera de los órganos y entidades de la administración pública, en los casos de cese injustificado tendrán derecho a una indemnización equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que el monto de la indemnización pueda exceder los salarios de dieciocho (18) meses de labores. Dicha indemnización será pagada con cargo al presupuesto del órgano o entidad respectiva. El cálculo de la indemnización se realizará con base al monto nominal del último sueldo. ...*

***Artículo 98.** Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley ocupan cargos de carreras sin que se les haya conferido el status como servidores de carrera, serán evaluados a los fines de conferirle dicho status, en el orden que disponga la Secretaría de Estado de Administración Pública. Los servidores-públicos evaluados, de manera insatisfactoria en dos períodos consecutivos, mediando un período mínimo de seis (6) meses entre la primera y la segunda evaluación, serán destituidos en las condiciones previstas en el Artículo 49 de la presente ley.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. La parte accionada, razona que:

(...) un puesto de alto nivel, conforme la definición estipulada en la ley de función pública; que el accionante pretende mediante la presente acción que se le paguen los salarios que alega dejó de percibir y una supuesta indemnización que no le corresponde; que de la presente acción es improcedente por el literal € del artículo 108 Ley 137-11, es decir porque demanda el ejercicio de potestades calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario, en este caso, en virtud de las disposiciones establecidas en los artículos 21, 28, y 94 de la ley núm. 41-08 de la Función Pública... No observamos en la misma ninguna violación a la Ley de función Pública...

e. Continúa alegando que: *El Ministerio de Educación no le adeuda... Que el amparo de cumplimiento es un tipo de acción especial que es diferente al amparo general...*

f. Es necesario aclarar previo al análisis de los requisitos propios de la acción de amparo de cumplimiento, que el objeto de la presente acción de amparo de cumplimiento, no persigue anular al acto administrativo de la desvinculación, sino que, en función de sus derechos adquiridos, se dé cumplimiento al artículo 138 del Decreto 523-09, y consecuentemente se paguen los salarios que alegadamente le corresponden.

g. El señor Luis Eduardo Holguín Veras, expresa que laboró en el Ministerio de Educación (MINERD) durante un periodo de tiempo que abarcó desde el ocho (8) de septiembre de dos mil ocho (2008), hasta el trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020), por lo que la indemnización que debe ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pagado por la referida institución educativa, debe corresponderse al referido período.

h. El señor Holguín Veras, expresa, además, que la accionada, Ministerio de Educación (MINERD) no cumplió con la evaluación dispuesto en la Ley núm. 41-08, de Función Pública, en los referidos artículos 60 y 98.

i. El señor Luis Eduardo Veras Holguín alega que trabajó en el Ministerio de Educación (MINERD) desde el año dos mil ocho (2008), donde desempeñó varios cargos, los dos últimos cargos que desempeñó fue asesor y coordinador del Programa Nacional de Alfabetización *Patria Letrada* y, a partir del año dos mil doce (2012). Y que el nueve (9) de octubre del dos mil veinte (2020), la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especialidades de la Presidencia (PROPEEP), decidió ponerlo a disposición del Ministerio de Educación (MINERD), al cual pertenecía, mediante comunicación emitida por el director de Recursos Humanos, licenciado Jesús Aybar, la cual tuvo efectividad el doce (12) de octubre de dos mil veinte (2020).

j. También el accionante, señor Luis Eduardo Holguín, fungió como director de Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, Sede Central, de la que fue desvinculado el trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020) mediante el Acto administrativo DRRHH-2020-AL-00695, emitido por la señora Dilia Stephany Ubiera Sosa, directora de Recursos Humanos del Ministerio de Educación (MINERD), por lo que alega que fue despedido de forma injustificada.

k. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 al 108, de la Ley núm. 137-11, este Tribunal Constitucional, procederá a determinar si el accionante cumple con los requisitos consagrados en los citados artículos. El artículo 104 dispone que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 104: Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

l. La acción de amparo que nos ocupa se cumple con lo dispuesto en el referido artículo, toda vez que el señor Holguín Veras procura el cumplimiento del artículo 138 del Decreto 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio del dos mil nueve (2009), y los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del dieciséis (16) de enero del dos mil ocho (2008).

m. En relación a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley núm. 137-11, es necesario que esta Jurisdicción constitucional analice detalladamente el cumplimiento de este requisito para determinar la procedencia de la presente acción de amparo de cumplimiento. El artículo expresa que:

Artículo 105.- Legitimación. Cuando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento.

Párrafo I.- Cuando se trate de un acto administrativo sólo podrá ser interpuesto por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para el cumplimiento del deber omitido.

n. De la interpretación lógica reflexiva del indicado artículo, se colige, que: a) La ley o reglamento cuyo cumplimiento se solicita, debe resultar en una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violación a un derecho fundamental; b) De conformidad con lo dispuesto en el párrafo I, el amparo de cumplimiento sólo puede ser solicitado por la persona a quien la ley o reglamento establezca un beneficio a su favor.

o. El señor Luis Eduardo Holguín Veras, alega que como su nombramiento es a partir del año dos mil ocho (2008), antes de la promulgación de la Ley de Función Pública, esto lo sitúa dentro de los servidores públicos de estatuto simplificado, y por ende lo hace pasible de los beneficios que otorga el Decreto 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública.

p. Sin embargo, de conformidad con la función desempeñada por el accionante como director en la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos Sede Central, no aplica a un servidor público de estatuto simplificado, sino a un servidor de alto nivel en un cargo de confianza, lo que, a su vez, lo sitúa dentro de los cargos de libre remoción y nombramiento dispuestos en la Ley 41-08, de Función Pública, lo que se verifica en la certificación emitida por el Ministerio de Educación el diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020). 11.16. Lo anterior se desprende de lo estipulado en los artículos 19 y 20 Párrafo II, que establecen lo siguiente:

Artículo 19.- Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel.

Artículo 20.- Los cargos de alto nivel son los siguientes: 1. Secretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, y Procurador General de la República; 2. Subsecretarios de Estado, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado Y otros de jerarquía similar o cercana del Presidente de la República y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas; 3. Directores Nacionales y Generales y Subdirectores (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II.- El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten servicio... [Resaltado agregado].

q. Como se evidencia, el señor Luis Eduardo Holguín Veras entra dentro de la categoría de empleado de libre remoción y nombramiento, situación que le impide a su vez, beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio del dos mil nueve (2009), cuyo cumplimiento solicita.

r. En la misma tesitura del párrafo anterior, este Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0140/22, en un caso similar al que nos ocupa, indicó sobre el requisito previsto en el artículo 105 de la Ley núm. 137-11, lo siguiente:

o. En igual sentido, la jurisprudencia constitucional, al interpretar el referido artículo 105 de la Ley núm. 137-11, estableció en su Sentencia TC/0147/14, de nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), que la legitimación para accionar en amparo de cumplimiento corresponde a la persona que se vea afectada en sus derechos fundamentales. Esta interpretación ha sido desarrollada en decisiones posteriores y más recientes, como la Sentencia TC/0485/21, de dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), en la cual se dispuso:

j. Es preciso enfatizar que la legitimidad en el amparo de cumplimiento deviene de forma directa de la conformidad con lo dispuesto en la ley de quien acciona; esto es, que quien exige el cumplimiento ha de estar ajustado a los requisitos establecidos en la norma legal. Este tribunal constitucional ha comprobado que el tribunal de amparo actuó de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acuerdo a lo dispuesto en la norma legal que requiere de quien acciona en amparo de cumplimiento la legitimidad para ejercer dicha acción [negritas agregadas].

s. En consonancia con la citada jurisprudencia, hemos de reiterar la doble dimensión del requisito dispuesto en el artículo 105, de legitimidad que deviene: a) De la afectación a un derecho fundamental producto del incumplimiento de una ley o reglamento y; b) Cuando exista la posibilidad legal de ser beneficiado con dicho cumplimiento. Consecuentemente, este Tribunal Constitucional no analizará los artículos subsiguientes al 105 de la Ley núm. 137-11, en razón de que no se cumple con la legitimidad que exige el citado artículo.

t. Por tanto, en atención a los argumentos expuestos anteriormente, este tribunal constitucional declara improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 105 Párrafo I, de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto.

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

DECIDE:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: ACOGER, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada el (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo y, en consecuencia, **REVOCAR** la indicada sentencia.

TERCERO: DECLARAR IMPROCEDENTE, la acción de amparo de cumplimiento, conforme a la motivación contenida en el cuerpo de la presente sentencia.

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

QUINTO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento al recurrente, señor Luis Eduardo Holguín Veras; a la parte recurrida, Ministerio de Educación de la República Dominicana y la Procuraduría General Administrativa.

SEXTO: DISPONER, que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo Sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante Ley 137-11; y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO:

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. El veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), el señor Luis Eduardo Holguín Veras, recurrió en revisión constitucional de decisión de amparo la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada el (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta contra Luis Eduardo Holguín Veras Martínez, el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), su Ministro, Dr. Roberto Fulcar Encarnación y su Directora de Recursos Humanos, la señora



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dilia Stephany Ubiera Sosa, tras considerar, que el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, al acordar el pago de una indemnización económica a favor de funcionarios o servidores públicos no incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial que hayan sido cesados en sus funciones, condición que tiene el accionante-, exige que la referida indemnización solo procede siempre y cuando se demuestre que el funcionario o servidor público haya cesado en sus funciones de manera injustificada, lo cual, no fue probado en la especie.

2. La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal, hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia y declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento, tras considerar que esta no cumple con el requisito exigido en el artículo 105 de la Ley 137-11, porque el accionante detentó el cargo el de Director Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos en la Sede Central, función que no le he aplicable a un servidor público de estatuto simplificado, quienes si pueden ser beneficiados de las disposiciones del artículo 138 del Decreto núm. 523-09.

3. Sin embargo, si bien me identifico con el razonamiento del fallo provisto, es necesario dejar constancia de que en el futuro en supuestos fácticos como el ocurrente, esta Corporación debe procurar proteger los derechos y garantías fundamentales al trabajo, tutela judicial efectiva y debido proceso invocados por el amparista, en atención a las previsiones del artículo 7⁹ de la precitada

⁹ Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: 1) Accesibilidad. La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia.

2) Celeridad. Los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos y sin demora innecesaria.

3) Constitucionalidad. Corresponde al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, en el marco de sus respectivas competencias, garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad. 4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley 137-11.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN CASOS FUTUROS CON IGUAL PLANO FACTICO, PROCEDE QUE ESTA CORPORACION DECLARE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DE CUMPLIMIENTO Y TUTELE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS.

1. Este colegiado constitucional declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento, arguyendo los razonamientos siguientes:

cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.

5) Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.

6) Gratuidad. La justicia constitucional no está condicionada a sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique.

7) Inconvalidabilidad. La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.

8) Inderogabilidad. Los procesos constitucionales no se suspenden durante los estados de excepción y, en consecuencia, los actos adoptados que vulneren derechos protegidos o que afecten irrazonablemente derechos suspendidos, están sujetos al control si jurisdiccional.

9) Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.

10) Interdependencia. Los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por los poderes públicos de la República Dominicana, conjuntamente con los derechos y garantías fundamentales de igual naturaleza a los expresamente contenidos en aquéllos, integran el bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro al control de la constitucionalidad y al cual está sujeto la validez formal y material de las normas infraconstitucionales.

11) Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.

12) Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

13) Vinculatoriedad. Las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

Expediente núm. TC-05-2022-0071, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“11.1. El señor Luis Eduardo Holguín Veras interpone acción de amparo de cumplimiento en contra del Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), en busca de la esta institución dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 138 del Decreto 523-09, a los artículos y los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública a fin de que se le paguen sus derechos adquiridos por concepto de desvinculación injustificada como empleado de libre nombramiento y remoción.

11.2. El referido Decreto 523-09, en su artículo 138 establece: “Artículo 138.- Los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la Ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el presente Reglamento para el personal de Estatuto Simplificado”. De su parte, la Ley núm. 41-08 de Función Pública, en sus artículos 60 y 98, dispone respectivamente lo siguiente:

Artículo 60. *Los empleados de estatuto simplificado contratados con más de un (1) año de servicio en cuales quiera de los órganos y entidades de la administración pública, en los casos de cese injustificado tendrán derecho a una indemnización equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que el monto de la indemnización pueda exceder los salarios de dieciocho (18) meses de labores. Dicha indemnización será pagada con cargo al presupuesto del órgano o entidad respectiva. El cálculo de la indemnización se realizará con base al monto nominal del último sueldo. ...*

Artículo 98. *Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley ocupan cargos de carreras sin que se les haya conferido el status como servidores de carrera, serán evaluados a los fines de conferirle dicho status, en el orden que disponga la Secretaría de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado de Administración Pública. Los servidores-públicos evaluados, de manera insatisfactoria en dos períodos consecutivos, mediando un período mínimo de seis (6) meses entre la primera y la segunda evaluación, serán destituidos en las condiciones previstas en el Artículo 49 de la presente ley.

(...) 11.6. El señor Luis Eduardo Holguín Veras, expresa que laboró en el Ministerio de Educación (MINERD), durante un periodo de tiempo que abarcó desde el ocho (8) de septiembre de dos mil ocho (2008), hasta el trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020), por lo que la indemnización que debe ser pagados por la referida institución educativa debe corresponderse al referido período.

11.7. El señor Holguín Veras, expresa, además, que la accionada, Ministerio de Educación (MINERD) no cumplió con la evaluación dispuesto en la Ley núm. 41-08, de Función Pública, en los referidos artículos 60 y 98.

(...) 11.13. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 al 108, de la ley 137-11, este Tribunal Constitucional, procederá a determinar si el accionante cumple con los requisitos consagrados en los citados artículos. El artículo 104 dispone que:

Artículo 104: *“Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento”.*

11.14. La acción de amparo que nos ocupa se cumple con lo dispuesto en el referido artículo, toda vez que el señor Holguín Veras procura el cumplimiento del artículo 138 del Decreto 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21 de julio del 2009, y los artículos 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero del 2008.

11.15. En relación a lo dispuesto en el artículo 105 de la ley núm. 137-11, es necesario que esta Jurisdicción constitucional analice detalladamente el cumplimiento de este requisito para determinar la procedencia de la presente acción de amparo de cumplimiento. El artículo expresa que:

***Artículo 105.-** Legitimación. Cuando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento.*

Párrafo I.- Cuando se trate de un acto administrativo sólo podrá ser interpuesto por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para el cumplimiento del deber omitido.

*11.16. De la interpretación lógica reflexiva del indicado artículo, se colige, que: **a)** La ley o reglamento cuyo cumplimiento se solicita, debe resultar en una violación a un derecho fundamental; **b)** De conformidad con lo dispuesto en el párrafo I, el amparo de cumplimiento sólo puede ser solicitado por la persona a quien la ley o reglamento establezca un beneficio a su favor.*

(...) 11.18. Sin embargo, de conformidad con la función desempeñada por el accionante como director en la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos Sede Central, no aplica a un servidor público de estatuto simplificado, sino a un servidor de alto nivel en un cargo de confianza; lo que a su vez lo sitúa dentro de los cargos de libre remoción y nombramiento dispuestos en la ley 41-08, de Función Pública, lo que se verifica en la certificación emitida por el Ministerio de Educación de fecha diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020).

(...) 11.20. Como se evidencia, el señor Luis Eduardo Holguín Veras entra dentro de la categoría de empleado de libre remoción y nombramiento, situación que le impide a su vez, beneficiarse de lo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dispuesto en el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del 21 de julio del 2009, cuyo cumplimiento solicita.

11.22. En consonancia con la citada jurisprudencia, hemos de reiterar la doble dimensión del requisito dispuesto en el artículo 105, de legitimidad que deviene: a) De la afectación a un derecho fundamental producto del incumplimiento de una ley o reglamento y; b) Cuando exista la posibilidad legal de ser beneficiado con dicho cumplimiento.

Consecuentemente, este Tribunal Constitucional no analizará los artículos subsiguientes al 105 de la Ley núm. 137-11, en razón de que no se cumple con la legitimidad que exige el citado artículo.

Por tanto, en atención a los argumentos expuestos anteriormente, este Tribunal Constitucional declara improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 105 Párrafo I, de la Ley núm. 137-11.”

2. Sin embargo, tal como hemos apuntamos en los antecedentes, este Tribunal Constitucional debió examinar el fondo del recurso de revisión planteado, en su imperativo rol de garantizar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales en razón de que la posibilidad de beneficiarse que tiene el accionante de los establecido en el artículo 138 del Decreto núm. 523-09¹⁰, tal como expresa dicha norma, debió ser analizada por este Corporación, juntamente y conforme a lo señalado en los artículos 136 y 137 que lo preceden, los cuales establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 136.- De conformidad con el Artículo 98 de la Ley¹¹, los

¹⁰ Decreto No. 523-09 que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública del 21 de julio del año 2009.

¹¹ Artículo 98. De la Ley 41-08. De Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública. -Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley ocupan cargos de carrera sin que se les haya conferido el

Expediente núm. TC-05-2022-0071, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Luis Eduardo Holguín Veras, contra la Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00456, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funcionarios o servidores públicos que a la entrada en vigencia de la misma no estén incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial, y en cuyos órganos o dependencias la Secretaría de Estado de Administración Pública no haya realizado los estudios técnicos para su evaluación e incorporación¹², permanecerán en el cargo hasta tanto sean evaluados e incorporados a carrera, siempre que tengan la idoneidad para el mismo.

ARTÍCULO 137.- La Secretaría de Estado de Administración Pública en coordinación con las Oficinas de Recursos Humanos deberá realizar un diagnóstico en todos los órganos del Estado, estableciendo orden de prioridad por sectores, a los fines de determinar cuántos funcionarios o servidores públicos que ocupan cargos de carrera, sin que se les haya conferido dicho status, poseen la idoneidad para el cargo¹³.

ARTÍCULO 138.- Los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la Ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por

status como servidores de carrera, serán evaluados a los fines de conferírle dicho status, en el orden que disponga la Secretaría de Estado de Administración Pública. Los servidores-públicos evaluados, de manera insatisfactoria en dos periodos consecutivos, mediando un período mínimo de seis (6) meses entre la primera y la segunda evaluación, serán destituidos en las condiciones previstas en el Artículo 49 de la presente ley.

La Secretaría de Estado de Administración Pública dispondrá de un plazo de ocho (8) años, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para culminar con todo el proceso de evaluación de dichos servidores públicos.

A partir del vencimiento de dicho plazo, quedarán sin efecto todos los nombramientos de los servidores públicos que sin haber adquirido el status de carrera, estén ocupando cargos de carrera. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ningún cargo de carrera podrá ser cubierto sin agotar los procedimientos establecidos en la misma.

Se establece como una responsabilidad de la Secretaría de Estado de Administración Pública, la Contraloría General de la República y la Dirección General de Presupuesto, de establecer las medidas que garanticen el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

¹² Subrayado nuestro para resaltar.

¹³ Subrayado nuestro para resaltar.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el presente Reglamento para el personal de Estatuto Simplificado.¹⁴
PÁRRAFO. Los cargos que queden vacantes como consecuencia de lo establecido en este artículo, serán cubiertos por concurso según dispone la Ley de Función Pública y la reglamentación correspondiente.”

3. Del análisis de las disposiciones normativas citadas, se comprueba que no hacen referencia de manera particular a ninguno de los cargos existente dentro de la administración pública, sino que indistintamente, aluden a que todos los funcionarios o servidores públicos que a la entrada en vigencia de la Ley 41-08, cumplan con los requisitos de no estar incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial, y en cuyos órganos o dependencias la Secretaría de Estado de Administración Pública no haya realizado los estudios técnicos para su evaluación e incorporación, pueden beneficiarse y en los casos en que estos hayan sido cesados de manera injustificada sin que la institución referida le haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la citada ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el Decreto núm. 523-09 para el personal de Estatuto Simplificado.

4. En este mismo orden, es pertinente precisar, que el contenido del artículo 138 del Decreto núm. 523-09, hace referencia del personal que ocupa el cargo de Estatuto Simplificado, con el único objetivo de indicar por cual normas

¹⁴ Subrayado nuestro para resaltar.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidas en el mencionado Decreto¹⁵ y la Ley 41-08¹⁶, es que se deben guiarse las instituciones y los tribunales competentes en caso de litigios, para establecer en lo caso que proceda, el monto de las indemnizaciones económicas con que pueden ser beneficiados los funcionarios o servidores públicos que a la entrada en vigencia de la Ley 41-08, reúnan los requisitos previamente citados previstos en los artículos 136 y 137, y en el artículo 138 de la misma norma.

5. El contenido de los artículos 136, 137 y 138 cuyo cumplimiento fue exigido por el amparista, señor Luis Eduardo Holguín Veras, contiene un mandato claro y preciso de aquello que se pretende hacer cumplir, y no exigen como requisito para poder ser beneficiario de la indemnización establecida en el artículo 138, que el servidor público ostente en el momento de ser cesado o separado un cargo de estatuto simplificado, cargos en que erróneamente se enfocó este colegiado constitucional para declarar la improcedencia, por consiguiente, en la especie, el hecho que el accionante ocupara al momento de ser cesado o separado uno de los cargo denominados de libre disposición u otro cargo público de menor nivel, y comprobado además, que cumple los requisitos de no estar incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial, y que el Ministerio de Educación de la República Dominicana

¹⁵ ARTÍCULO 96 del Decreto núm. 523-09.- De conformidad con el Artículo 60 de la Ley y las disposiciones del presente Reglamento, los funcionarios o servidores públicos de Estatuto Simplificado, con más de un (1) año de servicio en cualquiera de los órganos de la administración del Estado, tendrán derecho a recibir el pago de una indemnización económica en la proporción que le corresponda, en los casos de cese injustificado.

PÁRRAFO I.- La Secretaría de Estado de Administración Pública emitirá opinión de cálculo de indemnización económica y la comunicará al titular del órgano al que pertenece el funcionario o servidor público de Estatuto Simplificado, haciendo constar los plazos establecidos por la Ley para el trámite y el pago de la misma.

PÁRRAFO II.- A los efectos de establecer el pago de la indemnización económica, se computará a favor del beneficiario todo el tiempo de servicio que éste haya prestado, independientemente de que hubiere estado en condición de empleado nominal, de modo continuo o no, a cualquier organismo del sector público, sea a nivel central como en instituciones descentralizadas y autónomas, en regiones, provincias y municipios, y cualquier otro del Estado.

¹⁶ Artículo 60 de la Ley 41-08. - Los empleados de estatuto simplificado contratados con más de un (1) año de servicio en cualesquiera de los órganos y entidades de la administración pública, en los casos de cese injustificado tendrán derecho a una indemnización equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que el monto de la indemnización pueda exceder los salarios de dieciocho (18) meses de labores. Dicha indemnización será pagada con cargo al presupuesto del órgano o entidad respectiva. El cálculo de la indemnización se realizará con base al monto nominal del último sueldo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(MINERD), al materializarse la desvinculación la Secretaría de Estado de Administración Pública-Ministerio de Administración Pública- no había realizado los estudios técnicos para su evaluación e incorporación a la carrera administrativa, hace beneficiario al accionante de recibir la indemnización económica dispuesta en el Decreto 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública.

6. Esta corporación constitucional, desarrolló la exigencia de que en la acción amparo de cumplimiento la norma cuyo cumplimiento se exija debe dirigir un mandato claro y preciso de aquello que se pretende hacer cumplir, a partir del precedente TC/0143/21 del veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021), haciendo uso de la jurisprudencia constitucional comparada del Perú, al establecer lo siguiente:

“11.7. Para el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11 es necesario que la norma cuyo cumplimiento se exija dirija un mandato claro y preciso de aquello que se pretenda hacer cumplir¹⁷, de manera que no bastan disposiciones genéricas de las que no puedan extraerse mandatos de acciones específicas a funcionarios y/o administraciones concretas. A este respecto, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano a través de su Sentencia TC 0168-2005-PC/TC, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil cinco (2005), ha precisado para el caso del “proceso de cumplimiento” –procedimiento en el que se inspira la figura del amparo de cumplimiento establecido en nuestra Ley núm. 137-11 y que en el caso de Perú se regula en el artículo 66 y siguientes del Código Procesal Constitucional Peruano. Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles

¹⁷ Negrita y subrayado para resaltar.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

*11.8. Y es que, resultaría arbitrario pretender extraer de disposiciones generales obligaciones concretas que no establece la normativa de que se trate de forma “cierta y clara”. De manera que para que pueda declararse procedente el amparo de cumplimiento **el mandato debe estar claramente establecido y no puede estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares que pongan en duda lo que la misma expresa**¹⁸.*

7. Respecto a las condiciones que deben observarse para considerar satisfecho el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, este colegiado, en la Sentencia TC/0381/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), también hizo suyo el criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional peruano, que se pronuncia sobre un proceso homólogo a la acción de amparo de cumplimiento, en cuyo caso la Sentencia TC 0168-2005-PC/TC, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil cinco (2005), expuso lo siguiente:

“Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del

¹⁸ Negrita y subrayado para resaltar.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.”

8. En tal sentido, el requerimiento exigido en el artículo 105 de la referida Ley 137-11, a nuestro juicio se encuentra satisfecho en el cauce procesal del amparo de cumplimiento ocurrente, en tanto el recurrente-accionante, exigió el cumplimiento de una norma (artículos 136, 137 y 138 del Decreto 523-09, y 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública) que dirige un mandato claro y preciso de aquello que se pretende hacer cumplir, alegando el agraviado que se le vulneró el derecho al trabajo y garantía fundamental de la tutela judicial efectiva y el debido proceso (artículos 62, 68 y 69 de la Constitución) causados por la sentencia recurrida y sobre todo, por la desvinculación ejercida en su contra por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD).

9. En ese orden, es importante destacar que la justicia constitucional se rige por principios que orientan su aplicación en la solución de los procesos que entran en la competencia del Tribunal Constitucional. Entre estos aquéllos que -de alguna forma- contienen mandados a quienes tienen la responsabilidad de aplicarlos en los casos concretos. Veamos:

Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 planteada¹⁹, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.²⁰

Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.²¹

Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.²²

Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las

¹⁹ El subrayado es nuestro.

²⁰ Ley 137-11. Artículo 7, numeral 5.

²¹ El subrayado es nuestro.

²² *Ídem.*, numeral 5.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*hayan utilizado erróneamente.*²³

10. En los citados principios encontramos varios enunciados que no podemos obviar: (i) todo juez ...está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada; (ii) los procesos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva; (iii) la Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental; (iv) ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.

11. Conforme a la doctrina constitucional los principios son mandatos de optimización de la ley y por tanto no se encierran en los estrechos contornos de una regla que resuelve casos concretos. Los principios pueden ser cumplidos, en diversos grados, en la medida en que aluden a directrices o normas programáticas dirigidas a todos los órganos públicos. La posibilidad de cumplir principios en diversos grados, mayores o menores es su propiedad más esencial.

12. Para ATIENZA Y MANERO los principios son más que reglas [...] en dos sentidos. Por un lado, porque al estar enunciados –o poder enunciarse– en términos más generales [...] tienen un mayor alcance justificatorio. Por otro lado, tienen una mayor fuerza expansiva. Los citados autores ilustran su postura argumentando: Así, por ejemplo [...], a partir del principio²⁴ de que “todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna” conjuntamente con el enunciado de que “abaratar los créditos facilita que un mayor número de

²³ *Ídem.*, numeral 11.

²⁴ Sin intentar explicar el término «fuerza expansiva», se puede indicar que la principal fuente de la fuerza justificatoria de los principios consiste en su vínculo uno-a-uno con los correspondientes valores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personas acceda a una vivienda digna” puede concluirse, cuando menos, que “hay una razón para que el Estado abarate los créditos de la compra de viviendas”²⁵.

13. Por estas razones los principios contenidos en los procedimientos de la Ley Orgánica (y no lo son, en menor grado, que los previstos en la Constitución) no pueden concebirse sin referencia al resto del ordenamiento jurídico. Cada principio corresponde a un valor determinado, por ejemplo, se estipula que la igualdad, la libertad y la dignidad son valiosas y se le reconoce un valor moral inherente y absoluto que emana de cada persona²⁶. Es por ello que ATIENZA y MANERO afirman que, un principio, en sentido estricto “expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico (que son el reflejo de una determinada forma de vida)”²⁷

14. Llegado a este punto podemos sostener que el Tribunal Constitucional, con base en los citados principios de efectividad, favorabilidad, oficiosidad e informalidad, rectores del sistema de justicia constitucional, debió realizar una correcta interpretación del mandato claro y preciso de las disposiciones contenidas en los artículos 136, 137 y 138 del Decreto 523-09, y 60 y 98 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, para valorar si el recurrente-accionante era beneficiario de recibir la indemnización económica exigida.

15. En atención a lo expuesto, no compartimos, como hemos dicho, la improcedencia del amparo de cumplimiento pronunciada, en razón de que la citada norma no exige para que un servidor público sea beneficiado de la indemnización exigida, que tenga que ostentar un cargo de estatuto simplificado, en otras palabras, que de esta indemnización solo pueden ser

²⁵ PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.

²⁶En este sentido vid., RECASENS SICHES, L., *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2001, pp. 548-551 y BAERTSCHI, B., *Enquête philosophique sur la dignité*, Ed. Labor et Fides, Genève, 2005, pp. 19-21.

²⁷ PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

beneficiadas las personas con este cargo.

16. En definitiva, y para el futuro, en supuesto como el ocurrente es pertinente que esta Corporación admita el recurso, revoque la decisión, consecuentemente examine la acción, y con base los principios de efectividad, favorabilidad, informalidad y oficiosidad, proceda a declarar procedente la acción de amparo de cumplimiento tutelando en consecuencia los derechos fundamentales invocados por el amparista, señor Eduardo Holguín Veras.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

La cuestión planteada conduce, a que este Tribunal Constitucional para el porvenir en supuesto con igual o parecido plano fáctico, declare procedente la acción de amparo de cumplimiento y tutele los derechos invocados por el amparista.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo Sustituto.

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, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria