



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0761/23**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2023-0015, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Rasis Noemi Frolian Novas contra la Sentencia núm. 0030-2022-SSEN-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los doce (12) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, 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 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida**

La Sentencia núm. 0030-2022-SEN-00011, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022), y su dispositivo establece, textualmente, lo siguiente:

*PRIMERO: DECLARA, de oficio, improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento interpuesta en fecha 19 de marzo de 2021, por la señora RAISIS NOEMI FLORIÁN NOVAS, en contra del INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), su directora general, la señora BESADA MARÍA MANUELA SANTANA SIERRA DE BÁEZ, y la directora de recursos humanos, la señora DINANLLIRY ORTIZ, conforme a los motivos expuestos en la sentencia.*

*SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas.*

*TERCERO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.*

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

De conformidad con los documentos que reposan en el expediente, la referida sentencia fue notificada a la parte, ahora recurrente, señora Raisis Noemi Frolian Novas el ocho (8) de marzo del año dos mil veintidós (2022), mediante



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

Acto núm. 262/2022, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

**2. Presentación del recurso de revisión constitucional**

La parte recurrente, señora Ráisis Noemi Frolian Novas, interpuso el presente recurso de revisión constitucional el dieciséis (16) de marzo del año dos mil veintidós (2022), ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y fue recibido en este tribunal el diez (10) de enero de dos mil veintitrés (2023), a fin de que se anule la decisión recurrida. Los fundamentos de esta petición se expondrán más adelante.

El indicado recurso le fue notificado a la Procuraduría General Administrativa, al Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), a la señora Dinanlliry Ortiz, directora de Recursos Humanos del Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), a la Dirección del Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), mediante el Acto núm. 170/2022, del treinta (30) de mayo de dos mil veintidós (2022), del ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo.

**3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en su Sentencia núm. 0030-2022-SSEN-00011, dictada el diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022), declaró improcedente la acción de amparo, fundamentándose en los siguientes motivos:



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

11. *Conforme dispone el artículo 104 de la ley 137/11: (...) 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.*

12. *Respecto de la citada disposición legal, nuestro más alto intérprete Constitucional ha señalado que:*

*g) De tal contenido legal se colige que 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 vencer la 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]*

13. *En ese mismo tenor, el criterio jurisprudencial continúa definiendo la acción de amparo de cumplimiento como:*

*Una acción jurídica que tiene como finalidad hacer efectiva la materialización de una ley o acto de carácter administrativo en interés de vencer la 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.*

14. *Además, en cuanto a la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento, la mencionada Alta Corte Constitucional, a través del criterio establecido por medio de la sentencia TC/0141/18 y ratificado por la sentencia TC/0292/21, dispuso lo siguiente:*



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

*La procedencia de la acción de amparo de cumplimiento está supeditada al cumplimiento de tres requisitos fundamentales: a) que se trate de la vulneración de un derecho fundamental; b) que se pretenda el cumplimiento de una norma legal u acto administrativo, y c) que el reclamante haya exigido su cumplimiento y la autoridad persista en su incumplimiento.*

*15. En esas atenciones, la sentencia TC/0205/14, de fecha 3 de septiembre de 2014, determinó cual es el propósito de esta vía judicial extraordinaria, disponiendo lo siguiente:*

*El amparo de cumplimiento tiene como fundamento, según el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, obtener del juez de amparo una decisión mediante la cual se ordene a un funcionario o autoridad pública renuente, el cumplimiento de una norma legal, la ejecución o firma de un acto administrativo, dictar una resolución o un reglamento...*

*En el anterior contexto conveniente precisar que, la señora RAISIS NOEMI FLORIÁN NOVAS, mediante la presente acción, pretende suspender en sus efectos jurídicos el acto administrativo INAIPI-RLS-2021-5331 de fecha 16 de marzo de 2021, emitido por la entidad accionada; asimismo, procura su reposición en el cargo que ostentaba dentro de la institución accionada, y el pago de los salarios que dejó de percibir por efecto de su desvinculación.*

*16. En virtud de lo anterior, esta Primera Sala advierte que, lo pretendido por el amparista se aparta, considerablemente, del supuesto de hecho a que se contrae el aludido precepto legal (art. 104 LOTCPC), vale decir, el accionante, como ya se indicó, persigue, mediante la presente acción, suspender la eficacia de un acto administrativo que le desvincula de su puesto de trabajo, y consecuentemente, obtener su*



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

*reintegro; en tanto que, el amparo de cumplimiento está concebido para, sobre la base de establecer la afectación de un derecho fundamental, procurar conminar a la Administración Pública a cumplir con un deber administrativo o legal omitido, circunstancias que no se verifican en la especie, por lo que procede declarar la improcedencia de la acción intervenida..*

*17. Habiendo el tribunal declarado la improcedencia de la presente acción de cumplimiento, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión**

La parte recurrente, mediante su instancia, del dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022), solicita formalmente a este Tribunal:

*PRIMERO: Acoger en cuanto a la forma el presente RECURSO DE REVISION CONSTITUCIONAL, por haber sido interpuesto conforme a la ley y a la normativa procesal vigente.*

*SEGUNDO: ACOGER EN CUANTO AL FONDO el presente Recurso de Revisión Constitucional de Amparo, incoado por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, en contra de la Sentencia No. 0030-02-2022-SSEN-00011 de fecha 19 de Enero del año 2022, dictada por la PRIMERA Sala del Tribunal Superior Administrativo, en Consecuencia suspender los efectos de la desvinculación establecida notificación de desvinculación de la institución INAIPI-RLS2021-5331, de fecha 16 de marzo del 2021, emitida por la DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), por estar en*



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

*contradicción al acto administrativo emitido por el MINISTERIO DE ADMINISTRACION PUBLICA, RESOLUCION NO. 0060/2020, de fecha 23 de Marzo del año 2020.*

*TERCERO: ORDENAR la reposición de la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, en el cargo de AGENTE EDUCATIVO, CAIPI BOCA DE CACHON ID 36, DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI).*

*CUARTO: ORDENAR el pago retroactivo de todos los salarios dejados de percibir por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, desde la fecha en que fue desvinculada hasta su reincorporación al NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI).*

*QUINTO: CONDENAR AL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI), EL/LA DIRECTORA/A DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI), LA DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS ING. DINANLLIRY ORTIZ DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI) al pago de un astreinte diario de (RD\$10,000.00) DIEZ MIL PESOS, diarios por cada día retardo en el cumplimiento de la sentencia a intervenir.*

Como sustento de sus peticiones, la parte recurrente alega que:

*(...)RESULTA: A que la Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de Marzo del año 2020, emitida por el MINISTERIO DE ADMISTRACION PUBLICA (MAP), es un acto administrativo cuya finalidad es la protección al derecho del TRABAJO, DIGNIDAD*



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

*HUMANA, de los servidores públicos, durante perdurara el Estado de EMERGENCIA, provocado por el COVID-19, ya que prohíbe la Desvinculación de los servidores públicos durante la permanencia de dicho ESTADO DE EMERGENCIA.*

*RESULTA: A que la Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de Marzo del año 2020, emitida por el (MAP), es un acto Administrativo dictado por el Rector de la Administración Pública es decir un superior jerárquico del INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL PRIMERA INFANCIA (INAIFI), y por lo tanto dicha institución tenía que someterse a lo que ordeno su superior jerárquico.*

*RESULTA: A que el MINISTERIO DE ADMINISTRACION PUBLICA, tiene la facultad de dictar tantos actos administrativos desee, toda vez que las leyes 41-08 y 247-12, le otorgan esa facultad y el acto administrativo dictado por dicho Ministerio, se le impone a toda la Administración Pública.*

*RESULTA: A que la Resolución 0060/2020 de fecha 23 de Marzo del año 2020, es un acto favorables es decir que protege a los servidores públicos y la única manera de que no tenga ninguna validez o sea anulada es un proceso de declaratoria de lesividad, el cual no ha sido incoado por ninguna Institución Publica y por lo tanto ningún tribunal se ha referido a esta en este aspecto.*

*RESULTA: A que en fecha 16 de Marzo del año 2021, al momento de ser desvinculada la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, había estado de Emergencia como lo establece el DECRETO NO. 230-21 de fecha 16 de Abril del año 2021, emitido por el Presidente Luis Abinader, y por tanto se configura la condición que establece la*



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

*Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de Marzo del año 2020, emitida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACION PUBLICA (MAP).*

*RESULTA: A que mediante ticket No. 1854364, fue depositado en la Secretaria de la Corte Aqua dicho decreto 230-21, de fecha 16 de Abril del año 2021, el cual no fue tomado en cuenta al momento de fallar al fondo del proceso.*

*RESULTA: A que en la ACCION DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO interpuesta por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, nunca tuvo como objetivo atacar la eficacia del acto administrativo que la desvinculó, sino más bien el cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de Marzo del año 2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP).*

*RESULTA: A que la eficacia de un acto administrativo consiste en establecer los recursos que se pueden interponer en contra del acto administrativo y los plazos, cosa que nunca fue mencionada ni atacada en el amparo de cumplimiento. (...)*

*RESULTA: A que con la actuación no cumplimiento de los accionados (sic) se le vulnero a la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, sus derechos fundamentales establecidos en los arts. 39, 62 y 69 de la constitución dominicana consistente en el DERECHO A LA IGUALDAD, TRABAJO Y TUTELA JUDICIAL Y DEBIDO PROCESO.*

*RESULTA: El amparo de cumplimiento interpuesto por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, fue introducido cumpliendo todos los requisitos que establece la Ley 137-11 en los artículos 104 y*



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

*siguiente, los cuales fueron claramente definidos en la Sentencia TC/0050/2022 del Tribunal Constitucional.*

**DE DERECHO**

*RESULTA: A que el Artículo 104 de la Ley 137-11 Establece 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.*

*RESULTA: A que el Artículo 107 de la Ley 137-11 establece: Requisito y Plazo. Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requerirá que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los quince días laborables siguientes a la presentación de la solicitud.*

*Párrafo I.- La acción se interpone en los sesenta días contados a partir del vencimiento, de ese plazo.*

*Párrafo II.- No será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.*

*RESULTA: A que el artículo 38 de la Constitución Dominicana establece: Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La*



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

*dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

*RESULTA: A que el artículo 39 de la Constitución Dominicana establece: Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de Color negro, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, len-gua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.*

*RESULTA: A que el art. 62 de la Constitución Dominicana establece: El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia.*

*RESULTA: A que el art. 69 de la Constitución Dominicana establece: Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas.*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión**

No consta en el expediente escrito de defensa de la parte recurrida, pese a que, como se indicó previamente, fue notificada del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, mediante Acto núm. 170/2022, del treinta (30) de mayo de dos mil veintidós (2022), del ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo.



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

**6. Dictamen de la Procuraduría General Administrativa**

La Procuraduría General Administrativa mediante su escrito de defensa depositado el veintidós (22) de junio de dos mil veintidós (2022), solicita formalmente a este Tribunal:

*DE MANERA PRINCIPAL:*

*ÚNICO: DECLARAR INADMISIBLE el Recurso de Revisión Constitucional interpuesto por la RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, contra de la Sentencia No. 0030-02-2022-SSEN-000II, de fecha 19 de enero del año 2022, en virtud de lo establecido en artículos 95 y 100 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*DE MANERA SUBSIDIARIA:*

*ÚNICO: Que sea RECHAZADO el Recurso de Revisión interpuesto por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, en contra de la Sentencia No. 0030-02-2022-SSEN-000II, de fecha 19 de enero del año 2022, por improcedente, mal fundado y carente de base legal; y en consecuencia CONFIRMAR en todas sus partes dicha sentencia, por haber sido emitida conforme a la ley y al debido proceso.*

Como fundamento de su solicitud, la Procuraduría General Administrativa, arguye, entre otros, los siguientes motivos:

*ATENDIDO: A que la sentencia recurrida en sus numerales 10, 16 y 17 de las páginas 7 y 8 contiene los motivos en que fundamentó su decisión:*



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

*10. El ejercicio aludido en lo anterior obedece a la potestad que tiene un juez de amparo, en virtud de lo establecido en el artículo 85, de la ley 137-11, cuyo texto dispone: El juez suplirá de oficio cualquier medio de derecho y podrá decidir en una sola sentencia sobre el fondo y sobre los incidentes, si los ha habido, excepto en lo relativo a las excepciones de incompetencia.*

*16.(...), la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, mediante la presente acción, pretende suspender en sus efectos jurídicos el acto administrativo INAIPI-RLS-2021-5331 de fecha 16 de marzo de 2021, emitido por la entidad accionada; asimismo, procura su reposición en el cargo que ostentaba dentro de la institución accionada, y el pago de los s que dejo de percibir por efecto de su desvinculación.*

*17.En virtud de lo anterior, esta Primera Sala advierte que, lo pretendido por el amparista se aparta, considerablemente, del supuesto de hecho a que se contrae el aludido precepto legal (art. 104 LOTCPC), vale decir el accionante, como ya se indicó, persigue, mediante la presente acción, suspender la eficacia de un acto administrativo que le desvincula de supuesto de trabajo, y consecuentemente, obtener su reintegro; en tanto, que el amparo de cumplimiento está concebido para, sobre la base de establecer la afectación de un derecho fundamental, procurar conminar a la Administración pública a cumplir con un deber administrativo o legal omitido, circunstancias que no se verifican en la especie, por lo que procede declaró la improcedencia de la acción intervenida.*

*ATENDIDO: A que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaro de oficio, improcedente el amparo de cumplimiento solicitado por la recurrente, en virtud del que el mismo*



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

*no se ajusta a lo establecido en el artículo 104 de la ley 137/11, y en virtud al criterio establecido por nuestro más alto tribunal Constitucional en su sentencia No.TC/0292/21, en la cual establece: Que la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento está supeditada al cumplimiento de tres requisitos: 1-) que se trate de la vulneración de un derecho fundamental; 2-) que se pretenda el cumplimiento de una disposición legal u acto administrativo y 3-) que el reclamante haya exigido su cumplimiento, y que la autoridad persista en su incumplimiento.*

*ATENDIDO: A que de acuerdo con el artículo 95 de la ley 137-11, el recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación, por lo que el presente recurso ser declarado inadmisibles por extemporáneo.*

*ATENDIDO: A que el recurso de Revisión interpuesto por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, carece de especial transcendencia o relevancia constitucional, es decir, no satisface los requerimientos previstos en el Artículo 100 de la Ley No.137-11.*

*ATENDIDO: Que el objeto de la Acción de Amparo es tutelar efectivamente los derechos fundamentales de carácter universal, reconocidos y garantizados por la Constitución.*

*ATENDIDO: A que la sentencia recurrida, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada con estricto apego a la Constitución y a las leyes de la República, y contiene motivos de hecho y derecho más que suficiente, razón por la cual deberá ser confirmada en todas sus partes.*



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

**7. Pruebas documentales**

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

1. Sentencia núm. 0030-2022-SSEN-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022).
2. Acto núm. 262/2022, del ocho (8) de marzo del año dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notifica la sentencia impugnada a la recurrente.
3. Instancia recursiva depositada el dieciséis (16) de marzo del año dos mil veintidós (2022), ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación.
4. Acto núm. 170/2022, del treinta (30) de mayo de dos mil veintidós (2022), del ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo, mediante el cual fue notificado el recurso a la Procuraduría General Administrativa, al Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), a la señora Dinanlliry Ortiz, directora de Recursos Humanos del Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), a la Dirección del Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI).
5. Escrito depositado por la Procuraduría General Administrativa, depositado el cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022).



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

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

**8. Síntesis del conflicto**

De conformidad con los hechos y argumentos relatados por las partes, el conflicto se contrae a la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la hoy recurrente, Raisis Noemí Frolian Novas, con el objeto principal, según los pedimentos formales expresados por esta en su acción, de que fueran suspendidos los efectos de la desvinculación establecida mediante la Notificación marcada como INAIPI-RLS2021-5331, del dieciséis (16) de marzo de dos mil veintiuno (2021), emitida por la Dirección de Recursos Humanos del Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), por alegadamente estar en contradicción con el acto administrativo emitido por el Ministerio de Administración Pública, mediante Resolución núm. 060/2020, del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020); al tiempo de procurar fuera reintegrada en la institución referida.

La precitada acción de amparo de cumplimiento, fue resuelta mediante la Sentencia núm. 0030-2022-SSSEN-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022). En su fallo, el juez de amparo declaró improcedente la acción en cuestión, por entender, esencialmente, que las pretensiones de la accionante-hoy recurrente- escapaban del marco jurídico relativo al amparo de cumplimiento, decisión ésta objeto del recurso de revisión de amparo que ocupa la atención de este Tribunal.



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

**9. Competencia**

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

**10. Inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

Para este Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión resulta inadmisibile por los siguientes motivos de derecho:

a. Los presupuestos procesales esenciales de admisibilidad del recurso de revisión de sentencia de amparo han sido establecidos por el legislador en la Ley núm. 137-11, y son, esencialmente, los siguientes: sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (artículo 95); inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (artículo 96), calidad de los recurrentes (artículo 97) y satisfacción de la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada (artículo 100), los cuales serán revisados en el mismo orden plasmado por el legislador.

b. En primer lugar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión de amparo debe ser interpuesto en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la fecha de la notificación de la sentencia. En relación con el referido plazo de cinco (5) días previsto en el texto mencionado anteriormente, el Tribunal Constitucional estableció, en la Sentencia núm. TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que:



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

*(...) este plazo debe considerarse franco y solo serán computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal mediante sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Todo ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales.*

c. En atención a lo anterior, al evaluar el cumplimiento del presupuesto admisibilidad concerniente al plazo, se observa que la Sentencia núm. 0030-2022-SSEN-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022), fue notificada a la parte recurrente señora Rasis Noemi Frolian Novas, el ocho (8) de marzo del año dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 262/2022, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mientras que el recurso fue interpuesto el dieciséis (16) de marzo del año dos mil veintidós (2022), es decir, dentro del plazo legal dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica núm. 137-11, por lo que el alegato de la Procuraduría General de la Administrativa respecto a la extemporaneidad del recurso se rechaza sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo presente decisión.

d. Por otra parte, el artículo 96 de la aludida Ley núm. 137-11 establece que el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo y que en este se harán constar además de *manera clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*, disposición ésta que cuyo cumplimiento ha sido exigido por este Tribunal en múltiples ocasiones, entre ellas, mediante sus Sentencias TC/0195/15, del veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015); TC/0670/16, del catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y más recientemente TC/0326/2022, del veintiséis (26) de



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

septiembre de dos mil veintidós (2022), reiterando en esta última decisión lo siguiente:

*i. Dentro de los parámetros establecidos por este colegiado en cuanto a la aplicación del referido artículo 96, cabe señalar el rol supletorio desempeñado por el artículo 44 de la Ley núm. 834, del quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978), el cual dispone que constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada. Con relación a esta disposición, este órgano constitucional sostuvo en su Sentencia TC/0035/13 que la enumeración de las causales de inadmisibilidad del indicado texto no resulta limitativa, sino puramente enunciativa. Fundó su criterio en el argumento de que la enumeración de dichas causales está precedida de la expresión tal como, lo cual significa que no son las únicas y que, en consecuencia, pueden haber otras. La situación hubiere sido distinta en caso de que la enumeración estuviere precedida de una expresión cerrada, como sería las causales de inadmisión son ....*

*j. En este contexto, dado que el referido artículo 44 no entra en contradicción con los principios ni con la naturaleza de la justicia constitucional, el Tribunal Constitucional se ha auxiliado de dicha disposición normativa para decidir casos análogos al que nos ocupa. Para ello ha tomado como base el principio de supletoriedad consagrado en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, el cual expresa que, respecto a la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo*



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

*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.*

*k. Con relación a lo precedentemente expuesto, el Tribunal Constitucional decidió la suerte de un recurso de revisión de sentencia de amparo análogo mediante la Sentencia TC/0195/15. Al respecto concluyó que el recurrente se limitó a presentar ante este colegiado los argumentos sometidos ante el juez de amparo, obviando precisar los agravios causados por el fallo recurrido, omisión que impidió a esta sede constitucional emitir un fallo sobre la decisión recurrida, razón por la cual procede declarar la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo [...].<sup>1</sup>*

e. Sobre el particular, este Tribunal ha observado que, en la especie, las exigencias del referido artículo 96 no quedan satisfechas, pues la parte recurrente en su instancia no argumenta, no motiva, o bien no específica de manera clara y precisa cuáles fueron los agravios provocados a sus derechos fundamentales que se atribuyen particularmente a la decisión recurrida, limitándose a citar disposiciones legales sin explicar cómo fueron vulneradas dichas disposiciones por el juez *a quo*. Así las cosas, la instancia recursiva no pone a este Tribunal en condiciones de ponderar los agravios o bien la vulneración de derechos fundamentales que resultó como consecuencia del dictado de la sentencia recurrida, por lo que, ante tal insuficiencia de motivos y argumentos, no se satisface el contenido del artículo 96 de la Ley núm. 137-11.

f. En razón de todo lo expuesto y tomando en cuenta los precedentes de este Tribunal, es que se concluye que la instancia recursiva no satisface los

<sup>1</sup> Sentencia núm. TC/0326/2022, de veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintidós (2022), págs.15 y 16.



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

requisitos contenidos en el artículo 96 de la indicada Ley núm. 137-11, situación que impide que este Tribunal conozca el fondo del asunto, imponiéndose, en consecuencia, declarar inadmisibile el recurso de revisión en materia de amparo interpuesto por la señora Raisis Noemi Frolian Novas contra la Sentencia núm. 0030-2022-SSen-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022).

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y Manuel Ulises Bonnelly Vega, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos. Constan en acta el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE** el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Raisis Noemi Frolian Novas, contra la Sentencia núm. 0030-2022-SSen-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022).

**SEGUNDO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Raisis Noemi



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

Frolian Novas y al Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), a la Dirección de Recursos Humanos del Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI), a la Dirección del Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI); y a la Procuraduría General Administrativa.

**TERCERO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución; 7.6 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).

**CUARTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución y 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 los honorables jueces que en su mayoría de



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

votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto disidente, mi discrepancia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del pleno; en razón de las consideraciones que se enuncian en lo adelante.

**VOTO DISIDENTE:**

**I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO**

1. El dieciséis (16) de marzo del año dos mil veintidós (2022), la señora Raisis Noemi Frolian Novas, recurrió en revisión constitucional de decisión de amparo la Sentencia núm. 0030-2022-SSen-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo de fecha diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022), que declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento radicada por esta, tras considerar, que el amparista incumplió las previsiones del artículo 104 de la referida Ley 137-11, debido a que este persigue suspender los efectos de un acto administrativo que le desvinculó de su puesto de trabajo, y con ello obtener su reintegro, actuación que a juicio del juzgador es contraria al objeto de este régimen de amparo, porque está concebido para restablecer la afectación de un derecho fundamental, procurando conminar a la Administración Pública a cumplir con un deber administrativo o legal que ha sido omitido.

2. Los honorables jueces que componen este Tribunal, concurrieron con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisibile el recurso de revisión de que se trata, tras considerar, que la instancia contentiva de este no contiene argumentos claros y precisos que indiquen los agravios que le ha causado la sentencia objeto de impugnación, situación que a su juicio, no coloca a esta sede constitucional en condiciones para emitir una decisión sobre la sentencia recurrida, por no satisfacer los requisitos exigidos en el artículo 96 de la Ley núm. 137-11.



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

3. Sin embargo, en argumento a contrario, consideramos, que esta corporación constitucional ante los supuestos fácticos de este recurso debió proteger los derechos fundamentales a la igualdad<sup>2</sup>, al trabajo<sup>3</sup> y la tutela judicial efectiva y debido proceso<sup>4</sup>, alegados por la recurrente, en atención a las previsiones del artículo 7<sup>5</sup> de la precitada Ley 137-11.

**II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTION PLANTEADA PROCEDIA QUE ESTA CORPORACION DECLARE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO, REVOQUE LA SENTENCIA Y EXAMINE EL FONDO DEL CONFLICTO PROCURANDO TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ALEGADOS.**

4. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, este colegiado constitucional declaró inadmisibile el recurso de revisión, con base en los razonamientos siguientes:

*“(...) 9.5. Sobre el particular, este Tribunal ha observado que en la especie, las exigencias del referido artículo 96 no quedan satisfechas, pues la parte recurrente en su instancia no argumenta, no motiva, o bien no específica de manera clara y precisa cuáles fueron los agraviados*

<sup>2</sup> Artículo 39 de la Constitución.

<sup>3</sup> Artículo 62 de la Constitución.

<sup>4</sup> Artículos 68 y 69 de la Constitución.

<sup>5</sup> Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:

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



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

*provocados a sus derechos fundamentales que se atribuyen particularmente a la decisión recurrida, limitándose a citar disposiciones legales sin explicar cómo fueron vulneradas dichas disposiciones por el juez a quo. Así las cosas, la instancia recursiva no pone a este Tribunal en condiciones de ponderar los agravios o bien la vulneración de derechos fundamentales que resultó como consecuencia del dictado de la sentencia recurrida, por lo que, ante tal insuficiencia de motivos y argumentos, no se satisface el contenido del artículo 96 de la Ley núm. 137-11.*

*9.6. En razón de todo lo expuesto y tomando en cuenta los precedentes de este Tribunal, es que se concluye que la instancia recursiva no satisface los requisitos contenidos en el artículo 96 de la indicada Ley núm. 137-11 situación que impide que este Tribunal conozca el fondo del asunto, imponiéndose en consecuencia declarar inadmisibile el recurso de revisión en materia de amparo interpuesto por la señora Rasis Noemi Frolian Novas contra la sentencia núm. 0030-2022-SSEN-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022).”*

5. Sin embargo, este Tribunal Constitucional debió declarar la admisibilidad del recurso, revocar la sentencia, examinar el fondo de la acción con el fin de tutelar los derechos fundamentales invocados, en razón de que en la instancia contentiva del recurso la recurrente, señora Rasis Noemi Frolian Novas, cumplió con exponer los agravios que le provocó la sentencia recurrida al sostener en la instancia contentiva del recurso lo siguiente:

*“RESULTA: A que en la ACCION DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO interpuesta por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, nunca tuvo como objetivo atacar la eficacia del acto administrativo que la desvinculó, sino más bien el cumplimiento de lo establecido en la*



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

*Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de Marzo (sic) del año 2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP).*

*RESULTA: A que la eficacia de un acto administrativo consiste en establecer los recursos que se pueden interponer en contra del acto administrativo y los plazos, cosa que nunca fue mencionada ni atacada en el amparo de cumplimiento. (...)*

*RESULTA: A que con la actuación no cumplimiento de los accionados (sic) se le vulnero a la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, sus derechos fundamentales establecidos en los arts. 39, 62 y 69 de la constitución dominicana consistente en el DERECHO A LA IGUALDAD, TRABAJO Y TUTELA JUDICIAL Y DEBIDO PROCESO.*

*RESULTA: El amparo de cumplimiento interpuesto por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, fue introducido cumpliendo todos los requisitos que establece la Ley 137-11 en los artículos 104 y siguiente, los cuales fueron claramente definidos en la Sentencia TC/0050/2022 del Tribunal Constitucional.”*

6. Como se observa, el requerimiento exigido en el artículo 96 de la referida Ley 137-11, a nuestro juicio, se encuentra satisfecho en el aludido recurso, en tanto la recurrente, expone en términos escueto, pero más o menos, claros y precisos los agravios causado por la sentencia recurrida, pues como se indica, el texto transcrito objeta que el fallo no le tuteló los derechos y garantías fundamentales a la igualdad, libertad, al trabajo, y la tutela judicial efectiva y debido proceso, concluyendo a efecto de ello, lo siguiente:

*PRIMERO: Acoger en cuanto a la forma el presente RECURSO DE REVISION CONSTITUCIONAL, por haber sido interpuesto conforme a la ley y a la normativa procesal vigente.*

*SEGUNDO: ACOGER EN CUANTO AL FONDO el presente Recurso de Revisión Constitucional de Amparo, incoado por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, en contra de la Sentencia No. 0030-02-*



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

*2022-SSEN-00011 de fecha 19 de Enero del año 2022, dictada por la PRIMERA Sala del Tribunal Superior Administrativo, en Consecuencia suspender los efectos de la desvinculación establecida notificación de desvinculación de la institución INAIPI-RLS2021-5331, de fecha 16 de marzo del 2021, emitida por la DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), por estar en contradicción al acto administrativo emitido por el MINISTERIO DE ADMINISTRACION PUBLICA, RESOLUCION NO. 0060/2020, de fecha 23 de Marzo del año 2020. (sic)*

*TERCERO: ORDENAR la reposición de la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, en el cargo de AGENTE EDUCATIVO, CAIPI BOCA DE CACHON ID 36, DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI).*

*CUARTO: ORDENAR el pago retroactivo de todos los salarios dejados de percibir por la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, desde la fecha en que fue desvinculada hasta su reincorporación al NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI).*

*QUINTO: CONDENAR AL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), EL/LA DIRECTORA/A DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), LA DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS ING. DINANLLIRY ORTIZ DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI) al pago de un astreinte diario de (RD\$10,000.00) DIEZ MIL PESOS, diarios por cada día retardo en el cumplimiento de la sentencia a intervenir. (sic)*



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

- **Aplicación en la especie de principios rectores.**

7. 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 garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.*<sup>6</sup>

*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.*<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ley 137-11. Artículo 7, numeral 5.

<sup>7</sup> *Ídem.*, numeral 5.



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

*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.<sup>8</sup>*

*Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.<sup>9</sup>*

8. 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.

9. 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.

10. Para ATIENZA Y MANERO los principios son más que reglas [...] en dos sentidos. Por un lado, porque al estar enunciados –o poder enunciarse– en

<sup>8</sup> *Ídem.*, numeral 11.

<sup>9</sup> *Ídem.*, numeral 9.



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

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 principio<sup>10</sup> 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 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”<sup>11</sup>.

11. 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 persona<sup>12</sup>. 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)”<sup>13</sup>.

12. 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 de ser necesario una interpretación extensiva de la norma contenida en el artículo 96 de la referida Ley 137-11 y, en ese orden, declarar su cumplimiento.

13. Como sabemos, la interpretación extensiva es aquella en la que se extiende el radio de acción de la norma a otros supuestos no contemplados en su significado. GUASTINI<sup>14</sup> identifica dos argumentos de la interpretación

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.

<sup>12</sup> En 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.

<sup>13</sup> PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.

<sup>14</sup> GUASTINI, RICCARDO. “*Estudio sobre la Interpretación Jurídica*”. Primera edición, 1999. Pp. 35-36.



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

extensiva: el argumento a *fortiori* y el argumento a *simil* o *analógico*. El argumento *a fortiori* penetra en la razón que conduce un hecho hacia una consecuencia jurídica determinada. El argumento *analógico* busca extender la ratio de una norma a una situación o hecho similar, para el cual fue creada la norma. Mediante este argumento la norma se extiende a situaciones no previstas por el legislador.

14. Es importante destacar que la Ley 137-11 en el artículo 76 numeral 6 previó el supuesto en que los principios de informalidad y efectividad tienen aplicación concreta al disponer que *[l]a persona reclamante que carezca de aptitud para la redacción del escrito de demanda, puede utilizar los servicios del tribunal o del empleado que éste indique...* Dicha disposición normativa proporciona al amparista el medio procesal idóneo para subsanar limitaciones que resulten de la redacción de su escrito, y pueda ejercer de manera efectiva su derecho constitucional de acceder a la vía del amparo para reclamar la protección de sus derechos fundamentales.

15. Y es que, conforme lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución, la acción de amparo es un procedimiento que *no está sujeto a formalidades*, por lo que su inadmisibilidad o improcedencia “debe ser la excepción, siendo la admisibilidad o procedencia la regla”<sup>15</sup>.

16. En atención a lo expuesto, no compartimos la inadmisibilidad pronunciada con base en el criterio de que este colegiado no se encuentra en condiciones de emitir un fallo sobre la decisión impugnada en revisión; consideramos por tanto que en el cauce de un proceso de amparo, caracterizado por estar libre de formalismos y obstáculos que limiten el acceso a una tutela judicial efectiva, bastaría con una simple lectura del recurso para identificar las violaciones que el recurrente aduce le causó la sentencia recurrida.

<sup>15</sup> Ver Sentencia TC/0197/13 del 31 de octubre de 2013.



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

17. De manera que, en los procesos constitucionales, en atención al principio de supremacía constitucional que proclama la Constitución, debe prevalecer la garantía del pleno goce de los derechos fundamentales, libres de formalismos irrazonables que lo limiten o supriman, máxime cuando la norma procesal es una herramienta para su materialización; y, es que como sostiene HÄBERLE, [e]l *Derecho Procesal Constitucional significa en dos sentidos la concretización de la Constitución. De un lado, es por sí mismo un Derecho Constitucional concretizado, y por otro le sirve al TFCA<sup>16</sup> a concretizar la Constitución...*<sup>17</sup>

18. Para el suscribiente de este voto, una solución más garantista para el caso ocurrente era posible y necesaria, ya que la interpretación restrictiva de una de las normas que rigen el proceso de amparo ha conllevado la aplicación de un criterio insuficiente que en modo alguno asegura la efectividad del derecho al recurso, cuya protección este órgano constitucional está llamado a garantizar.

19. En definitiva, el presente voto tiene como fin establecer que, en supuesto como el ocurrente, esta Corporación debe admitir el recurso, revocar la decisión recurrida, y conocer la acción, con el objetivo de tutelar los derechos alegados como conculcados con base en los principios rectores del sistema de justicia constitucional de oficiosidad, efectividad, favorabilidad e informalidad concediendo en favor de la amparista una tutela judicial diferencia<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Tribunal Federal Constitucional Alemán.

<sup>17</sup> HÄBERLE, PETER. “El Derecho Procesal Constitucional como Derecho Constitucional concretizado frente a la judicatura del Tribunal Federal Constitucional alemán”, en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, 2002, p. 29.

<sup>18</sup> Artículo 7.4 y 11 de la Ley 137-11: Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: (...) 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 cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades. (...) 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.



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

### **III. POSIBLE SOLUCIÓN**

La cuestión planteada conduce, a que este Tribunal Constitucional en supuesto con igual o parecido plano fáctico, examine el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 96 de la Ley 137-11 con base en los citados principios de oficiosidad, efectividad, favorabilidad e informalidad, para conocer el fondo del conflicto planteado, concediendo en base a estos de ser necesario una tutela judicial diferenciada, dictando -si procediere- las providencias de lugar en torno a la protección y restitución de los derechos fundamentales vulnerados.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**ALBA LUISA BEARD MARCOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y de acuerdo a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que exponaremos a continuación:

1. De conformidad con los documentos depositados en el expediente, el conflicto surge con la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la ciudadana Raisis Noemi Frolian Novas contra el Instituto Nacional de Atención Integral a La Primera Infancia (INAIPI) por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en procura de que, fueran suspendidos los efectos de su desvinculación acontecida mediante notificación marcada como INAIPI-RLS2021-5331, de fecha dieciséis (16) de marzo del año dos mil veintiuno (2021), emitida por la entonces directora de recursos humanos de ese organismo, alegando que contradice lo dispuesto por la Resolución núm.



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

060/2020 de fecha veintitrés (23) de marzo del dos mil veinte (2020) emitida por el Ministerio de Administración Pública<sup>19</sup>.

2. En relación a lo anterior, el referido tribunal por medio de la sentencia núm. 0030-2022-SSEN-00011, dictada en fecha diecinueve (19) de enero del año dos mil veintidós (2022), declaró improcedente la acción en cuestión, fundamentado, esencialmente, en que, *“lo pretendido por el amparista se aparta, considerablemente, del supuesto de hecho a que se contrae el aludido precepto legal (art. 104 LOTCPC)”*.

3. Luego, al estar inconforme con la decisión antes citada, la señora Raisis Noemi Frolian Novas incoó un recurso de revisión de amparo ante este colegiado constitucional.

4. Respecto a tal impugnación, la mayoría calificada de este pleno decidió declarar inadmisibile el indicado recurso, por no satisfacer los requisitos contenidos en el artículo 96 de la Ley núm. 137-11, sustentado, básicamente, en las siguientes motivaciones:

*“Este Tribunal ha observado que, en la especie, las exigencias del referido artículo 96 no quedan satisfechas, pues la parte recurrente en su instancia no argumenta, no motiva, o bien no específica de manera clara y precisa cuáles fueron los agravios provocados a sus derechos fundamentales que se atribuyen particularmente a la decisión recurrida, limitándose a citar disposiciones legales sin explicar cómo fueron vulneradas dichas disposiciones por el juez a quo. Así las cosas, la instancia recursiva no pone a este Tribunal en condiciones de ponderar los agravios o bien la vulneración de derechos fundamentales que resultó como consecuencia del dictado de la sentencia recurrida,*

<sup>19</sup>Acto administrativo que suspende los plazos para interponer solicitudes, reclamaciones, acciones, recursos y actuaciones administrativas y prohíbe la cancelación de Servidores Públicos de los entes y órganos de la Administración Pública durante el estado de emergencia.

Expediente núm. TC-05-2023-0015, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Raisis Noemi Frolian Novas contra la Sentencia núm. 0030-2022-SSEN-00011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022).



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

*por lo que, ante tal insuficiencia de motivos y argumentos, no se satisface el contenido del artículo 96 de la Ley núm. 137-11.”*

5. Como vemos de los motivos previamente señalados, la cuota mayor de jueces de esta sede constitucional, estableció que la recurrente en su instancia no argumenta, ni motiva de manera clara cuáles fueron los supuestos agravios, respecto a derechos fundamentales que se le pueden atribuir a la decisión objetada, y sólo se limita a citar disposiciones legales, sin explicar cómo fueron transgredidas tales normas por el juez *a quo*.

6. Si bien esta juzgadora concurre con la decisión adoptada, en el sentido de declarar inadmisibles los recursos de revisión, por no exponer de forma clara y precisa los agravios que le ha ocasionado el fallo recurrido, sin embargo, considera que, tratándose de un proceso de amparo en que se invocan violaciones a derechos fundamentales, este órgano de justicia constitucional deberá en el futuro ponderar casos como el de la especie, y suplir de oficio la insuficiencia argumentativa de los recurrentes.

7. En ese orden, observamos que, aun cuando, dicha recurrente expone argumentos con relación a los hechos ocurridos y no ataca de manera directa la sentencia recurrida, no menos cierto es que, en la instancia recursiva se establecen algunos alegatos sobre la afectación de derechos fundamentales, como se hace constar en la página 8 de la presente decisión, en la cual se indica que, el fallo impugnado, presuntamente, incurrió en los siguientes agravios:

*“A que con la actuación no cumplimiento de los accionados (sic) se le vulnero a la señora RAISIS NOEMI FLORIAN NOVAS, sus derechos fundamentales establecidos en los arts. 39, 62 y 69 de la constitución dominicana consistente en el derecho a la igualdad, trabajo y tutela judicial y debido proceso.”*

8. En vista de lo anterior, a nuestro modo de ver, estas supuestas vulneraciones pudieron haber sido ponderadas por este plenario supliendo de



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

oficio cualquier insuficiencia argumentativa, y determinando si efectivamente esos derechos fundamentales invocados fueron infringidos o no, que es justamente la atribución que la ley le confiere a este Tribunal Constitucional, no otros asuntos que más bien se refieren a hechos de la causa.

**CONCLUSIÓN:**

Quien suscribe este voto salvado, estima, que este colegiado, respecto de los agravios señalados por la recurrente, según se hace constar en la página 8 de esta sentencia, antes transcritos, si bien no son argumentos suficientemente claros, precisos y elaborados que se le atribuyan a la decisión recurrida, consideramos, que, en el futuro, este órgano constitucional bien pudiera examinar si alegatos similares en los que se invocan derechos y garantías fundamentales tienen méritos jurídicos o no, supliendo las posibles insuficiencias argumentativas y precisando si ciertamente se verifican o no las transgresiones a tales derechos.

Y es que el amparo es una acción de tutela de derechos fundamentales, por lo que, en virtud de los principios de efectividad e informalidad establecidos en el artículo 7 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucionales y de los Procedimientos Constitucionales, no pueden ni deben exigirse radicalmente los rigores formalistas que imperan, por ejemplo, para los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales.

En ese sentido, y en apoyo de nuestra posición, basta con citar lo dispuesto por el artículo 7, numeral 4, de la Ley 137-11, al consagrar el principio de efectividad dispone lo siguiente:

*“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*



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

*utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.”*

En suma, aplicando adecuadamente el principio de efectividad a casos como el de la especie, el Tribunal Constitucional puede suplir de oficio la insuficiencia argumentativa del recurrente y determinar si realmente en el caso que se le plantea hay indicios o evidencias de vulneraciones o no a los derechos y garantías fundamentales invocados por el recurrente en amparo.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**