



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/1016/23**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2023-0171, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Ana A. Villanueva Sánchez contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, 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 del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida**

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo emitió la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165 el siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021) en ocasión de la acción de amparo de cumplimiento incoada por Ana A. Villanueva Sánchez en contra de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), Andrés Astacio, en calidad de vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de las EDE; el Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama, en su calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS). La misma dicta en su parte dispositiva lo siguiente:

*PRIMERO: DECLARA INADMISIBLE la presente acción constitucional de, interpuesta en fecha 02 de noviembre de 2020, por la señora ANA ALTAGRACIA VILLANUEVA SANCHEZ, contra la CORPORACIÓN DOMINICANA DE EMPRESAS ELÉCTRICAS ESTATALES (C.D.E.E.E.), y el señor ANDRÉS ENMANUEL ASTACIO POLANCO, DIRECCIÓN CENTRAL DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD, y el DR. MARIO LAMA, por existir otra vía judicial que permite obtener la protección efectiva del derecho fundamental invocado, de conformidad a las disposiciones del artículo 70, numeral 1 O de la Ley No. 13 7-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, como lo es la vía contenciosa administrativa por ante éste Tribunal Superior Administrativo, conforme los motivos indicados.*

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



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

*TERCERO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal, a las partes envueltas en el proceso y al Procurador General Administrativo.*

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

La sentencia recurrida le fue notificada a la parte recurrente el veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021), mediante Acto núm. 573/2021, instrumentado por Wilfredo Chireno González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

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

La parte recurrente interpuso el presente recurso el tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021), mediante escrito depositado ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional.

El referido recurso fue notificado a la parte recurrida, CDEEE, mediante Acto núm. 3121/2022, del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022),<sup>1</sup> instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo; al Servicio Nacional de Salud (SNS) el veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 1947/2022, instrumentado por el ministerial Robinson González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo,<sup>2</sup> y a la Procuraduría General Administrativa mediante el Acto 1279/2021, del primero (1<sup>ero</sup>) de

<sup>1</sup> De igual manera, consta el Acto 128/2022, instrumentado por el ministerial Robinson González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo

<sup>2</sup> De igual manera, consta el Acto 2616/2022, instrumentado por Raymi Yoel del Orbe Regalado el ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022).



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

noviembre de dos mil veintiuno (2021) instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

**3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró la inadmisibilidad de la acción constitucional de amparo de cumplimiento interpuesta por la parte recurrente, entre otros, por los siguientes motivos:

*El caso que ocupa a esta Primera Sala se sustenta en que la señora Ana Altagracia Villanueva, según alega, que fue trasladada por las disposiciones expresa del artículo 44 de la ley 397-2019, en vista de la disolución del seguro social por lo que fue transferida a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), al presentarse le dijeron que era una persona vulnerable que la enviaron a la casa, que la estarían llamando para presentarse a trabajar, en vista de la situación pandémica que presenta el mundo, y por esta ser una persona en estado de vulnerabilidad, de forma posterior la accionante fue al fondo de pensiones para ver como aplicaba, ahí fue donde tuvo la noticia de que para aplicar debía está laborando, por lo que entiende que la forma en la que fue llevado su caso, en el proceso de la transferencia de institución, no ha podido optar por la pensión, y a la vez no se le dio cumplimiento al artículo 44, de la ley 397-2019, puesta se han vulnerado derechos constitucionales tales como: dignidad humana, derecho de igualdad, la protección a la persona de la tercera edad y a la seguridad social y el derecho al trabajo, derechos que son fundamentales e inherente, la hoy accionante.*

[...]



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

*24. En consecuencia, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar los derechos constitucionales invocados, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva, esto es, que ésta presenta trastornos procesales que impedirían la tutela eficaz de los derechos fundamentales.*

*25. En ese sentido, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por la accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie, cabe destacar, que el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, que proporciona un nivel de averiguación y exhaustividad que implica contestar efectivamente las pretensiones del amparista, si bien, el Tribunal Constitucional a lo largo de sus labores jurisdiccionales ha reconocido en e I amparo una vía idónea para tutelar derechos fundamentales, en la especie, la accionante persigue ser restituida en su cargo para poder optar por la pensión, que cualquier amenaza o afectación a derechos fundamentales reconocidos y determinados, pueda ser, en principio, ante la eventualidad de que los mismos sean cuestionable y objetos de una contestación seria, es a los órganos judiciales correspondientes a los que les incumbe determinar, tras agotar los procesos de justicia ordinaria de lugar, si corresponde o no otorgar a favor de la accionante el reintegro a sus funciones y consecuentemente el pago de los salarios alegadamente dejados de percibir y, de paso, garantizar su efectiva protección.*

[...]

*28. En ese orden, conviene recordar que la finalidad de la acción constitucional de amparo reside en la restauración de un derecho*



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

*fundamental afectado o amenazado de serlo; sin embargo, su ejercicio no es apropiado para resolver un evidente conflicto sobre las transferencias de instituciones, el pago de salarios alegadamente dejados de percibir y restitución de sus funciones, las condiciones que se presenta en el presente caso.*

*29. Así las cosas, tal situación conlleva el apoderamiento de la jurisdicción ordinaria, ya que dicho ejercicio escapa al control y competencia del juez de amparo, lo que correspondería conocerlo ante este mismo tribunal, pero en atribuciones contencioso administrativa, que es la vía idónea para hacer dicha petición, por lo que en ese sentido, esta Sala procede, declarar inadmisibile la presente acción constitucional de amparo interpuesta por la señora ANA ALTAGRACIA VILLANUEVA SANCHEZ, en virtud de las disposiciones del artículo 70 numeral 1 de la Ley 13 7-1 1, conforme a los motivos que fueron expuestos.*

*30. Habiendo el Tribunal declarado inadmisibile de oficio la presente acción, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes en ocasión del amparo.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión**

La parte recurrente pretende que este tribunal acoja el recurso, revoque la sentencia recurrida y acoja la acción de amparo de cumplimiento. Para justificar dichas pretensiones alega, entre otras, las siguientes razones:

*6.-) A que el Juez A quo no juzgo a la recurrente mediante una acción de amparo de cumplimiento, violento las disposiciones del artículo 69 de la constitución el cual establece, que toda persona, en el ejercicio de*



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

*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, sumadas a estas garantías las disposiciones del artículo 104 de la Ley 137-11, el cual establece que cuándo 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 y que conforme podrá observar este honorable Tribunal Constitucional, la recurrente lo establece en su acción de Amparo de Cumplimiento iniciar por la negación por parte de los accionados de no querer cumplir con las disposiciones del artículo 44 de la Ley 397-19, de incorporar a la accionante o parte quejosa, la misma no goza con un trabajo que le garantice su manutención, seguro médico como persona de la Tercera edad y se ve imposibilitada de seguir aportando al fondo de pensiones lo que se traduce en violación a los siguientes derechos fundamentales: como la Dignidad, a la Igualdad, protección de las personas de la tercera edad, a la seguridad social, a la salud, al Trabajo, garantías de los derechos fundamentales y la tutela judicial efectiva y debido proceso, derechos fundamentales obviado por la sentencia hoy recurrida.*

[...]

*7 .-) A que, la Quejosa con su queja, llevada por ante el Tribunal Constitucional de Amparo A quo, dicha recurrente amparándose en dicho tribunal en virtud de lo establecido en el artículo 104 y siguiente de la Ley 137-11, para que ordenará a los recurridos que cumplan con*



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

*el Artículo 44 de la Ley 397-19 y el acto administrativo de fecha 13 de abril del año 2020, emitido por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, haciendo el referido tribunal y así lo demuestra su sentencia recurrida, que no aplico las disposiciones establecidas por el Legislador al amparo de cumplimiento establecidas en los artículos 104, 105 y 107, negándole a la recurrente una verdadera negación de justicia y una aplicándole una funesta tutela judicial que no fue efectiva, ya que conforme se puede apreciar los accionados mantienen en un limbo jurídico a la accionante, vulnerándole con ellos todos sus derechos fundamentales antes mencionado y así como también al precedente establecido por el Tribunal Constitucional mediante sentencia TC/0029/18, de fecha trece (13) días del mes de marzo del año dos mil dieciocho (2018)*

[...]

*8.-) A como podrá comprobar este Honorable Tribunal el juez constitucional A quo, en su sentencia no. 0030-02-2021-SSEN-00165, no observo la prueba más convincente para ponderar las argumentaciones de la acción de amparo de cumplimiento como lo es la el acto administrativo de fecha 13 de abril del año 2020, emitido por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, que al Juez constitucional A-quo, al entender que la comunicación de referencia, no era el mecanismo para exigir el cumplimiento de una ley frente a los Recurridos, deja de lado, un principio a la regla constitucional y es que la Acción de Amparo, admite cualquier prueba por sencilla que sea, es por ello que la acción de Amparo en cualesquiera de sus modalidades es preferente, sumario, oral, público gratuito y no sujeto a formalidades, disposición reforzada con el principio de informalidad de la justicia constitucional previsto en el artículo 7. 9 de la Ley núm. 137-*





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

*11, que tiene como propósito evitar que la tutela judicial efectiva en el contexto de los procesos y procedimientos constitucionales se vea entorpecida por el agotamiento de formalismos o rigores innecesarios.*

*10.- por lo que basados en los argumentos anteriormente indicado es propicio solicitar a este Honorable Tribunal Constitucional la revocación de la sentencia de referencia y en consecuencia acoger en toda sus parte la acción de amparo de cumplimiento.*

*PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de Cumplimiento incoado por la señora Ana Altagracia Villanueva Sánchez, contra la Sentencia número 0030-02-2021-SSEN-00165, de fecha 07 de abril del año 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.*

*SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo Cumplimiento incoado por la señora Ana Altagracia Villanueva Sánchez y en consecuencia, REVOCAR la Sentencia número 0030-02-2021-SSEN-00165, de fecha 07 de abril del año 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.*

*TERCERO: DECLARAR procedente la acción constitucional de amparo de cumplimiento incoado por la señora Ana Altagracia Villanueva Sánchez, de fecha 2 de noviembre del año 2020, en contra **Recurridas CORPORACION DOMINICANA DE EMPRESAS ELECTRICAS ESTATALES (C.D.E.E.E.), ANDRÉS ENMANUEL ASTACIO POLANCO** en su Calidad vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de Edeeste, Edenorte y Edesur, **SERVICIO***



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

*NACIONAL DE SALUD (SNS), y el Dr. MARIO LAMA, en su Calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS).-*

*CUARTO: ORDENAR al contra Recurridas CORPORACION DOMINICANA DE EMPRESAS ELECTRICAS ESTATALES (C.D.E.E.E.), ANDRÉS ENMANUEL ASTACIO POLANCO en su Calidad vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de Edeeste, Edenorte y Edesur, SERVICIO NACIONAL DE SALUD (SNS), y el Dr. MARIO LAMA, en su Calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS), a dar cumplimiento a las Disposiciones del artículo 44 de la Ley no.397-19, y en consecuencia procedan con la señora ANA ALTAGRACIA VILLANUEVA SANCHEZ, a la reubicación a su inmediata a su puesto de Trabajo y el pago de los salarios dejado de pagar hasta el mes de su reposición, en razón de las disposiciones del artículo 62 de la constitución numeral 9 de constitución de la República.*

*QUINTO: CONDENAR, a las partes recurridas CORPORACION DOMINICANA DE EMPRESAS ELECTRICAS ESTATALES (C.D.E.E.E.), ANDRÉS ENMANUEL ASTACIO POLANCO en su Calidad vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de Edeeste, Edenorte y Edesur, SERVICIO NACIONAL DE SALUD (SNS), y el Dr. MARIO LAMA, en su Calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS), al pago de una Astreinte provisional de treinta mil RD\$ 30,000.00, por cada día de retardo en cumplimiento la sentencia y que el mismo sea concedido a favor de la Recurrente señor Milton Prenza Araujo, de conformidad al criterio establecido por este Honorable Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0438/17, quince (15) días del mes de agosto del año dos mil diecisiete (2017).*



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

*SEXTO: COMPENSAR las costas, por tratarse de Revisión Constitucional de Decisiones Jurisdiccionales.*

**5. Hechos y argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión**

a. La Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) y Andrés Enmanuel Astacio Polanco en su calidad de vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de Edeeste, Edenorte y Edesur

La parte recurrida, CDEEE, presentó escrito de defensa ante el presente recurso de revisión en materia de amparo, el cual se justifica en las siguientes razones:

*En este sentido, en vista de la disolución del IDSS, el personal que laboraba en dicha entidad fue distribuido en las demás dependencias del Estado. Por tanto, en cumplimiento de las disposiciones de la ley precedentemente indicada, el Ministerio de la Presidencia de la República, remitió vía comunicación por escrito de fecha 10 de abril del 2020, un listado de los empleados del IDSS que serían reubicados en la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEE). De igual manera, el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) remitió a los empleados afectados su carta de aviso de reubicación.*

*En lo que respecta a la Sra. Villanueva, su carta de Notificación de Transferimiento Laboral fecha 13 de abril del 2020, indicaba que su traslado o reubicación laboral fue hecho a la CDEEE y que, en tal virtud, debía reportarse a más tardar el lunes 20 de abril del 2020 al área de Recursos Humanos de dicha institución. Advirtiéndole a la Sra. Villanueva que de no presentarse en los términos (de plazo) referidos podría estar sujeta a lo dispuesto en el artículo 84 numeral 3 de la Ley*



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

*Núm.41-08 de Función Pública. Esto es, ser destituida si deja de asistir al trabajo durante tres días, sin permiso, por consistir esto en una falta de tercer grado.*

*Sin embargo, la accionante nunca se presentó a la CDEEE no obstante haber sido informada de que fue a ésta institución a la cual había sido asignada. Esto queda evidenciado solo por el hecho de que de tantas instituciones que tiene el Estado, ¿por que hizo una intimación de puesta en mora precisamente a la CDEEE? Pues porque sabía previamente que había sido reubicada en dicha entidad.*

*Al contrario, en vez de presentarse en la fecha estipulada, como lo hicieron otros empleados, la recurrente decidió notificar a la CDEEE un acto de Puesta en Mora para que dentro del plazo de 15 días procediera a su reubicación inmediata a su puesto de trabajo y al pago de los salarios dejado de pagar hasta el mes de su reposición.*

*Silencia en cambio la recurrente, que su intimación y puesta mora contenida en el Acto No. 411/2020 de fecha 21 de septiembre del 2020, fue contestada por los ca-recurridos.*

*En efecto, tanto la CDEEE como el Lic. Astacio Palanca, contestaron el citado acto a través del Acto No. 182/2020 de fecha 5 de octubre del 2020. En este último, de manera sucinta se le informó a la recurrente que al tenor de la comunicación de fecha 13 de abril del 2020, emitida por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, IDSS, no se presentó a la CDEEE. el lunes 20 de abril del 2020 ni aun a la echa del acto 5 de octubre del 2020 se había presentado;*



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

*En adición, se le informó a la recurrente que, en virtud de la comunicación dada en cabeza de acto, que: ... según carta de fecha 22 de julio del 2020, suscrita por el Dr. Simón Jiménez Otáñez, en su calidad de Director del Hospital Dr. Ramón Báez, de Cotuí, República Dominicana, se le informa al Director del Servicio Nacional de Salud, (SNS), que la Sra. Villanueva "SE ENCUENTRA LABORANDO EN ESTE CENTRO HOSPITALARIO, DESDE EL 7 DE MARZO DEL 2018 EN EL AREA DE ARCHIVO.*

*Como pueden observar los honorables magistrados, no se trata de justificar pura y simplemente que estamos ante un amparo de cumplimiento y quien alegadamente debió cumplir con el mandato legal no lo hizo. No. No es eso. No estamos en presencia del incumplimiento de una ley como tampoco del incumplimiento de un acto administrativo a cargo de los co-recurridos. En el caso que nos ocupa, la recurrente no cumplió con la condición de presentarse en su nuevo lugar de trabajo en la fecha establecida; por tanto, debió probar de manera certera, precisa e irrefutable que cumplió con su obligación de presentarse a la entidad correspondiente al momento de ser reubicada del IDSS y que la negativa de la entidad asignada le haya provocado una afectación grave y grosera de sus derechos o que vulneró los mismos.*

*En el caso de la especie, ha sido la recurrente quien ha faltado a su obligación de presentarse en una determinada fecha a una determinada institución a la cual había sido trasladada debido al cierre por ley, de la institución donde laboraba; que, no obstante recibir una especie de alerta mediante acto de alguacil de contestación a la puesta en mora de que la recurrente no se había presentado a la CDEEE en la forma determinada por la autoridad administrativa, lo que operaba y correspondía por su parte, en buen accionar, era que compareciera a*



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

*la CDEEE y se valiera de un acto de comprobación en el cual se hiciera constar su traslado presencial a la CDEEE y allí, en la Dirección de Gestión Humana, procurando a la Gerente designada para responder cualquier duda o inquietud como lo indica en la carta de fecha 13 de abril del 2020, solicitara presencialmente su reintegración o reubicación a su puesto de trabajo o en su defecto, se hiciera constar en su acto de comprobación la negativa de la CDEEE a cumplir con su reubicación o reintegro de conformidad a lo establecido por la autoridad competente.*

*Nada de eso hizo la recurrente. Hubo silencio de su parte luego del acto de contestación de los co- recurridos de la puesta en mora ya referida.*

[...]

*Es por eso que, habiendo reconocido la Primera Sala del Tribunal Administrativo que, la acción de la cual fue apoderada es inadmisibles determinó que existe otra vía judicial efectiva para incoarla. En este sentido, es la sentencia cuya revisión se persigue que dispone que el recurso contencioso administrativo tiene como fin, mediante el procedimiento ordinario, buscar proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso objeto de este, a través de la revocación del administrativo a impugnar;*

*Por tanto, la Primera Sala del Tribunal Administrativo lo que hizo fue aplicar el Art. 70 ordinal 1, de la Ley 137-11 según el cual el juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibles la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: 1) Cuando existan otras vías*



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

*judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*

*Pero, en el caso de la especie, no entra en discusión si la recurrente hizo o no la intimación de cumplimiento o puesta en mora de cumplir con una ley o un acto administrativo; no se trata de si la acción fue o no presentada 60 días después del vencimiento del plazo de intimación o puesta en mora (15 días). Se trata de que, la recurrente recibió contestación dentro del plazo de 15 días luego de haber puesto en mora a los recurridos mediante Acto No. 411/2020 de fecha 21 de septiembre del 2020. Que, con la contestación hecha por los recurridos mediante Acto No. 182/2020 de fecha 5 de octubre del 2020 no hubo silencio administrativo; por tanto, en el Art. 107 de la Ley 137-11 hay que ponderarlo desde una óptica diferente.*

[...]

*Ahora bien, ¿qué sucede cuando la autoridad ha contestado? ¿Significa únicamente que contestar es dar cumplimiento al acto requerido en la forma requerida en el mismo? ¿Qué sucede cuando es la intimante o la persona que pone en mora, quien ha faltado con el cumplimiento de la obligación puesta a su cargo, la cual era en este caso, reintegrarse a su puesto de trabajo, situación que resultaba indispensable para continuar la prestación del servicio?*

*¿Probó la recurrente que su acción de amparo estaba precedida del cumplimiento de todos y cada una de las condiciones establecidas por la ley incluyendo el cumplimiento contenido en la carta de Notificación de Transferimiento Laboral fecha 13 de abril del 2020, en la cual se le informó que su reubicación laboral fue hecha en la CDEEE y que debía*



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

*reportarse a más tardar el lunes 20 de abril del 2020 al área de Recursos Humanos de dicha institución?*

*¿Estamos en presencia de una prueba contundente, demostrable e irrefutable del cumplimiento de la obligación a cargo de la recurrente, al momento de ser transferida del IDSS a la CDEEE?*

*Si hubiésemos estado en presencia de un silencio administrativo, el caso fuera distinto. Pero, no. No hubo un silencio administrativo porque el requerimiento de cumplimiento fue contestado.*

*Por tanto, al dejar desprovista la recurrente de pruebas su acción, en especial, tornando en consideración lo ya expresado, de que existe un evidente conflicto en cuanto a la transferencia de empleados de una institución a otra, que requiere de un examen profundo, de un análisis de pruebas que evidencien claramente que no hay discusión alguna en cuanto al proceso de traspaso de empleado; si éste acudió o no a su nuevo lugar o puesto de trabajo; si hay salarios vencidos que pagar o si se le ha restringido efectivamente algún derecho. En fin, estamos en presencia de una serie de condiciones y cumplimientos previos a la puesta en mora o intimación de cumplimiento, que el juez debe determinar para fallar si fueron cumplidos. Aquí deviene lo controvertido del presente caso. Como pueden observar los honorables jueces, no se trata de únicamente de someter un amparo de cumplimiento, hay que presentar las pruebas que ameriten que dicha acción amparo de cumplimiento sea acogida por el tribunal.*

[...]





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

*En el caso de la especie, a la recurrente no se le ha violentado ningún derecho y en su caso particular, no ha sido privada del derecho defensa ni ha sido colocada en un estado de indefensión pues, ni ha existido arbitrariedad en su proceso ni el fallo rendido. Consecuentemente, reiteramos, el presente Medio debe ser desestimado por falta de motivos y de base legal, bastando pm si solo para rechazar el recurso de que se trata.*

[...]

*Es evidente que el juez de amparo no podía profundizar en el análisis y ponderación de este documento, porque como juez de una acción o proceso sumario no está facultado para ponderar la naturaleza y alcance de este documento, que, de haberlo hecho, lo hubiese llevado indefectiblemente a prejuzgar el fondo, lo cual es de la competencia única y exclusiva del Tribunal Superior Administrativo, en materia contencioso administrativo.*

[...]

*Primero: RECHAZAR en todas sus partes el Recurso de Revisión Constitucional de fecha 3 de agosto del 2021, interpuesto por la Sra. Ana Altagracia Villanueva Sánchez contra la Sentencia Núm. 030-02-2021-SSEN-0165 de fecha 7 de abril del 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, CONFIRMANDO en todas sus partes la misma por dictada conforme a derecho;*

*Segundo: Compensar las costas de procedimiento por tratarse de una acción constitucional de amparo.*



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

b. Servicio Nacional De Salud (SNS), y el Dr. Mario Lama, en su calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS)

La parte recurrida, SERVICIO NACIONAL DE SALUD (SNS), presentó escrito de defensa ante el presente recurso de revisión en materia de amparo, el cual se justifica en las siguientes razones:

*A que, si bien es cierto que el Servicios Nacional de Salud (SNS) por mandato de la Ley 397 /2019 asumió parte de las atribuciones que pertenecían al Institutos Dominicanos de Seguros Sociales (IDSS), pero la recurrente, la señora Ana Altagracia Villa Nuevas Sánchez no formo parte del personal asignado o traspasado a la nomina del Servicio Nacional de Salud (SNS), no menos cierto es que en la sentencia recurrida, la Primera del Sala del Tribunal del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones del juez de amparo, al emitir el fallo no se refirió al fondo de la demanda en cuestión, si no que declaró la acción inadmisibles por existir otras vta de conformidad con el artículo 70.1 de la ley 137-11 que instituye el Tribunal Constitucional, en sentido el presente medio de inadmisión planteado por la parte recurrente carece de fundamento legal.*

[...]

*La parte recurrente en este segundo medio de revisión plantea la inobservancia del Tribunal en atención a los artículos 104, 105 y 107 de la Ley 137-11, desconociendo que el tribunal declaró inadmisibles la presente acción amparo en virtud de la existencia otras vías para reclamar el derecho invocado que la recurrente pretende que le sea reconocido, la recurrente la su acción pretende que el Servicio Nacional Salud (SNS) la coloque en la nómina y le pague los salarios*



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

*dejados de percibir hasta que la misma sea pensionada, argumento que como había expresado la recurrente nunca perteneció a la nómina del Servio Nacional de Salud (SNS), el planteamiento que recurrente debe ser rechazo por Tribunal Constitucional al mismo tiempo que confirma la referida sentencia.*

[...]

*Atendiendo lo referido, reiteramos que el tribunal en la sentencia no rechazo demanda, pruebas ni alegatos, sino que, establece una inadmisibilidad por existir otras vías para atender el reclamo de la señora Ana Altagracia Villa Nuevas Sánchez, es así que el tribunal con su decisión no valoró fondo, por lo que no era necesario decidir sobre las pruebas aportadas, no obstante, en este último medio planteado refiere a la comunicación o acto administrativo de fecha 1 de julio año 2020, resulta y bienes a ser que dicho acto no fue emitido por el Servicio Nacional de Salud (SNS).*

[...]

*PRIMERO: Que este Honorable Tribunal tenga a bien, DECLARAR BUENO Y VALIDO en cunado forma el presente escrito de defensa interpuesto por el Servicio Nacional de Saludo (SNS) y el Dr. Mario Lama en contra del recurso de revisión interpuesto por la señora Ana Altagracia Villa Nuevas Sánchez en contra de la sentencia No. 0030-02-2021-SSEN-00165, dictada por la Primera Sala del Tribunal Administrativo, por haber sido depositado en tiempo hábil y conforme al derecho que rige la materia.*

*SEGUNDO: Que este Honorable Tribunal tenga a bien, RECHAZAR el recurso de revisión de la sentencia No. 0030-02-2021-SSEN-00165,*



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

*dictada por la primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de fecha 7 de abril del año 2021, interpuesto por la señora Ana Altagracia Villa Nuevas Sánchez en contra del Servicio Nacional de Salud (SNS) Y el Dr. Mario Lama por ser notoriamente improcedente mal fundado y carente de base legal, en el entendido de que con los medios planteados no se fundamenta de forma lógica y coherente el recurso de revisión, ya que el tribunal declaró inadmisibile la presente acción amparo por existir otras vía para hacer la valer la petición solicitada por la accionante.*

*TERCERO: Que este honorable tribunal tenga a bien, RECHAZAR la solicitud del pago de astreinte que solicita la parte recurrente en contra del Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama, por ser notoriamente improcedente dicho pedimento.*

*CUARTO: Que este honorable tribunal tenga a bien, CONFIRMAR en todas sus partes la sentencia No. 030-20-2021-SSEN-00165, dictada por la primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de fecha 7 de abril del año 2021, por la misma haber sido motivada y fallada conforme al derecho.*

*QUINTO: COMPENSAR la costa del procedimiento (sic)*

c. Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa presentó escrito de defensa ante el presente recurso de revisión en materia de amparo, el cual se justifica en las siguientes razones:



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

*ATENDIDO: A que en cuanto a la presentación de agravio contra la sentencia debe entenderse que habrá de hacerse un juicio, de modo que corresponde el recurrente establecer en su instancia los motivos y razones por los cuales la sentencia recurrida debe ser revisada, esto implica demostrar o probar la validez de la decisión impugnada. –*

*ATENDIDO: A que el accionante no ha realizado las motivaciones necesarias bien sea en cuanto a la apreciación de los hechos y la interpretación y aplicación del derecho derivado de ellos los agravios causados por la decisión exigidas, por consiguiente, no habiendo cumplido la presente revisión de amparo con las prescripciones del artículo 96 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional, el mismo ser declarado inadmisibles, a la luz del artículo citado. –*

[...]

*ATENDIDO: A que el recurrente no ha probado en sus argumentos de qué manera concreta en que forma (Acción u omisión) el órgano jurisdiccional ha trasgredido el derecho a las garantías invocadas, solo se ha limitado a establecer que no fueron valoradas las pruebas aportada y vulneración a los artículos 105 y 107 de la ley 137-11.*

*ATENDIDO: A que como la parte recurrente no establece ninguno de los requisitos de admisibilidad dispuesto por los artículos 96 y 100 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011, en relación a los agravios contra la sentencia y la especial trascendencia constitucional, ya que su acción de amparo fue declarada inadmisibles por existir otra vía y no vulnerado derechos fundamentales, por lo que no ha*



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

*demostrado requisitos legales, debiendo ser por ello declarada inadmisibile.-*

*ATENDIDO: A que en cuanto al fondo del recurso se mantiene inalterable la situación de hecho y de derecho conocido por el Tribunal a-quo sin que la parte recurrente hubiere aportado pruebas que pudiesen variar el contenido anteriormente expuesto, por lo que la procuraduría general administrativa concluye de la manera siguiente.*

[...]

**DE MANERA PRINCIPAL:**

*ÚNICO: DECLARAR INADMISIBLE el Recurso de Revisión interpuesto en 3 de Agosto del año 2021, por la recurrente ANA ALTAGRACIA VILLANUEV A SANCHEZ, contra la Sentencia No. 0030-02-2021-SSEN-00 165 de fecha 7 de abril del 2021, pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de Amparo Constitucional, por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley No. 137-2011 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimiento Constitucionales.-*

**DE MANERA SUBSIDIARIA:**

*ÚNICO: RECHAZAR en todas sus partes el Recurso de Revisión interpuesto en 3 de agosto del 2021, por la recurrente ANA ALTAGRACIA VILLANUEVA SANCHEZ*



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

**6. Pruebas documentales relevantes**

Entre las pruebas documentales que obran en el expediente del presente recurso en revisión figuran, entre otras, las siguientes:

- a. Recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Ana A. Villanueva Sánchez, contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021).
- b. Escrito de defensa presentado por la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), respecto al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Ana A. Villanueva Sánchez, contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165.
- c. Escrito de defensa presentado por el Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama, en su calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS), respecto al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Ana A. Villanueva Sánchez contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165.
- d. Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021).
- e. Escrito de defensa presentado por la Procuraduría General Administrativa respecto al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Ana A. Villanueva Sánchez, contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165.



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

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

**7. Síntesis del conflicto**

En virtud de la Ley núm. 397-19, se ordenó la disolución del Instituto Dominicano de Seguros Sociales y se ordenó que el personal activo del mismo y sus distintas dependencias sea reubicado en otras dependencias del Estado, tomando en consideración el perfil de competencias de cada servidora o servidor, funcionaria o funcionario. En tal sentido, la recurrente, señora, Ana A. Villanueva Sánchez, fue informada de una transferencia a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE). Sin embargo, al su traslado no ser efectivo, decide accionar en amparo de cumplimiento.

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165, del siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021), declaró inadmisibles dicha acción por la existencia de otra vía judicial efectiva. Inconforme con dicha decisión, Ana A. Villanueva Sánchez interpuso un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo ante el Tribunal Constitucional, objeto de la presente decisión.

**8. Competencia**

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo establecido 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).





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

**9. Admisibilidad del recurso de revisión**

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión resulta admisible en atención a las siguientes razones:

a. En cuanto al plazo es necesario recordar que conforme a los términos del artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión será interpuesto *en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*. Sobre dicho particular se ha referido este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), indicando que *[e]l 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*. Plazo que, de igual manera, se considera computable exclusivamente los días hábiles [criterio reiterado desde la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013)].

b. En ese tenor, al examinar los documentos que se encuentran depositados en el expediente como medios de prueba, se ha podido constatar que la sentencia objeto del presente recurso le fue notificada a la parte recurrente el veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021), mediante Acto núm. 573/2021, mientras que el recurso fue interpuesto el 3 de agosto del mismo año, en tal virtud, del conteo de los días que transcurrieron a partir de la notificación de la sentencia, se verifica que el recurso fue ejercido dentro de los términos del plazo previsto por el referido artículo 95.

c. El artículo 96 de la Ley núm. 137-11, señala como requisito de forma, que el recurso de revisión de sentencia de amparo *contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*.



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

d. En la especie, conviene destacar que este tribunal, al examinar la instancia contentiva del recurso que nos ocupa, verifica que el recurso de revisión de que se trata cumple con los requisitos de forma que prevé el artículo 96. En efecto, se advierte que la parte recurrente, en su escrito introductorio del recurso, además de narrar los hechos y exponer los derechos fundamentales que –alega– le han sido vulnerados, ha precisado los agravios que considera tener la sentencia impugnada, citados a continuación:

*8.-) A como podrá comprobar este Honorable Tribunal el juez constitucional A quo, en su sentencia no. 0030-02-2021-SSEN-00165, no observo la prueba más convincente para ponderar las argumentaciones de la acción de amparo de cumplimiento como lo es la el acto administrativo de fecha 13 de abril del año 2020, emitido por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, que al Juez constitucional A-quo, al entender que la comunicación de referencia, no era el mecanismo para exigir el cumplimiento de una ley frente a los Recurridos, deja de lado, un principio a la regla constitucional y es que la Acción de Amparo, admite cualquier prueba por sencilla que sea, es por ello que la acción de Amparo en cualesquiera de sus modalidades es preferente, sumario, oral, público gratuito y no sujeto a formalidades, disposición reforzada con el principio de informalidad de la justicia constitucional previsto en el artículo 7.9 de la Ley núm. 137-11, que tiene como propósito evitar que la tutela judicial efectiva en el contexto de los procesos y procedimientos constitucionales se vea entorpecida por el agotamiento de formalismos o rigores innecesarios.*

*10.- por lo que basados en los argumentos anteriormente indicado es propicio solicitar a este Honorable Tribunal Constitucional la revocación de la sentencia de referencia y en consecuencia acoger en toda sus parte la acción de amparo de cumplimiento.*



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

e. El artículo 98 de la Ley núm. 137-11 señala respecto al escrito de defensa lo siguiente:

*En el plazo de cinco días contados a partir de la notificación del recurso, las demás partes en el proceso depositarán en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, su escrito de defensa, junto con las pruebas que lo avalan.*

f. En la especie, se verifica que el recurso de revisión que nos ocupa le fue notificado a la parte recurrida, CDEEE mediante Acto núm. 3121/2022, del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022), siendo su escrito de defensa depositado el veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022); al Servicio Nacional de Salud (SNS) el veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 1947/2022, siendo su escrito de defensa depositado el veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022), y a la Procuraduría General Administrativa mediante el Acto 1279/2021, del primero (1<sup>ero</sup>) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), siendo su escrito de defensa depositado el primero (1<sup>ero</sup>) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

g. Este tribunal, en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), fijó su postura respecto de la figura de la especial trascendencia o relevancia constitucional y estableció que tal condición solo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos

*1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto de los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir*



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

*interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

h. En la especie, el Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, y, por tanto resulta admisible, pues se evidencia que el conocimiento de su fondo le permitirá continuar con el desarrollo jurisprudencial que ha venido realizando respecto a la procedencia del amparo de cumplimiento en ejecución de una ley o acto administrativo, así como también reforzar el criterio relativo al artículo 105 de la Ley núm. 137-11, para la procedencia del amparo de cumplimiento.

**10. Sobre el recurso de revisión constitucional de amparo**

Sobre el recurso de revisión, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:

a. En la especie, la recurrente interpuso una acción de amparo de cumplimiento en procura de que se ordene a la CDEEE, cumplir con lo dispuesto en el art. 44 de la Ley núm. 397-19 que dispone:

*Reubicación del personal del IDSS. El personal activo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y sus distintas dependencias, que se encuentre en desempeño de sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 41-08 del 16 de enero de 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de la Administración Pública, será reubicado en otras dependencias del Estado, tomando en consideración*



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

*el perfil de competencias de cada servidora o servidor, funcionaria o funcionario.*

b. De igual modo, procura de que se ordene a la CDEEE, cumplir con lo dispuesto en el acto administrativo del trece (13) de abril de dos mil veinte (2020) donde se le informa del traslado del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) a la CDEEE.

c. La referida acción de amparo de cumplimiento interpuesta por Ana A. Villanueva Sánchez fue declarada inadmisibles por la existencia de otra vía judicial efectiva mediante la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165, del siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

d. La parte recurrente, no conforme con lo decidido por Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, interpuso un recurso de revisión constitucional contra la referida sentencia donde plantea que la sentencia recurrida sea revocada bajo el argumento de que la misma le ocasiona los agravios dado que el tribunal de amparo debió ordenar su colocación en la nómina de la CDEEE.

e. Mediante la citada sentencia impugnada se recalificó el amparo de cumplimiento promovido para conocerlo y decidirlo como un amparo ordinario, al tiempo de pronunciar la inadmisibilidad de las pretensiones de la accionante por considerarlas inadmisibles según el artículo 70.1 de la aludida Ley núm. 137-11. El tribunal *a quo* sustentó esencialmente su fallo en la argumentación siguiente:



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

*En ese orden, conviene recordar que la finalidad de la acción constitucional de amparo reside en la restauración de un derecho fundamental afectado o amenazado de serlo; sin embargo, su ejercicio no es apropiado para resolver un evidente conflicto sobre las transferencias de instituciones, el pago de salarios alegadamente dejados de percibir y restitución de sus funciones, las condiciones que se presenta en el presente caso.*

*Así las cosas, tal situación conlleva el apoderamiento de la jurisdicción ordinaria, ya que dicho ejercicio escapa al control y competencia del juez de amparo, lo que correspondería conocerlo ante este mismo tribunal, pero en atribuciones contencioso administrativa, que es la vía idónea para hacer dicha petición, por lo que en ese sentido, esta Sala procede, declarar inadmisibles la presente acción constitucional de amparo interpuesta por la señora ANA ALTAGRACIA VILLANUEVA SANCHEZ, en virtud de las disposiciones del artículo 70 numeral 1 de la Ley 137-11, conforme a los motivos que fueron expuestos. 30. Habiendo el Tribunal declarado inadmisibles de oficio la presente acción, no procede estatuir en cuanto a los demás pedimentos realizados por las partes en ocasión del amparo.*

f. Obsérvese, en efecto, que el tribunal *a quo* recalificó el referido amparo de cumplimiento en un amparo ordinario porque las pretensiones de la señora María de la Paz Onaney Parra Landestoy se encaminaban a obtener *el pago del valor del inmueble objeto de la presente acción* y, a su vez, declaró la inadmisibilidad porque se estaba *pretendiendo que este tribunal en atribuciones de juez de amparo resuelva asuntos que ya han sido resueltos judicialmente*. En este contexto, el Tribunal Constitucional estima sin embargo que, al recalificar como amparo ordinario la acción de amparo de cumplimiento promovida por la señora Ana A. Villanueva Sánchez, los jueces actuantes incurrieron en un error



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

procesal, vulnerando los precedentes vinculantes de esta sede constitucional, puesto que debieron conocerla tal como fue presentada; es decir, como un amparo de cumplimiento y, con base en el estatuto que rige dicho mecanismo, evaluar la procedencia o improcedencia de la misma.

g. Además, resulta pertinente agregar que el amparo de cumplimiento constituye una acción que persigue asegurar el acatamiento efectivo de una ley o de un acto administrativo. Expresado de otro modo, tal como refiere el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, este instrumento procura lograr que el juez ordene al funcionario o autoridad pública renuente, el cumplimiento de una norma legal, la ejecución de un acto administrativo o la suscripción o expedición de una resolución.

h. Por los motivos enunciados, este colegiado estima que la recurrida Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165 adolece de una incorrecta aplicación de la Ley núm. 137-11, así como de nuestros precedentes vinculantes. En este tenor, el Tribunal Constitucional, cumpliendo con su deber de garantizar la sana administración de la justicia constitucional, procede a su revocación y, en consecuencia, se adentrará a conocer los méritos de la indicada acción de amparo de cumplimiento.

i. Este tribunal, al examinar la sentencia recurrida ha podido verificar que los jueces del tribunal de amparo declararon la acción de amparo inadmisibles al entender que existía otra vía judicial efectiva. En el estudio de la sentencia y al contrastar los argumentos vertidos por las partes con los documentos que conforman el expediente, este tribunal ha podido establecer que en la especie, la parte recurrente, otrora parte accionante, no cumplió con el mandato del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, que exige el cumplimiento de una ley o acto administrativo.



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

j. El artículo 104 de la referida Ley núm. 137-11 consagra lo siguiente:

*Artículo 104.- 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.*

k. En virtud de lo anteriormente expuesto, este tribunal ha podido comprobar que tal y como preciso el tribunal de amparo, la parte recurrente reclama el cumplimiento del art. 44 de la Ley núm. 397-19, así como que se ordene a la CDEEE, cumplir con lo dispuesto en el acto administrativo del trece (13) de abril del año dos mil veinte (2020) donde se le informa del traslado del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) a la CDEEE. En el presente caso, la disputa yace sobre la transferencia de la parte recurrente del IDSS hacia la CDEEE; sin embargo, dicha transferencia tiene un carácter controvertido. Este tribunal constitucional es de postura de que el accionante (hoy recurrente) no cuenta con la legitimación necesaria para recurrir a la vía del amparo de cumplimiento, toda vez que lo que procura es la tutela de unos derechos que no tienen carácter cierto, en lo que respecta a la disposición legal y administrativa cuyo cumplimiento exige. En ese orden, destacamos que la falta de legitimación de Ana A. Villanueva Sánchez se da por el hecho de que la ejecución de la disposición legal y administrativa que quiere que se ejecute a su favor, posee la condición de controvertida, lo cual se evidencia por el carácter incierto cuyo cumplimiento pretende exigir en contra de la CDEEE.





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

l. Por tanto, al tener las pretensiones de la parte recurrente la condición de controversia compleja, esto hace que las mismas deban ser ventiladas en la jurisdicción ordinaria –en este caso la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que la especie amerita ponderaciones de legalidad ordinaria, las cuales estarían encaminadas en determinar los siguientes aspectos: si Ana A. Villanueva Sánchez cumplió con las condiciones requeridas que dan lugar a la transferencia, si tiene el derecho o no de ser parte de la nómina de la CDEEE por haber cumplido los criterios exigidos.

m. De hecho, en TC/0381/20, reiterado en la TC/0357/22 y TC/0140/22, hicimos nuestro el criterio del Tribunal Constitucional del Perú expresado en la Sentencia TC 0168-2005-PC/TC respecto de esto:

*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.*

n. En ese orden, se impone que sea revocada la sentencia recurrida y con lo indicado en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), corresponde a este tribunal constitucional conocer de la acción constitucional de amparo de que se trata; esto en aplicación del principio de autonomía procesal, las garantías de acceso a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva previstas en los artículos 72 y 69 de la Constitución



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

dominicana, respectivamente; así como de los principios rectores de nuestra justicia constitucional establecidos en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11.

o. De tal manera, destacamos que la naturaleza de la actuación del juez de amparo de cumplimiento, al momento de prescribir las medidas para constreñir a un funcionario o autoridad pública para que dé cumplimiento a una norma legal o administrativa, es de carácter restitutivo en lo referente al ejercicio de los derechos fundamentales, estando condicionada ese tipo de tutela a la no existencia de controversia compleja o a interpretaciones dispares, que deban ser previamente resueltas por los tribunales judiciales en atribuciones ordinarios de forma definitiva.

p. En vista de las consideraciones anteriores, en el presente caso se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes antes citados, por cuanto la especie amerita la realización de ponderaciones que son contrarias a la naturaleza restitutiva de la acción de amparo de cumplimiento, toda vez que la ejecución del art. 44 de la Ley núm. 397-19<sup>3</sup> está condicionado a comprobaciones previas que están encaminadas en ser declarativas de derecho a favor de Ana A. Villanueva Sánchez. Precisamente, el debate donde se podría determinar si Ana A. Villanueva Sánchez cumplió con las condiciones requeridas que dan lugar a una transferencia efectiva escapa del control de tutela del juez de amparo de cumplimiento.

q. Por tanto, este tribunal constitucional procede, por las razones antes expuestas, a revocar la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165, del (7) de abril de dos mil veintiuno (2021), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y declarar la improcedencia de la acción de amparo de

<sup>3</sup>Así como del acto administrativo del trece (13) de abril del año dos mil veinte (2020) donde se le informa del traslado del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) a la CDEEE.



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

cumplimiento, por falta de legitimación conforme lo prescrito en el artículo 105 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto. Constan en acta los votos disidentes de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, los cuales se incorporarán 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: ADMITIR** en cuanto a la forma el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Ana A. Villanueva Sánchez, contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021).

**SEGUNDO: ACOGER** en cuanto al fondo el referido recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165.



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

**TERCERO: DECLARAR** improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por Ana A. Villanueva Sánchez contra la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), Andrés Astacio, en calidad de vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de las EDE; el Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama, en su calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS).

**CUARTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República; 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: ORDENAR** por Secretaría, la comunicación de la presente sentencia a la parte recurrente, Ana A. Villanueva Sánchez; a la parte recurrida, Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), Andrés Astacio, en calidad de vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de las EDE; el Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama, en su calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS); así como a la Procuraduría General Administrativa.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; 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.



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

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**RAFAEL DÍAZ FILPO**

En ejercicio de las prerrogativas que nos confiere los artículos 186<sup>4</sup> de la Constitución y 30<sup>5</sup> de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No.137-11,<sup>6</sup> modificada por la Ley No. 145-11,<sup>7</sup> de acuerdo con nuestra posición adoptada durante las votaciones de la presente sentencia y con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la presente sentencia, tenemos a bien señalar los siguientes argumentos que sostienen nuestro voto disidente, conforme a dichas disposiciones que establece lo siguiente: En cuanto al primero: “...*Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán valer sus motivaciones en la decisión adoptada.*” Y en relación al segundo: “...*Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.*”

**I. ANTECEDENTES**

a. La señora Ana A. Villanueva, ahora recurrente en revisión constitucional, interpuso el recurso de revisión constitucional que ha originado la sentencia constitucional que motivó el presente voto disidente, en fecha tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021), contra la Sentencia núm.030-02-2021-SSEN-00165, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021), en ocasión de una acción de amparo de cumplimiento interpuesta por dicha señora, contra la Corporación

<sup>4</sup> **Integración y decisiones.** El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

<sup>5</sup> **Obligación de Votar.** Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

<sup>6</sup> De fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011)

<sup>7</sup> De fecha veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011)



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

Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) con la finalidad de que se le ordene el cumplimiento de la Ley Núm. 397-19<sup>8</sup> que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales. Deroga la Ley No. 1896 del 1949, sobre Seguros Sociales, modificada por la Ley No. 6126 del año 1962, sobre la Autonomía de la Caja Dominicana de Seguros Sociales. Deroga los artículos 134, 135, 136, 137, 138 y 139, de la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y modifica los artículos 21, 23, 127, 128, 140, 192, 196 y 198 de la citada Ley No. 87-01. G. O. No. 10956 del 1 de octubre de 2019 y por consecuencia, que se ordene la efectividad de su traslado a la referida corporación.

Dicha acción de amparo de cumplimiento fue presentada por ante el Tribunal Superior Administrativo, la cual fue declarada inadmisibles por su Primera sala mediante la sentencia objetada en el recurso de revisión que ha producido la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto disidente.

b. La señalada señora Ana A. Villanueva, a través del recurso de revisión constitucional, que ha originado la sentencia constitucional, que ha motivado el presente voto disidente, pretende que sea admitido el referido recurso, acogido en fondo, revocada la sentencia objetada y que se declare la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento, ordenando a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), al señor Andrés Enmanuel Astacio Polanco en su calidad de vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de Edeeste, Edenorte y Edesur, al Servicio Nacional de Salud (SNS), y al Dr. Mario Lama en su calidad de director ejecutivo de dicho servicio, su reubicación a su inmediata a su puesto de Trabajo y el pago de los salarios dejado de pagar hasta

<sup>8</sup> De fecha treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



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

el mes de su reposición, en razón de las disposiciones del artículo 62 de la constitución numeral 9<sup>o</sup> de constitución de la República.

c. La señora Ana A. Villanueva justifica su petitorio mediante el escrito contentivo del recurso de revisión, bajo la siguiente motivación:

*6.-) A que el Juez A quo no juzgo a la recurrente mediante una acción de amparo de cumplimiento, violento las disposiciones del artículo 69 de la constitución el cual establece, que 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, sumadas a estas garantías las disposiciones del artículo 104 de la Ley 137-11, el cual establece que cuándo 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 y que conforme podrá observar este honorable Tribunal Constitucional, la recurrente lo establece en su acción de Amparo de Cumplimiento iniciar por la negación por parte de los accionados de no querer cumplir con las disposiciones del artículo 44 de la Ley 397-19, de incorporar a la accionante o parte quejosa, la misma no goza con un trabajo que le garantice su manutención, seguro médico como persona de la Tercera edad y se ve imposibilitada de seguir aportando al fondo de pensiones lo que se traduce en violación a los siguientes derechos fundamentales: como la Dignidad, a la Igualdad, protección de las personas de la*

<sup>9</sup> Derecho al Trabajo: Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad;



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

*tercera edad, a la seguridad social, a la salud, al Trabajo, garantías de los derechos fundamentales y la tutela judicial efectiva y debido proceso, derechos fundamentales obviado por la sentencia hoy recurrida.*

d. La parte ahora recurrida en revisión, Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) y Andrés Enmanuel Astacio Polanco en su Calidad vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de Edeeste, Edenorte y Edesur pretenden que sea rechazada en todas sus partes el recurso de revisión constitucional en cuestión y por consiguiente que sea confirmada la sentencia objetada, bajo la argumentación de que:

*[...]la disolución del IDSS, el personal que laboraba en dicha entidad fue distribuido en las demás dependencias del Estado. Por tanto, en cumplimiento de las disposiciones de la ley precedentemente indicada, el Ministerio de la Presidencia de la República, remitió vía comunicación por escrito de fecha 10 de abril del 2020, un listado de los empleados del IDSS que serían reubicados en la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEE). De igual manera, el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) remitió a los empleados afectados su carta de aviso de reubicación. En lo que respecta a la Sra. Villanueva, su carta de Notificación de Transferimiento Laboral fecha 13 de abril del 2020, indicaba que su traslado o reubicación laboral fue hecho a la CDEEE y que, en tal virtud, debía reportarse a más tardar el lunes 20 de abril del 2020 al área de Recursos Humanos de dicha institución. Advirtiéndole a la Sra. Villanueva que de no presentarse en los términos (de plazo) referidos podría estar sujeta a lo dispuesto en el artículo 84 numeral 3 de la Ley Núm.41-08 de Función Pública. Esto es, ser destituida si deja de asistir*





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

*al trabajo durante tres días, sin permiso, por consistir esto en una falta de tercer grado.*

e. La otra parte recurrida, al Servicio Nacional de Salud (SNS), y al Dr. Mario Lama en su calidad de director ejecutivo de dicho servicio pretenden de forma principal que sea declarado inadmisibles el recurso de revisión objeto de la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto disidente y de manera subsidiaria sea rechazado, bajo la argumentación de que:

*[...]el Servicios Nacional de Salud (SNS) por mandato de la Ley 397 /2019 asumió parte de las atribuciones que pertenecían al Institutos Dominicanos de Seguros Sociales (IDSS), pero la recurrente, la señora Ana Altagracia Villa Nuevas Sánchez no formo parte del personal asignado o traspasado a la nomina del Servicio Nacional de Salud (SNS), no menos cierto es que en la sentencia recurrida, la Primera del Sala del Tribunal del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones del juez de amparo, al emitir el fallo no se refirió al fondo de la demanda en cuestión, si no que declaró la acción inadmisibles por existir otras vIa de conformidad con el artículo 70.1 de la ley 137-11 que instituye el Tribunal Constitucional, en sentido el presente medio de inadmisión planteado por la parte recurrente carece de fundamento legal. (sic)*

f. Asimismo, la Procuraduría General Administrativa mediante su escrito contentivo de su defensa pretenden de manera principal que sea declarado inadmisibles el recurso de revisión que ocupo la atención del presente caso y de manera subsidiaria sea rechazado el recurso de revisión en cuestión, bajo el sustento de que:

*[...]no habiendo cumplido la presente revisión de amparo con las prescripciones del artículo 96 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal*



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

*Constitucional, el mismo ser declarado inadmisibile, a la luz del artículo citado. – ... el recurrente no ha probado en sus argumentos de qué manera concreta en que forma (Acción u omisión) el órgano jurisdiccional ha trasgredido el derecho a las garantías invocadas, solo se ha limitado a establecer que no fueron valoradas las pruebas aportada y vulneración a los artículos 105 y 107 de la ley 137-11. Y que .... la parte recurrente no establece ninguno de los requisitos de admisibilidad dispuesto por los artículos 96 y 100 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales (...).*

## **II. SINTESIS DEL CONFLICTO**

De conformidad con los documentos anexos los hechos y las argumentaciones presentadas por las partes, podemos colegir que la génesis del conflicto deviene a partir de lo establecido en la Ley Núm. 397-19, mediante la cual se ordenó la disolución del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y se ordenó que el personal activo del mismo y sus distintas dependencias sea reubicado en otras dependencias del Estado, tomando en consideración el perfil de competencias de cada servidora o servidor, funcionaria o funcionario. En tal sentido, Ana A. Villanueva Sánchez fue informada de una transferencia a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE). Sin embargo, al no traslado ser efectivo, decide accionar en amparo de cumplimiento.

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165 de fecha siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021) declaró inadmisibile dicha acción por la existencia de otra vía judicial efectiva. Inconforme con dicha decisión, Ana A. Villanueva Sánchez interpone un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo ante el Tribunal



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

Constitucional, objeto de la decisión constitucional que ha motivado el presente voto disidente.

**III. PRECISIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LA MAYORÍA DE LOS VOTOS ADOPTADOS**

a. La decisión adoptada por la mayoría de los jueces de este Honorable Tribunal Constitucional, en relación al recurso de revisión constitucional contra la referida Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00165 de fecha siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, decidió en la forma en que sigue:

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por Ana A. Villanueva Sánchez, en contra de la Sentencia Núm. 030-02-2021-SSEN-00165 de fecha 7 de abril del 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

**SEGUNDO: ACOGER** en cuanto al fondo el referido recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia Núm. 030-02-2021-SSEN-00165 de fecha 7 de abril del 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

**TERCERO: DECLARAR** improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por Ana A. Villanueva Sánchez en contra de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), Andrés Astacio, en calidad de vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de las EDEs, el Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama, en su calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS).



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

**TERCERO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, in fine, de la Constitución, y los artículos 7, numeral 6, y 66 de la referida Ley Orgánica núm.137-11.

**CUARTO: ORDENAR** por Secretaría, la comunicación de la presente sentencia a la parte recurrente, Ana A. Villanueva Sánchez y a la parte recurrida, Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), Andrés Astacio, en calidad de vicepresidente ejecutivo del Consejo Unificado de las EDEs, el Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama, en su calidad de director ejecutivo del Servicio Nacional de Salud (SNS), así como a la Procuraduría General Administrativa.

**QUINTO: DISPONER** que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

b. La decisión precedentemente señalada, adoptada por la mayoría de los Honorables Jueces de esta Alta Corte, se fundamentó, entre otros puntos en que:

(...)

*En vista de las consideraciones anteriores, en el presente caso se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes antes citados, por cuanto la especie amerita la realización de ponderaciones que son contrarias a la naturaleza restitutiva de la acción de amparo de cumplimiento, toda vez que la ejecución del art. 44 de la ley 397-19<sup>5</sup>, está condicionado a comprobaciones previas que están encaminadas en ser declarativas de derecho a favor de Ana A. Villanueva Sánchez. Precisamente el debate donde se podría*



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

determinar si Ana A. Villanueva Sánchez cumplió con las condiciones requeridas que dan lugar a una transferencia efectiva escapa del control de tutela del juez de amparo de cumplimiento.

Por tanto, este Tribunal Constitucional procede, por las razones antes expuestas, -a revocar la Sentencia Núm. 030-02-2021-SSEN-00165 de fecha 7 de abril del 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento, por falta de legitimación conforme lo prescrito en el artículo 105 de la Ley núm. 137-11.

**IV. FUNDAMENTOS DEL VOTO DISIDENTE**

a. Nuestro voto disidente, radica en el desacuerdo que externamos en cuanto al criterio que adoptaron la mayoría de los Honorables Jueces que conforman el Tribunal Constitucional, en relación al recurso de revisión constitucional de la Sentencia núm. núm. 030-02-2021-SSEN-00165 de fecha siete (7) de abril del dos mil veintiuno (2021), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en ocasión de la interposición de una acción de amparo de cumplimiento por la señora Ana A. Villnueva Sánchez, con el debido respeto a la mayoría, razonamos que, nos apartamos de las motivaciones de esta sentencia constitucional, que sustentaron el referido decide de Improcedencia de la referida acción de amparo de cumplimiento.

b. En tal sentido, al mantener un desacuerdo con la sentencia que ha motivado el presente voto disidente, defendemos nuestra posición de que la hoy recurrente, señora Ana A. Villnueva Sánchez, si satisface el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 137-11 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, en cuanto a que posee



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

calidad para interponer la acción de amparo de cumplimiento que ahora ocupa nuestra atención.

c. En este orden, el referido artículo 105 de la Ley 137-11, establece lo que sigue:

***Artículo 105.- Legitimación.** Cuando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento<sup>10</sup>.*

***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.*

***Párrafo II.-** Cuando se trate de la defensa de derechos colectivos y del medio ambiente o intereses difusos o colectivos podrá interponerlo cualquier persona o el Defensor del Pueblo.*

d. En este sentido, consideramos que de conformidad con las pretensiones de la accionante hoy recurrente que se ordene a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEE) cumpla con lo establecido en el art. 44<sup>11</sup> de la Ley 397-19, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales. Deroga la Ley No. 1896 del 1949, sobre Seguros Sociales, modificada por la Ley No. 6126 del año 1962, sobre la Autonomía de la Caja Dominicana de Seguros Sociales. Deroga los artículos 134, 135, 136,

<sup>10</sup> Subrayado nuestro

<sup>11</sup> Reubicación del personal del IDSS. El personal activo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y sus distintas dependencias, que se encuentre en desempeño de sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 41-08 del 16 de enero de 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de la Administración Pública, será reubicado en otras dependencias del Estado, tomando en consideración el perfil de competencias de cada servidora o servidor, funcionaria o funcionario.



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

137, 138 y 139, de la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y modifica los artículos 21, 23, 127, 128, 140, 192, 196 y 198 de la citada Ley No. 87- 01.G. O. No. 10956 del 1 de octubre de 2019., cuyo art. 44 establece la reubicación del personal del IDSS, cuyo caso es el que alega la referida recurrente, por lo que tuvo que poner en mora a la CDEE en fecha veintiuno (21) de septiembre del dos mil veinte (2020) para que cumplan con dicho mandato legal, por lo tanto consideramos que sí posee legitimación para accionar en cumplimiento.

e. En este orden, ha quedado evidenciada la legitimación activa que posee la accionante en amparo de cumplimiento, señora Martha Infante Delgado, por lo que satisface el cumplimiento de lo establecido en el referido artículo 105 de la ley que rige la materia, 137-11, además que, mediante su escrito contentivo del mismo, real y efectivamente si identificó la norma que pretende sea cumplida y cumplió con el debido proceso instaurado por la norma que configura la misma específicamente en su artículo 104 de la referida Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

f. El señalado artículo 104 de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales dispone lo que sigue:

***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**

g. Mediante el desarrollo precedentemente expuesto se deja claramente evidenciado la satisfacción del cumplimiento de sendos requerimientos, de la acción de amparo que nos ocupa es con la finalidad de ordenar el cumplimiento de la Ley 397-19, que *crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales*, y de que ostenta legitimación para accionar.

h. En este orden, es necesario verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 106 de la referida ley 137-11, el cual dispone que:

***Indicación del Recurrido.*** La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo.

***Párrafo I.-*** Si el demandado no es la autoridad obligada deberá informarlo al juez indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento.

***Párrafo II.-*** En caso de duda, el proceso continuará con las autoridades respecto de las cuales se interpuso la demanda.

***Párrafo III.-*** En todo caso, el juez podrá emplazar a la autoridad que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

i. En este sentido, también se evidencia la satisfacción de su cumplimiento, ya que la señora Ana A. Villanueva Sánchez puso en mora a las instituciones que han intervenido en el proceso de su reubicación en su puesto laboral ante la transformación del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS),





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

Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEE) y Servicio Nacional de Salud (SNS),

j. En este orden, consideremos oportuno consignar lo que establece el referido artículo 107 de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y sus procedimientos constitucionales, tal como sigue:

***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.*

k. En consecuencia, conforme con la documentación anexa al presente caso, el acto administrativo de fecha trece (13) de abril del dos mil veinte (2020), emitido por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales -mediante la cual se traslada a dicha señora a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEE), anexo a este expediente, procedió a interponer una acción de amparo de cumplimiento el veintiuno (21) de noviembre del dos mil veinte (2020) por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

l. En este orden, se debe desarrollar el art. 107 de la Ley 137-11 LOTCPC, y con ello evidenciar la satisfacción del cumplimiento o no del mismo, y conforme con todo lo antes expresado, en cuanto a que puso en mora para el



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

cumplimiento a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEE), en fecha veintiuno (21) de septiembre del dos mil veinte (2020) e interpuso la acción de amparo de cumplimiento, en fecha veintiuno (21) de noviembre del dos mil veinte (2020), por lo que el vencimiento de los 15 días laborables para que la institución pública acoja dicho cumplimiento o en su defecto responda debidamente motivado dicho rechazó, vencía el 11 de octubre del 2020, por lo que, al interponer el recurso que nos ocupa el veintiuno (21) de noviembre del dos mil veinte (2020), lo realizó en tiempo hábil dentro de los 60 días calendarios siguiente a dicho vencimiento, en consecuencia el presente caso satisface el cumplimiento requerido por el referido art. 107 de la Ley 137-11.

m. Por tanto, tal como lo hicimos saber es sumamente violatorio a los derechos de la señora Ana A. Villanueva Sánchez, tales como: a la dignidad<sup>12</sup>, a la igualdad<sup>13</sup>, protección de las personas de tercera edad<sup>14</sup> -conforme con su cedula de identidad la señora recurrente tiene setenta y cinco (75) años de edad-, a la seguridad, social<sup>15</sup>, a la salud<sup>16</sup>, al trabajo<sup>17</sup>, garantías de los derechos fundamentales<sup>18</sup> y a la tutela judicial efectiva y debido proceso<sup>19</sup>, garantizados y protegidos por la Carta Sustantiva dominicana, el hecho de declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento por no satisfacer el cumplimiento de lo establecido en el señalado artículo 105 por no tener calidad para interponer la presente acción de amparo de cumplimiento.

<sup>12</sup> Artículo 38 de la Constitución de la República

<sup>13</sup> Artículo 39 de la Constitución de la República

<sup>14</sup> Artículo 57 de la Constitución de la República

<sup>15</sup> Artículo 61 de la Constitución de la República

<sup>16</sup> Artículo 60 de la Constitución de la República

<sup>17</sup> Artículo 62 de la Constitución de la República

<sup>18</sup> Artículo 68 de la Constitución de la República

<sup>19</sup> Artículo 69 de la Constitución de la República



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

n. Tanto la Constitución de la República como la ley que rige la materia 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales ha dejado claramente delimitado la disposición en torno a que siempre se debe aplicar la norma que más protege el derecho alegadamente vulnerado por ante el acto, la omisión o el incumplimiento de una norma o acto administrativo.

o. El artículo 2 de la referida Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales establece el objeto y el alcance de la misma tal como sigue:

*Esta ley tiene por finalidad regular la organización del Tribunal Constitucional y el ejercicio de la justicia constitucional para garantizar la supremacía y defensa de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.*

p. Asimismo, el artículo 7 de la antes referida Ley 137-11 establece los principios rectores del sistema de justicia constitucional, dentro de los cuales, se encuentra, en su numeral 4), el principio de efectividad, mediante el cual se establece que:

*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*



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

q. Así como también, la Constitución de la República proclamada el veintiséis (26) de enero del dos mil diez (2010) y modificada el trece (13) de junio del dos mil quince (2015) en su artículo 74 dispone que las normas deben ser interpretadas y aplicadas de la forma más favorable posible al titular del derecho que alega su vulneración -principio de favorabilidad-, específicamente en su numeral 4) tal como sigue:

*Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:*

(...)

*4) 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.*

r. En tal sentido, la referida Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales en su artículo 7 establece los principios que deben imperar en la justicia constitucional, específicamente en sus numerales 1), 4), 5), 9) y 11), los cuales abordan la accesibilidad, efectividad, favorabilidad, informalidad y oficiosidad, respectivamente, los cuales establecen lo que sigue:

*Accesibilidad. La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia.*



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

***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.*

***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.*

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

***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*



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

*fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente*

s. En este orden, mediante la documentación anexa, los alegatos y hechos invocados por la parte accionante, señora Ana A. Villanueva Sánchez se puede evidenciar, tal como lo hemos analizado y desarrollado precedentemente que satisface el cumplimiento de las normativas que delimita la acción de amparo de cumplimiento, tal como es el caso de la especie, por lo que, se debió declarar su procedencia, ya que además, satisface el cumplimiento de lo establecido en el artículo 108, literal g)<sup>20</sup> de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y así con ello se garantizaría y protegería los derechos que alega la señora Ana A. Villanueva Sánchez le han sido vulnerado, fin primero y último del Tribunal Constitucional dominicano de impartir justicia constitucional<sup>21</sup> y garantizar la supremacía constitucional y defensa de las normas y principios constitucionales<sup>22</sup>.

## **V. POSIBLE SOLUCIÓN**

Después del análisis antes desarrollado, entendemos conforme a nuestro razonamiento y a la cuestión planteada, manteniendo nuestra posición y criterio en el caso que ahora conocemos, en relación a este voto disidente, en cuanto a que, ratificamos la solución ya previamente dada, en torno a que, se debió

<sup>20</sup> **Improcedencia.** No procede el amparo de cumplimiento: (...) g) Cuando no se cumplió con el requisito especial de la reclamación previa previsto por el por el Artículo 107 de la presente ley.

<sup>21</sup> Artículo 5 de la Ley 137-11 LOTCP. **Justicia Constitucional.** La justicia constitucional es la potestad del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial de pronunciarse en materia constitucional en los asuntos de su competencia. Se realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

<sup>22</sup> Artículo 2 de la Ley 137-11 LOTCP. **Objeto y Alcance.** Esta ley tiene por finalidad regular la organización del Tribunal Constitucional y el ejercicio de la justicia constitucional para garantizar la supremacía y defensa de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrado en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.



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

decidir la declaratoria de la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento presentada por la señora Ana Altagracia Villanueva Sánchez contra la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (C.D.E.E.E.), y el señor Andrés Enmanuel Astacio Polanco, Dirección Central del Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Dr. Mario Lama.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto

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**