



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0845/24**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2024-0081, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Milly Esmeralda Guzmán González contra la Sentencia núm. 0030-04-2022-SS-00102, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del primero (1<sup>o</sup>) de marzo del dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



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

**I. ANTECEDENTES**

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

La Sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00102, objeto del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fue dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el primero (1<sup>ro</sup>) de marzo del dos mil veintidós (2022). Mediante dicha decisión se rechazó la acción de acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la hoy recurrente. Su dispositivo, transcrito, textualmente, es el siguiente:

*PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión propuesto por la parte accionada, Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia de la República y la Procuraduría General Administrativa, relativo a la falta la violación del principio nom bis in idem, dadas las razones expuestas en cuerpo de la sentencia.*

*SEGUNDO: RECHAZA la solicitud de improcedencia planteada, por la parte accionada y la Procuraduría General Administrativa, fundamentada en la existencia de otras vías judiciales, por los motivos expuestos anteriormente.*

*TERCERO: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma, la presente acción de amparo de cumplimiento, interpuesta en fecha 07/06/2021, por la señora MILLY ESMERALDA GUZMAN GONZÁLEZ, en contra de la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia de la República, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que regula la materia.*



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

*CUARTO: RECHAZA en cuanto al fondo la acción de amparo de cumplimiento, por las razones expuestas precedentemente.*

*QUINTO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia a todas las partes envueltas en el proceso y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes.*

*SEXTO: Ordena que la presente Sentencia publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.*

La sentencia anteriormente descrita fue notificada, de manera íntegra, a la parte recurrente, Milly Esmeralda Guzmán González, mediante acto suscrito por la secretaria del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de junio de dos mil veintidós (2022), y recibido por su representante legal.

## **2. Presentación del recurso en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La parte recurrente, Milly Esmeralda Guzmán González, apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el veintiocho (28) de junio de dos mil veintidós (2022).

Este recurso fue notificado a la Procuraduría General Administrativa el doce (12) de septiembre de dos mil veintidós (2022), mediante el Acto núm. 725-22, instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billin, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



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

En similares términos fue notificado el recurso a la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia de la República el once (11) de enero de dos mil veinticuatro (2024), mediante el Acto núm. 13/2024, instrumentado por la ministerial Hilda M. Cepeda Batista, alguacil de estrados de Sexta Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

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

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante su Sentencia núm. 0030-04-2022-SSen-0102, rechazó la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por Milly Esmeralda Guzmán González. Esta sentencia se fundamenta, entre otros, en los siguientes argumentos:

*El caso que ocupa a esta Tercera Sala ha sido presentado por la señora Milly Esmeralda Guzmán González, la cual a través de la presente acción solicita el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 60 y 63 de Ley 41-08, atendiendo a que, luego de ser desvinculada del por Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia de la República, la administración no ha dado cumplimiento a los antedichos preceptos legales, relativos al pago de sus prestaciones económicas.*

*El artículo 104 de la Ley 137-11, dispone: 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**

*Mediante Sentencia TC/0252/2021 Tribunal Constitucional, indicó respecto del amparo de cumplimiento: Sobre los poderes que tiene el juez de amparo de cumplimiento, ese tribunal constitucional, mediante Sentencia TC/0381/20, haciendo uso de la jurisprudencia comparada, estableció lo siguiente: Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional peruano por medio de su Sentencia IC 0168-2005-PC/IC, 26 para el caso del proceso de cumplimiento-procedimiento en el que se inspira la figura del amparo de cumplimiento establecido en nuestra Ley núm. 137-11 y que en el caso de Perú se regula en el artículo 66 y siguientes del Código Procesal Constitucional peruano: Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Este órgano de justicia constitucional especializado entiende necesario indicar que en los casos que envuelvan situaciones donde se procure constreñir a un órgano administrativo o funcionario público para que ejecute una disposición legal cuyo cumplimiento esté sujeto a la comprobación de la existencia de un presupuesto habilitante, que en la especie no ha sido probado, la acción de amparo de cumplimiento de que se trate debe ser declarada improcedente*



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

*Aunados al precedente constitucional transcrito, del presente amparo de cumplimiento, no se visualiza un mandato cierto, claramente establecido que ordene el pago de las prestaciones económicas correspondientes, puesto que para que ello debe haber una obligación formal por parte de la administración pública que implica surtir una serie de procedimientos y trámites encaminados a lograr una disposición el deber sustancial a favor del accionante.*

*Conviene destacar la Sentencia TC/0023/20 del 06/02/2020, (...) que el caso trata de alegadas violaciones de un miembro del Ministerio Público, o sea, una relación laboral de un particular con una entidad pública, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, resulta efectiva por contar con mecanismos y medios adecuados para evaluar correctamente las actuaciones del Ministerio Público, y proteger los derechos que alega.*

*Sobre las pretensiones sostenidas por la Sra. Milly Esmeralda Guzmán González, en el sentido de que sea ordenado el pago de prestaciones económicas, el tribunal verifica que este no resulta un escenario adecuado para discutir la titularidad del ese derecho, puesto que el amparo cumplimiento está instaurado para cumplir un mandato expreso, que no requiera de examen, ni procedimiento; para poder exigirse, debe existir una declaración previa de que al accionante le corresponde la indemnización, producto de la desvinculación de que fue objeto; motivo por el cual, aunados a los precedentes antes señalados, procede rechazar la presente acción, así como las demás pretensiones que de ésta derivan.*



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

*Finalmente, no procede la condenación en costas, en virtud del artículo 66 de la Ley Núm. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, que establece el carácter gratuito de la acción de amparo, el cual es libre de costas, así como de toda carga, impuestos, contribución o tasa.*

**4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La parte recurrente, señora Milly Esmeralda Guzmán González, en su recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo expone, entre otros, los siguientes argumentos:

[...]

*POR CUANTO: A que la jurisdicción de amparo a -quo, a los fines de rechazar la acción de amparo de cumplimiento, procedió a interpretar que dicha acción judicial en materia constitucional no procede porque la acción de amparo de cumplimiento no está destinada para reclamar por la vía judicial indemnizaciones laborales.*

*POR CUANTO: A que esta interpretación restrictiva y tergiversada a al artículo 104 de la Ley 137-11, permitió a la jurisdicción de amparo aquo dictar sentencia perjuiciosa contra los intereses legítimos de la parte recurrente.*

*POR CUANTO: A que la interpretación de dicha disposición legal adjetiva y afín al procedimiento constitucional, no impide de modo alguno la incoación de acciones de amparo de cumplimiento, aunque no se hayan transgredido derechos humanos, ni fundamentales ni*



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

*constitucionales, solo es suficiente con que no se respete la ley o acto administrativo alguno.*

*POR CUANTO: A que en este tenor, la Constitución de la República en su artículo 72 establece lo siguiente:*

*Artículo 72. - Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades*

*POR CUANTO: Como podrán observar Honorables Magistrados, la Acción de Amparo está dotado de dos fines, el primero versa sobre la protección y salvaguarda de derechos fundamentales y el segundo sobre la efectividad en el cumplimiento y respeto de la ley o acto administrativo y es justamente de lo que trata la presente acción judicial incoada con la cual el recurrente solo exige el cumplimiento de la ley al Ministerio de Interior y Policía como parte recurrida en el presente procedimiento constitucional .*

*POR CUANTO: A que en este tenor, el artículo 104 de la Ley No. 13711, articula lo siguiente:*

*Artículo 104. - Amparo de Cumplimiento. Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto*





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

*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.*

*POR CUANTO: A que recurriendo a la práctica constitucional comparada como fuente de derecho, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia No. C-157/98, ha establecido lo siguiente:*

*4. Con fundamento en lo anterior, concluye esta Corporación que el cargo no es procedente, por cuanto la Ley 393 de 1997 corresponde a una de aquellas denominadas ordinarias, pues la acción de cumplimiento no se consagró como instrumento para proteger derechos fundamentales.*

*POR CUANTO: A que el tratadista Gilberto Augusto Blanco, en la página 150 de su libro La Acción de Cumplimiento, procede a plantear lo siguiente:*

**3. IMPROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO:**

*Tres situaciones previeron la ley en la que se regularon las causales de improcedencia de esta acción:*

*1. En primer lugar, esto ocurre cuando lo que se persiga sea la protección de derechos que son de tal naturaleza que pueden ser amparados con la acción de tutela, evento en el cual se adecuará oficiosamente por el Juez dicha solicitud, al trámite previsto para el*



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

*recurso de amparo, de conformidad con el decreto 2591 del 91 y demás decretos reglamentarios.*

*POR CUANTO: A que en este tenor, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia No. TC/0176/18, ha establecido lo siguiente:*

*o. En cuanto al primer aspecto alegado por la parte recurrente, relativo a que el tribunal no explica cómo se concretizan las vulneraciones a los derechos fundamentales, este tribunal constitucional tiene a bien indicar que estamos en presencia de un amparo de cumplimiento, en los cuales no es necesario demostrar una violación a un derecho fundamental, ya que este tipo de amparo tiene como finalidad el cumplimiento de una ley, norma o acto administrativo.*

*POR CUANTO: A que dicha jurisprudencia constitucional es de carácter vinculante para este caso judicial según lo establecido en el artículo 184 de la Constitución de la República, lo cual significa Honorables Magistrados, que la decisión judicial recurrida en sede constitucional merece ser ANULADA.*

*POR CUANTO: A que posterior a la notificación de los actos de alguacil en cuestión, la parte recurrida contaba con un término procesal o plazo legal de 15 días hábiles posteriores a la fecha del acto de alguacil.*

*POR CUANTO: A que la parte recurrida ha incurrido en un silencio administrativo negativo y arbitrario, toda vez que no ha obtemperado al cumplimiento de las disposiciones legales previamente citadas en el capítulo sobre alegatos de apertura, ni ha contestado los pedimentos legales y/o reclamos localizados en el acto de alguacil previamente citado.*



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

*POR CUANTO: A que los órganos y entes de la Administración Pública cuyos asalariados están amparados y regidos por la Ley No. 41-08 de Función Pública en su condición de sujetos obligados y deben acatar las normativas en materia laboral burocrática, así como la Constitución de la República y demás actos administrativos.*

*POR CUANTO: A que la parte demandante merece que la parte demandada proceda a saldarle la suma objeto del presente proceso judicial que nunca le pagaron según se puede visualizar en la documentación probatoria anexada a la presente acción constitucional.*

*POR CUANTO: A que en la parte demandante procederá a invocar la Sentencia No. TC/ 0705/17 del Tribunal Constitucional, la cual en su inciso y) procedió a considerar lo siguiente:*

*En conclusión, la Junta Distrital de Monserrat, al no cumplir con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley núm. 176-07, relativo al pago de salario por el ejercicio de la función de subdirectora del distrito municipal Monserrat, municipio Tamayo, de la señora Rosalina Reyes Reyes, electa por votación popular para el período comprendido entre agosto del dos mil diez (2010) y agosto del dos mil dieciséis (2016), vulneró su derecho al trabajo y a devengar el salario que la ley dispone para dicha función.*

*POR CUANTO: A que en este tenor, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia No. TC/ 0096/12, ha establecido en una de sus motivaciones lo siguiente:*



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

*1) No obstante estas resoluciones y los actos de intimación notificados para que se realizara el pago, el alcalde del Ayuntamiento de Nagua se ha mostrado renuente a efectuar el mismo, lo que tipifica la figura de trabajo realizado y no pagado en el ámbito público.*

*m) Nuestra Carta Magna consigna que el trabajo es un derecho económico y social que tiene un doble objetivo: por un lado, ejerce una función social que procura el bienestar de la sociedad; por el otro, cumple una función personal que persigue proporcionar bienestar propio al ciudadano, permitiéndole satisfacer sus necesidades y disponer de poder adquisitivo en la sociedad donde se desenvuelve. Siendo esto así, una de las consecuencias directas que se desprende de este derecho es que el trabajo realizado por el ciudadano sea retribuido de forma efectiva, oportuna, justa y equitativa.*

*POR CUANTO: A que en este tenor, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:*

*Sentencia No. TC/0361/15: m. Al respecto, este tribunal determina que, a pesar de que en este caso el incumplimiento de la ley deriva de la inejecución de una sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, el objeto de la acción de amparo es el incumplimiento por parte del Ministerio de Hacienda de las citadas disposiciones de la Ley núm. que pone a su cargo obligación de pagar las partidas provenientes de dichas decisiones consignándolas al presupuesto de dicha entidad estatal. Precisamente, el objeto de esta ley es evitar que el Estado y sus instituciones sean embargados a consecuencia de la ejecución de las decisiones definidas en el citado artículo 3 de la ley, de donde se infiere que el caso que nos ocupa trata de un amparo de cumplimiento que tiene como objeto que el Ministerio de Hacienda cumpla con una obligación*



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

*establecida en la Ley núm. 86-11, obligación que le ha sido requerida mediante los canales establecidos para esos fines por la legislación positiva.*

*POR CUANTO: A que la supra indicada jurisprudencia constitucional es de carácter vinculante para el presente proceso judicial en virtud del artículo 184 de la Constitución de la República, razón por la cual la acción judicial incoada debió ser declarada ADMISIBLE.*

Con base en estos argumentos, la parte recurrente concluye solicitando lo siguiente:

*PRIMERO: Que sea ANULADA la Sentencia 0030-02-2022-SEN-00102 [sic] EMANADA DE LA TERCERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO por las razones antes expuestas en el preámbulo de la presente acción constitucional;*

*SEGUNDO: Que sea ACOGIDO tanto en la forma como en el fondo la presente Acción de Amparo de Cumplimiento por haber sido incoado la misma de conformidad con la Ley No. 137-11, así como la Constitución de la República;*

*TERCERO: DECLARAR POR smamqc1A la violación de los artículos 60, 62 y 63 de la Ley No. 41-08 de Función Pública, violaciones estas ocasionadas por la DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS ESPECIALES DE IA PRESIDm,1CIA DE IA REPÚBLICA contra la parte recurrente;*

*CUARTO: Que sea declarado la DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS ESPECIALES DE IA PRESIDENCIA DE IA*



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

*REPÚBLICA CONSTITUIDA EN RENUENCIA a respetar las disposiciones legales previamente citadas.*

*QUINTO: DISPONER que se le ordene de manera inmediata a la parte accionada, el cumplimiento de los artículos previamente citados de la Ley No. 41-08 de Función Pública;*

*SEXTO: Que se le ORDENE a la DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS ESPECIALES DE PRESIDm,1CIA DE IA REPÚBLICA que proceda a cumplir con la ley mediante el pago de RD\$120,000.00.00 por concepto de indemnización laboral, a favor de la recurrente;*

*SEPTIMO: Que en virtud de lo que dispone la Ley 137-11 que Instituye el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, se le dicte al accionado en amparo una astreinte de Veinte Mil Pesos Oro Dominicanos (RD\$20,000.00), para cada día de retardo en que incurra el recurrido en cumplir con la ley, ordenando del mismo modo si así lo entendiese el tribunal cualquier otra medida que estime conveniente para el mejor proveimiento de derecho;*

*OCTAVO: DISPONER la ejecución sobre minuta y sin fianza, no obstante, cualquier recurso;*

*NOVENO: Que se le ORDENE al Banco de Reservas de la República Dominicana la entrega inmediata del monto salarial preindicado, en manos del representante legal del recurrente, previa presentación del poder o mandato de representación.*



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

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

La parte recurrida, Dirección General de Programas Especiales de la Presidencial de la República, no depositó escrito de defensa, a pesar de que el precedente recurso le fue notificado el once (11) de enero de dos mil veinticuatro (2024), mediante el Acto núm. 13/2024, instrumentado por la ministerial Hilda M. Cepeda Batista, alguacil de estrados de la Sexta Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

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

La Procuraduría General Administrativa mediante escrito depositado el veintidós (22) de septiembre de dos mil veintidós (2022), esgrime, entre otros, los siguientes argumentos:

*ATENTIDO: A que el recurso de Revisión interpuesto por la Señora MILLY ESMERALDA GUZMÁN GONZÁLEZ, carece de especial trascendencia o relevancia constitucional, es decir, no satisface los requerimientos previstos en el artículo 100 de la Ley No. 137-11, en virtud de que en el caso que nos ocupa no hay derechos fundamentales vulnerados, sino que se invoca derechos vulnerados a la luz de una ley ordinaria, como lo es la Ley General de Salud y ha sido criterio constante del Tribunal Constitucional Dominicano, expresado en la sentencia TC/0007/12, que la especial trascendencia o relevancia constitucional se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*



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

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

*ATENDIDO: Que el objeto de la Acción de Amparo es tutelar efectivamente los derechos fundamentales de carácter universal, reconocidos y garantizados por la Constitución, cuestión que no se da en el presente caso, sino que más bien se trata, de supuestos derechos vulnerados con la emisión de actos administrativos, los cuales no constituyen derechos Constitucionales, por lo que los mismos no son objeto de protección por la vía de la Acción de Amparo.*

[...]

*ATENDIDO: Que ha sido jurisprudencia constante de nuestro Tribunal Constitucional que el Recurso Contencioso Administrativo busca proteger derechos fundamentales y subjetivos con el conocimiento exhaustivo del caso y a través de la revocación del acto administrativo, razones por las cuales mediante dicho recurso el accionante podría invocar la tutela de los supuestos derechos conculcados.*





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

*ATENDIDO: Que de conformidad con la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar el derecho constitucional invocado, no procede la acción de amparo, salvo cuando se demuestre que la vía no es efectiva que presenta trastornos procesales que impedirán la tutela eficaz de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en la especie.*

*ATENDIDO: A que la Tercera Sala del tribunal Superior Administrativo pudo comprobar, que el accionante tiene otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados, por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria, tal y como lo establece el numeral 1 del artículo 70 de la ley 137-11.*

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

Con base en estos argumentos concluye de la siguiente manera:

**DE MANERA PRINCIPAL:**

**ÚNICO: DECLARAR INADMISIBLE el Recurso de Revisión Constitucional interpuesto por la Señora MILLY ESMERALDA GUZMÁN GONZÁLEZ, contra la sentencia No. 0030-04-2022SSEN-00102, de fecha 01 de marzo del año 2022, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, virtud de lo establecido en el**



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

*artículo 100 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

**DE MANERA SUBSIDIARIA:**

*ÚNICO: Que sea RECHAZADO el Recurso de Revisión interpuesto por la Señora MILLY ESMERALDA GUZMÁN GONZÁLEZ, contra la sentencia No. 0030-04-2022-SSSEN00102, de fecha 01 de marzo del año 2022, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por improcedente, mal fundado y carente de base legal; y en consecuencia CONFIRMAR todas sus partes dicha sentencia, por haber sido emitida conforme a la ley y al debido proceso.*

## **7. Pruebas documentales**

Los documentos más relevantes depositados, en el trámite del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo que nos ocupa, son los siguientes:

1. Sentencia núm. 0030-04-2022-SSSEN-00102, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el primero (1<sup>ro</sup>) de marzo del dos mil veintidós (2022);
2. Acto sin número, suscrito por la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de junio de dos mil veintidós (2022), recibido por su representante legal, contentivo de la notificación de la sentencia recurrida realizada por el representante legal de la parte recurrente;
3. Acto núm. 725-22, del doce (12) de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billin,



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

alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, contenido de la notificación del recurso de revisión realizada a la Procuraduría General Administrativa;

4. Acto núm. 13/2024, del once (11) de enero de dos mil veinticuatro (2024), instrumentado por la ministerial Hilda M. Cepeda Batista, alguacil de estrados de Sexta Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, contenido de la notificación del recurso de revisión realizada a la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia de la República.

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

**8. Síntesis del conflicto**

Según lo expuesto por las partes y los hechos acreditados por el tribunal de fondo, el presente conflicto tiene su origen en el fin de la relación de trabajo entre la señora Milly Esmeralda Guzmán González y la Dirección General de Programas Especial de la Presidencia de la República el dos (2) de septiembre de dos mil veinte (2020). La referida señora devengaba un salario mensual de veintiséis mil doscientos cincuenta pesos dominicanos con 00/100 (\$26,250.00), así como unos quince mil pesos dominicanos con 00/100 (\$15,000.00) por concepto de movilidad.

A raíz de esta desvinculación, realizada de manera unilateral por la entidad antes mencionada, la referida señora procedió a realizar formal intimación para que la entidad diera cumplimiento a los artículos 60 y 63 de la Ley núm. 41-08, que rige la Función Pública y, en consecuencia, le fueran pagados ciento veinte mil pesos dominicanos con 00/100 (\$120,000.00) por concepto de indemnización.



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

Ante el silencio de la entidad, la hoy recurrente accionó en amparo de cumplimiento el siete (7) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Para el conocimiento de esta acción de amparo de cumplimiento resultó apoderada la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la que, mediante la sentencia hoy recurrida, rechazó la referida acción por no cumplir con el mandato expreso dispuesto por el artículo 104 de la Ley núm. 137-11. Inconforme con tal decisión, la señora Milly Esmeralda Guzmán González interpuso el precedente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, con el persigue la revocación de tal decisión bajo los argumentos transcritos en otro lugar de la precedente sentencia.

## **9. Competencia**

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

## **10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

Este tribunal constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo resulta inadmisibile, por los motivos que se desarrollarán a continuación:

a. De conformidad con el artículo 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, las



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

decisiones dictadas por el juez de amparo son susceptibles del recurso de revisión constitucional ante el Tribunal Constitucional.

b. El recurso debe ser incoado en un plazo no mayor de cinco (5) días, conforme lo establece el artículo 95 de la indicada ley. Este plazo es franco y hábil, según lo dispuesto en la Sentencia TC/0080/12, criterio reiterado en la Sentencia TC/0071/13. Por tanto, no se computarán ni el día de la notificación de la sentencia ni el del vencimiento del plazo, así como tampoco los días no laborables.

c. Según lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el plazo para interponer el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo es de cinco (5) días francos y hábiles, tal como consta en el precedente anteriormente mencionado.

d. Al respecto, la parte recurrida sostiene que la sentencia en cuestión fue notificada a la señora Milly Esmeralda Guzmán González, en manos de su representante legal, el veinte (20) de junio de dos mil veintidós (2022). Sobre este particular, a partir de la Sentencia TC/0109/24, del primero (1<sup>ro</sup>) de julio de dos mil veinticuatro (2024), este colegiado dispuso que solo se tomarán por válidas para fines de contabilizar el plazo las notificaciones realizadas en el domicilio real o a la propia persona del recurrente y, en consecuencia, este acto no será tomado en cuenta para fines de notificación, puesto que no cumple con tales requisitos.

e. Como no existe otro acto donde se haga constar que le sentencia fue notificada al domicilio real o la propia persona de la recurrente, en virtud del principio de favorabilidad, debe entenderse como que el plazo se encontraba abierto y, por lo tanto, el recurso fue interpuesto en tiempo oportuno.



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

f. Antes de continuar valorando la admisibilidad del presente recurso, este colegiado tiene a bien precisar que el escrito de defensa, de conformidad con el artículo 98 de la Ley núm. 137-11, debe ser depositado en un plazo de cinco (5) días, los cuales, de conformidad con el principio de igualdad, son considerados francos y hábiles, al igual que los del recurrente para depositar el recurso.

g. En la especie el recurso fue notificado a la Procuraduría General Administrativa, el doce (12) de septiembre de dos mil veintidós (2022), mediante el Acto núm. 725-22, de), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billin, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, en tanto que el escrito de opinión fue depositado, el veintidós (22) del mismo mes y año, es decir, unos ocho (8) días francos y hábiles luego de notificado el recurso y, por lo tanto, fuera del plazo establecido para tales fines; en consecuencia, no será ponderado el escrito depositado por la Procuraduría General Administrativa sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente sentencia.

h. Establecido lo anterior, procede analizar el cumplimiento del artículo 96 de la Ley núm. 137-11, en virtud del cual «el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo», y que en este se hará «constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada». Este colegiado comprueba el cumplimiento de ambas exigencias en la especie, ya que, en su escrito, el recurrente expone los motivos por los que, a su juicio, el juez de amparo incurrió en una interpretación tergiversada del artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

i. El siguiente requisito consiste en analizar si el recurso cumple con lo dispuesto por el precedente TC/0406/14, en el cual se estableció que solo las partes intervinientes en la acción de amparo tienen calidad para presentar un recurso de revisión constitucional contra la sentencia que decidió la acción. En



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

el presente caso, se comprueba que la hoy recurrente, Milly Esmeralda Guzmán González, tiene calidad procesal idónea para interponer el presente recurso, al haber participado como accionante en el marco de la acción de amparo de cumplimiento decidida por la sentencia de marras y, por lo tanto, se da por satisfecho dicho requisito.

j. Por otro lado, de conformidad con el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, de dos mil once (2011), la admisibilidad del recurso de revisión constitucional contra toda sentencia de amparo está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada. Esta condición se apreciará atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales.

k. En su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), el Tribunal señaló los casos no limitativos en los cuales se configura la relevancia constitucional:

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



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

l. En el orden de ideas ya establecido, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada en el recurso, previsto en el art. 100 de la Ley núm.137-11,<sup>1</sup> cuyo concepto fue precisado por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0007/12, que dictó el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).

m. La Procuraduría General Administrativa sostiene que el precedente recurso carece de especial trascendencia y relevancia constitucional. Sin embargo, este tribunal advierte que carece de asidero tal planteamiento, pues luego de haber ponderado los documentos, hechos y argumentos del expediente que nos ocupa, este colegiado considera que el presente caso se encuentra revestido de especial trascendencia o relevancia constitucional, toda vez que el conocimiento y fallo del mismo le permitirá a este colegiado dictar una sentencia unificadora respecto de criterios divergentes con relación a la semántica y el rigor procesal dentro de la figura del amparo de cumplimiento, la necesidad de plantear la vulneración de un derecho fundamental como requisito de admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento y, adicionalmente, la necesidad de que el incumplimiento de la autoridad produzca la vulneración de un derecho fundamental como requisito para el acogimiento de la acción, por lo que, en consecuencia, se rechaza el medio de inadmisión planteado sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

n. En virtud de las anteriores consideraciones, procede admitir el presente de recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Milly Esmeralda Guzmán González contra la Sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00102, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el primero (1<sup>o</sup>) de marzo del dos mil veintidós (2022).

<sup>1</sup> Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: «La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales».





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

**11. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

**A. Sobre la existencia de criterios divergentes y la necesidad de dictar una sentencia unificadora**

a. En la especie, la señora Milly Esmeralda Guzmán González interpuso una acción de amparo de cumplimiento para que la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia de la República diera cumplimiento a los artículos 60 y 63 de la Ley núm. 41-08, que rige la Función Pública y, en consecuencia, le fueran pagados unos ciento veinte mil pesos dominicanos con 00/100 (\$120,000.00) por concepto de indemnización laboral.

b. Esta acción fue rechazada mediante la sentencia recurrida al considerar el juez *a quo*, esencialmente, que no resultaba el escenario adecuado para debatir respecto de la titularidad del derecho invocado, pues el amparo de cumplimiento se encuentra reservado para aquellos casos en los que exista un mandato expreso que no requiera de examen o proceso, cuestión que no se verifica en este caso, ya que no existía una declaración previa de que la accionante era titular de ese derecho.

c. La hoy recurrente sustenta su recurso en que el tribunal *a quo* realizó una incorrecta interpretación del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, pues de conformidad con los precedentes de este colegiado, no es necesario que el asunto debatido tenga por objeto la protección de derechos fundamentales.

d. Específicamente, la recurrente invocaba el precedente contenido en la Sentencia TC/0176/18, del dieciocho (18) de julio del dos mil dieciocho (2018), específicamente, en la siguiente consideración:



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

*En cuanto al primer aspecto alegado por la parte recurrente, relativo a que el tribunal no explica cómo se concretizan las vulneraciones a los derechos fundamentales, este tribunal constitucional tiene a bien indicar que estamos en presencia de un amparo de cumplimiento, en los cuales no es necesario demostrar una violación a un derecho fundamental, ya que este tipo de amparo tiene como finalidad el cumplimiento de una ley, norma o acto administrativo.*

e. Como se observa en el criterio antes citado, este colegiado ha considerado que no es necesaria la vulneración de un derecho fundamental, a fines de incoar una acción de amparo de cumplimiento, pues la finalidad de la misma es el cumplimiento de una ley, norma o acto administrativo. Este criterio ha sido reiterado o referenciado en múltiples ocasiones, siendo uno de los casos más recientes el de la Sentencia TC/0644/23.

f. Lo anterior podría indicar que, ciertamente, lleva razón la recurrente; sin embargo, este colegiado advierte un criterio anterior en sentido opuesto. Específicamente nos referimos al precedente contenido en la Sentencia TC/0156/17, del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017), donde se estableció lo siguiente:

*Como se observa, para la admisibilidad de una acción de amparo de cumplimiento, no basta con la existencia por sí solo de una omisión imputable a un funcionario o autoridad pública respecto del cumplimiento de una ley o disposición administrativa, sino que se precisa que dicha omisión sea susceptible de afectar un derecho fundamental, pues este último elemento le confiere a la figura del amparo, su carácter y esencia. Interpretar que el cobro de cualquier deuda de un particular frente a la Administración es susceptible de ser*



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

*perseguido mediante el amparo de cumplimiento sería tergiversar esta figura al punto de transformarla en una especie de demanda de cobro de pesos, lo que no se correspondería con el carácter excepcional que reviste este tipo de acciones constitucionales.*

g. En efecto, tal como se observa en el párrafo antes citado, este colegiado también ha sido del criterio que para la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento -concepto que se abordará más adelante- no solo debe existir una omisión a un deber legal por parte de la autoridad administrativa, sino que dicha omisión debe ocasionar la vulneración de un derecho fundamental. Este criterio también se ha podido reiterar o referenciar en diversas ocasiones, siendo una de estas, y de la más reciente, la Sentencia TC/0793/23, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

h. Este colegiado ha advertido que tal divergencia se originó debido a que la Sentencia TC/0156/17 abordó la necesidad de la vulneración a un derecho fundamental desde el punto de vista de la legitimación para accionar en amparo de cumplimiento, es decir, en virtud del artículo 105 de la Ley núm. 137-11<sup>2</sup>, mientras que en la Sentencia TC/0176/18 se abordó desde el objeto de la acción de amparo de cumplimiento, a saber, de conformidad con lo prescrito por el artículo 104<sup>3</sup> de dicha ley.

i. Esto se constituye en una problemática, pues, por una parte, este tribunal no exige la invocación de un derecho fundamental vulnerado como fundamento

<sup>2</sup> Artículo 105.- Legitimación. Cuando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento.

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

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.

<sup>3</sup> 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



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

de la acción de amparo de cumplimiento, pero, por otra parte, exige como requisito para la admisibilidad, en cuanto a la legitimidad, que el incumplimiento del órgano administrativo le ocasione una vulneración a un derecho fundamental del accionante y, por tanto, se incurre en una contradicción que abordaremos más detalladamente en el epígrafe correspondiente.

j. Ya mencionada la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, este es otro punto en el que este colegiado también ha podido advertir una divergencia que se encuentra en lo relacionado con la semántica utilizada para el rigor procesal, es decir, con relación a los conceptos de admisibilidad o procedencia de la acción.

k. Este tribunal ha sido del criterio que el término correcto es referirse a la *procedencia* o *improcedencia* de la acción de amparo de cumplimiento y que, en los casos en los que el juez usara los términos rechazo, acoger o inadmitir la acción, si bien no acarrearán la revocación de la sentencia, al ser una cuestión de mera semántica, lo correcto era utilizar los términos procedencia o improcedencia. Sin embargo, este colegiado, en ocasiones se refería a la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, tal como se verifica del criterio citado con respecto a la TC/0156/17, llegando incluso a inadmitir acciones de amparo de cumplimiento como ocurrió, entre otras, en las Sentencias TC/0266/23 y TC/0596/23. También existían otros casos donde se revocaba en revisión la sentencia recurrida únicamente por tal imprecisión semántica, mientras que, en otros casos, este colegiado no revocaba la decisión, no obstante la imprecisión semántica, siempre que el juez de amparo hubiese instruido, conocido y fallado la acción como amparo de cumplimiento. Este último es el caso de la Sentencia TC/0050/22, reiterando el criterio externado en la Sentencia TC/0143/19, en la cual se estableció lo siguiente:



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

*En este punto, el Tribunal Constitucional considera preciso señalar, de manera previa, que tal y como será demostrado en el desarrollo de la presente decisión, el juez a quo verificó que los accionantes cumplieron con los requisitos exigidos por los artículos 104 y siguientes de la Ley núm. 137-11, para la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, y en tal sentido, estimó que la parte accionada debía acatar lo ordenado por el acto cuyo cumplimiento se solicitaba, y, en en [sic] el dispositivo de su fallo utilizó el término **acoge**, cuando lo usual es que en este tipo de amparo, el juez declare la procedencia de la acción. **No obstante, este tribunal considera que habiendo sido coherente el juez de amparo en instruir, conocer y fallar la acción como un amparo de cumplimiento, sería inoperante revocar su decisión en esta sede por un asunto de formalismo o de rigor semántico, por lo que se concluye que el juez a quo al utilizar el término **acoger** dio como procedente el amparo de cumplimiento sometido [En igual sentido, sentencias TC/0316/19 y TC/0178/21] [énfasis agregado].***

1. En igual sentido, cuando la decisión recurrida ha indicado en su dispositivo «rechazar» en lugar de declarar la «improcedencia», este colegiado sostuvo en la Sentencia TC/0485/21 [acápito 11, literal dd.], que

*[...] si bien el juez a quo verificó que el accionante no cumplía con el requisito exigido por el artículo 105 de la Ley núm. 137-11, para la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, y en tal sentido, estimó la improcedencia de la acción en cuestión, en el dispositivo de su fallo utilizó el término **rechaza**, cuando lo usual es que en este tipo de amparo, el juez declare la **improcedencia** de la acción. **No obstante, este tribunal considera que habiendo sido coherente el juez de amparo en instruir, conocer y fallar la acción como un amparo de cumplimiento, sería inoperante revocar su decisión en esta sede por***



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

*un asunto de formalismo o de rigor semántico, por lo que se concluye que el juez a quo al utilizar el término rechaza dio como improcedente el amparo de cumplimiento sometido. [énfasis agregado]*

m. Lo anterior es relevante, pues ese es otro aspecto que causa incertidumbre con relación al rigor procesal aplicable a la acción de amparo de cumplimiento y, por lo tanto, resulta oportuno referirse también a este aspecto, pues el mismo servirá para aplicar correctamente el criterio resultante de la unificación de criterios con relación a la necesidad de invocar un derecho fundamental o la vulneración al mismo como causa de admisibilidad, acogimiento o rechazo de la acción.

n. Es importante establecer que, ante la existencia de criterios divergentes, este colegiado debe analizarlos, a fin de determinar si procede aclarar, modificar o abandonar los mismos, ya sea por una cuestión semántica o de fondo; asimismo, en aras de preservar los principios de seguridad jurídica, igualdad y racionalidad, este tribunal debe velar porque sus precedentes sean lo suficientemente claros, y respetar estos principios no solo al fijar un precedente, sino también durante su aplicación<sup>4</sup>.

o. En virtud del párrafo III del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, este colegiado tiene la facultad de adoptar cualquier modalidad de sentencia admitida en la práctica comparada. En esta última, el remedio ante la divergencia evidente de criterios ha sido la denominada *sentencia unificadora*, que tiene el objetivo de clarificar, modificar o variar un determinado precedente, así como también eliminar precedentes contradictorios que afecten la seguridad jurídica.

<sup>4</sup> Sentencia TC/0123/18, dictada por el Tribunal Constitucional dominicano el cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018).



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

p. Mediante la Sentencia TC/0123/18, del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), este colegiado estableció, de manera enunciativa, los casos en los que procede emitir una sentencia unificadora; siendo estos casos los siguientes:

*Por la cantidad de casos aplicando un precedente o serie de precedentes sobre un punto similar de derechos, se presentan divergencias o posibles contradicciones que hacen necesaria la unificación por razones de contenido o lenguaje;*

*Por la existencia de una cantidad considerable de precedentes posiblemente contradictorios que llame al Tribunal a unificar doctrina;*  
*y,*

*Por la cantidad de casos en que, por casuística, se aplican criterios concretos para aquellos casos, pero que por la cantidad se hace necesario que el Tribunal unifique criterios en una sola decisión por la naturaleza de la cuestión.*

q. En el presente caso se verifica el cumplimiento de estos requisitos por lo que, a continuación, se procederá a unificar criterios con relación a; (i) la terminología y rigor procesal con relación al amparo de cumplimiento y; (ii) la vulneración a un derecho fundamental como causa de admisibilidad, acogimiento o rechazo de una acción de amparo de cumplimiento.

**B. Sobre la unificación de criterios respecto al rigor procesal de la acción de amparo de cumplimiento**

a. Sobre este particular, este colegiado considera que debido a la confusión que ha generado la utilización de los conceptos de procedencia, improcedencia,



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

inadmisibilidad o rechazo, en el marco de la acción de amparo de cumplimiento, se torna imperativo unificar criterios a los fines de lograr una mayor claridad en cuanto al rigor procesal aplicable a esa figura y, por lo tanto, separar las fases de admisibilidad, improcedencia y fondo para una mejor ponderación e instrucción de la acción de amparo de cumplimiento con una técnica más objetiva y coherente que limite la divergencia semántica que se ha suscitado al respecto, por lo que, en consecuencia, los operadores jurisdiccionales podrán emplear de manera coherente el orden procesal lógico que debe aplicarse a ese proceso y, en el ámbito del recurso de revisión, el debate podrá centrarse en la cuestión jurídica, en lugar de desviarse al aspecto semántico.

b. En virtud de lo anterior, este colegiado resuelve que, en lo adelante, el uso del término *improcedente* quedará reservado únicamente para los supuestos de *improcedencia* dispuestos en el párrafo principal del artículo 107, relativo al requisito de intimación previa, y el artículo 108 de la Ley núm. 137-11 y, los aspectos referidos desde el artículo 103 al 106 y el párrafo I del artículo 107, así como las admisibilidades de derecho común que pudieren aplicar de manera subsidiaria al proceso, serán aspectos de *admisibilidad* y, en cuanto a la existencia del incumplimiento, se debe realizar un análisis de fondo para determinar o no su existencia y, por lo tanto, disponiendo el acogimiento o rechazo, en cuanto al fondo, de la acción de amparo de cumplimiento de que se trate.

c. Este colegiado advierte que se ha incluido el artículo 103 de la Ley núm. 137-11, a pesar de no encontrarse expresamente dentro de la figura del amparo de cumplimiento. Esto se justifica en que este colegiado ha estimado que dicho artículo resulta aplicable a la acción de amparo de cumplimiento, asimilándolo a la figura de la cosa juzgada de derecho común, por lo que, en efecto, esta también resulta una causa de inadmisibilidad de la acción.





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

d. En virtud de lo anterior, este colegiado determina que el correcto orden lógico procesal a referirse al conocer de una acción de amparo de cumplimiento, es el siguiente:

(i) Estatuir con relación a los supuestos de admisibilidad desde el artículo 104 hasta el 107 y verificar, ya sea de oficio o a petición de parte, según corresponda por su carácter o no de orden público, si concurre algún otro supuesto de inadmisibilidad de derecho común, tales como la cosa juzgada -artículo 103 de la Ley núm. 137-11-, falta de objeto o interés, entre otros y, una vez admitida la acción;

(ii) Determinar si concurre alguno de los supuestos de improcedencia del artículo 108 de la Ley núm. 137-11 y, en caso de no verificarse, declarar la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento, para luego;

(iii) Referirse a los méritos en cuanto al fondo de la acción y, en consecuencia, determinar si: (i) existe la acción u omisión imputable a la autoridad pública planteada por el recurrente que produzca un incumplimiento a la norma invoca, para, posteriormente; (ii) determinar si dicha acción u omisión ocasiona la vulneración del derecho fundamental alegado y visto en fase de admisión y, en consecuencia; (iii) acoger o rechazar la acción en cuanto al fondo y, en caso de acogimiento; (iv) ordenar el cumplimiento de la norma en cuestión.

e. En conclusión, primero debe estatuirse respecto de la admisibilidad de la acción de amparo analizando lo dispuesto en los artículos 104 a 107 y 103, así como cualquier medio de inadmisión aplicable de manera subsidiaria; y posteriormente, una vez determinada la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, verificar si se configura alguno de los supuestos de improcedencia del artículo 108 de la Ley núm. 137-11 y, en caso de no



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

verificarse ninguno de estos, conocer de los méritos de la acción en cuanto al fondo y, por tanto, acoger o rechazar la misma.

f. De lo anterior se deduce que el análisis de procedencia queda como un punto intermedio entre la admisibilidad y el fondo de la acción y, por tanto, solo se hace necesario hacer constar en el dispositivo ese aspecto cuando se declare la improcedencia de la acción por uno de los supuestos previstos en el artículo 108 de la Ley núm. 137-11; es decir, cuando no concurra ninguno de los supuestos de improcedencia, únicamente debe hacerse constar en la motivación sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

g. Vale aclarar que lo anterior no supone un cambio en el criterio respecto a que las causas de inadmisión dispuestas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11 no aplican a la figura del amparo de cumplimiento, por lo que, en efecto, al referirse a la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento el juez debe aplicar la base legal correspondiente, es decir, los artículos 104 y siguientes de la Ley núm. 137-11, así como las causas de inadmisibilidad aplicables de manera subsidiaria por el derecho común.

h. Una vez resulta esta cuestión, procede abordar la unificación de criterios respecto de la necesidad de invocar un derecho fundamental en el marco de una acción de amparo de cumplimiento.

**C. Sobre la unificación de criterios respecto de la necesidad de invocar la vulneración a un derecho fundamental como requisito de admisibilidad y la ocurrencia de dicha conculcación a los fines del acogimiento de la acción**

a. Como establecimos previamente, la divergencia respecto a la necesidad de invocar la vulneración a un derecho fundamental se origina debido a una



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

incorrecta interpretación del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, que regula la figura del amparo de cumplimiento.

b. En tal sentido, el artículo 104 de dicha norma dispone 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.*

c. Como se observa, según la referida disposición legal, el objeto de la acción es que una autoridad renuente a cumplir una ley o un acto administrativo realice una acción positiva, es decir, aquí el incumplimiento se justifica en una omisión por parte de la autoridad pública, y la misma también puede tener por objeto que dicha autoridad dicte una resolución o reglamento, por lo que, en principio, no se requiere la invocación o vulneración de un derecho fundamental, pues dicho artículo no se refiere directamente a ese requisito.

d. Sin embargo, el artículo 105 de la Ley núm. 137-11 dispone lo siguiente:

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

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



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

*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. [Resaltado agregado]*

e. Como puede observarse, cuando se trate de normas de alcance general como leyes o reglamentos, cualquier persona que se considere afectada en sus derechos fundamentales puede demandar su cumplimiento, ya sea por acción u omisión; algo similar ocurre cuando se invoca la protección de derechos colectivos y difusos donde cualquier persona o el Defensor del Pueblo ostenta la legitimación para interponer; y, cuando se trata del cumplimiento de un acto administrativo, solo la persona beneficiaria del mismo puede solicitar su cumplimiento.

f. En efecto, de conformidad con dicha disposición, el legislador ha impuesto como requisito de legitimación para interponer la acción de amparo de cumplimiento que exista, por lo menos en apariencia, la vulneración a un derecho fundamental en perjuicio del accionante.

g. El artículo 72 de la Constitución dominicana, en su parte capital, dispone lo siguiente:

*Artículo 72.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*



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

h. Como puede observarse, existe una clara intención por parte del constituyente de reservar la acción de amparo para reclamar la protección de cualquier derecho fundamental, con excepción de los protegidos por el *hábeas corpus*, ante la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, así como hacer efectivo el cumplimiento de una ley u acto administrativo cuando su incumplimiento provoque la vulneración a derechos fundamentales.

i. Al tratarse la acción de amparo de cumplimiento de una especie o modalidad de acción dentro del género del amparo, específicamente diseñada para demandar el cumplimiento de una norma presuntamente incumplida, ya sea por acción u omisión, resulta lógico que dicha pretensión de cumplimiento debe guardar relación con la protección de derechos fundamentales, cuestión que refleja el referido artículo 105 de la Ley núm. 137-11.

j. Lo anterior significa que no pueden interpretarse aisladamente, ni sin tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 72 constitucional, las disposiciones de los artículos 104 y 105 de la Ley núm. 137-11, pues de hacerlo, como al efecto, se incurre en la contradicción de no exigir vulneración a un derecho fundamental como fundamento de la acción, pero sí exigirlo como requisito de legitimación, así como también en una desnaturalización de la figura del amparo como medio expedito para reclamar la protección de derechos fundamentales, al permitirse debatir cuestiones de mera legalidad o que no involucran la protección de un derecho fundamental.

k. En virtud de lo anteriormente expuesto, este colegiado considera que resulta un requisito indispensable de admisibilidad relativo al artículo 104 de la Ley núm. 137-11, la necesidad de que el accionante exponga el o los derechos fundamentales que, a su juicio, son vulnerados debido al supuesto incumplimiento por parte de la autoridad pública accionada, ya sea por acción u omisión, y, en consecuencia, el accionante debe ser titular de dicho derecho,



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

al menos en apariencia, a los fines de satisfacer el requisito de legitimación que dispone el artículo 105 de la misma ley.

l. Debido a que, en efecto, el accionante en amparo de cumplimiento debe, para fines de admitir la acción, alegar la vulneración de un derecho fundamental y, a su vez, ser titular del mismo, esto trae como consecuencia que, durante el conocimiento del fondo de la acción, no solo debe probarse el incumplimiento, por acción u omisión del deber legal cuyo cumplimiento se persigue, sino que tal incumplimiento debe ocasionarle al accionante una vulneración al o los derechos fundamentales invocados.

m. En este sentido, aun verificándose el incumplimiento del deber legal demandado, si dicho incumplimiento no ocasiona la vulneración a un derecho fundamental, individual, colectivo o difuso, al accionante, procede el rechazo de la acción de amparo de cumplimiento en cuestión. Sin embargo, lo anterior no significa que el accionante se encuentre impedido de perseguir dicho cumplimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

n. En conclusión, al referirse a la admisibilidad del amparo de cumplimiento, en cuanto al artículo 104 de la Ley núm. 137-11, se debe verificar que el accionante invoque la protección de uno o varios derechos fundamentales, así como la titularidad del mismo, de conformidad con el artículo 105 de la misma ley. En cuanto al fondo, primero se debe verificar si existe o no la acción u omisión que provoque el incumplimiento de la norma cuyo cumplimiento se persigue y, finalmente, determinar si ese incumplimiento causa la vulneración a los derechos fundamentales invocados.

o. Una vez unificados los criterios divergentes, procede, en consecuencia, referirnos a los méritos de manera concreta del presente recurso de revisión.



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

**D. Sobre los méritos del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

a. La recurrente solo impugna la sentencia recurrida en un único aspecto, siendo este la supuesta aplicación, a su juicio, tergiversada del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, pues este sostiene que no es necesario invocar la vulneración a un derecho fundamental para incoar una acción de amparo de cumplimiento.

b. Sobre ese particular, en razón de las consideraciones expuestas para la unificación de criterios, en principio, carecería de interés referirse a ese aspecto del recurso debido a que la misma recurrente admite que en su caso no se encuentra envuelta la protección a derechos fundamentales. Sin embargo, debido al principio de seguridad jurídica, procede referirse sobre los méritos del recurso, debido a que al momento de incoarse el mismo existía la divergencia de criterios resuelta mediante la presente decisión.

c. No obstante lo anterior, este colegiado ha podido advertir que carece de pertinencia el argumento expuesto por la recurrente, puesto que el juez de amparo no justificó su decisión en que era necesario invocar la vulneración a un derecho fundamental, sino en que la acción de amparo de cumplimiento no se constituía en el escenario para debatir prestaciones laborales debido a que, en primer lugar, no se extraía un mandato cierto y expreso en los artículos impugnados, así como tampoco se verificaba que la recurrente poseía la titularidad de dicho derecho, por lo que, en efecto, determinó que se requería realizar comprobaciones adicionales, tales como el tiempo laborado, el estatuto del servidor y, finalmente, la determinación del total monto de prestaciones que le correspondería.

d. En virtud de lo anterior, no se observa una incorrecta aplicación de la ley o la técnica procesal aplicable en esa fecha, pues, en efecto, la recurrente no acreditó ser la titular de un derecho afectado por el incumplimiento de una



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

obligación cierta y expresa, en razón de que la cuestión planteada mediante la acción de amparo de cumplimiento requería realizar comprobaciones de hecho y de derecho ajenas al proceso de amparo de cumplimiento, el cual, por su naturaleza, requiere que de la norma cuyo cumplimiento se demanda se desprenda un mandato expreso que no requiere de comprobaciones o averiguaciones adicionales profundas para ordenar su cumplimiento, cuestión que no ocurría en la especie, pues precisamente el punto controvertido por la parte accionada se circunscribía a que a la accionante no le correspondía el pago de las prestaciones alegadas.

e. En virtud de lo anterior, procede rechazar el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, al verificarse que la sentencia objeto del recurso no adolece de los vicios invocados por la recurrente.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero, primer sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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 la señora Milly Esmeralda Guzmán González contra la Sentencia núm. 0030-04-2022-SS-00102, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el primero (1<sup>o</sup>) de marzo del dos mil veintidós (2022).

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, el referido recurso y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia antes descrita, en virtud de los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.





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

**TERCERCO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia a la parte recurrente, Milly Esmeralda Guzmán González; a la parte recurrida, Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia de la República, así como a la Procuraduría General Administrativa, para su conocimiento y fines de lugar.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidas Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha diecinueve (19) de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

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