



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0722/25

Referencia: Expediente núm. TC-05-2024-0220, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00056, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1er) día del mes de septiembre del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; 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; 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 amparo

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00056, del nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022), y su dispositivo es el siguiente:

PRIMERO: DECLARA improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento, interpuesta en fecha 23 de julio de 2021, por la señora HIRONELIS MERCEDES SANTANA RODRIGUEZ, en contra el INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI), la DIRECTORA INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI), y la DIRECTORA RELACIONES LABORALES Y SOCIALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAPI), por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, conforme establecen los motivos antes expuestos.

SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas.

La referida sentencia fue notificada a la parte ahora recurrente, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, mediante el Acto núm. 396/2022, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022), en el domicilio de sus abogados, a requerimiento del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La parte recurrente, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, interpuso el presente recurso de revisión constitucional, mediante una instancia debidamente depositada el cinco (5) de abril de dos mil veintidós (2022), contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSN-00056, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022), mediante el cual solicita que sea cogida el referido recurso, que se ordene su reposición en el cargo de animador comunitario y el pago de los salarios dejados de percibir. El referido recurso fue recibido por el Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

El recurso fue notificado a la parte recurrida, Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI), mediante el Acto núm. 1796/23, del dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo.

Además, dicho recurso de revisión fue notificado a la Procuraduría General Administrativa, mediante el Acto núm. 561-22, del veintinueve (29) de julio de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en la sentencia objeto del presente recurso, declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, fundamentando su decisión, entre otros motivos, en los siguientes:

14. En el anterior contexto conveniente precisar que, la señora HIRONELIS MERCEDES SANTANA RODRIGUEZ, mediante la presente acción, pretende suspender en sus efectos jurídicos el acto administrativo INAIPI-RLS2021-7311, de fecha 18 de mayo del 2021, emitido por la entidad accionada; asimismo, procura su reposición en el cargo que ostentaba dentro de la institución accionada, y el pago de los salarios que dejó de percibir por efecto de su desvinculación.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La parte recurrente, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, pretende que sea acogido el presente recurso de revisión y, por consecuencia, sean suspendidos los efectos de la desvinculación realizada por el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI), por estar en contradicción con al acto administrativo emitido por el Ministerio de Administración Pública, mediante la Resolución núm. 00060/2020, del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), bajo las motivaciones que siguen:

... en ningún momento la recurrente se aparta de lo establecido en el Art. 104 de la Ley 137-11, toda vez que su objetivo es el cumplimiento de un acto administrativo como lo es la Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de marzo del año 2020, dictada por el MINISTERIO DE ADMINISTRACION PUBLICA (MAP), que dicho sea de paso es un ACTO FAVORABLE. (sic)

la Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de marzo del año 2020, dictada por el MINISTERIO DE ADMINISTRACION PUBLICA (MAP), es un acto administrativo cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales del TRABAJO, DIGNIDAD HUMANA, TUTELA JUDICIAL Y DEBIDO PROCESO de los servidores públicos, durante perdurara el Estado de EMERGENCIA, provocado por el COVID-19, ya que prohíbe la Desvinculación de los servidores públicos durante la permanencia de dicho ESTADO DE EMERGENCIA. (sic)

... la ACCIÓN DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO interpuesta por la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, nunca tuvo como objetivo atacar la eficacia del acto administrativo que la desvinculó, sino más bien el cumplimiento de lo establecido en la Resolución No.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

0060/2020 de fecha 23 de marzo del año 2020, dictada por el Ministerio de Administración Pública (MAP). (sic)

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

La parte recurrida, Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI), no depositó su escrito de defensa en relación con el presente recurso de revisión, no obstante que le fuera notificado mediante el Acto núm. 1796/23, del dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

Mediante su escrito depositado el ocho (8) de agosto de dos mil veintidós (2022) en el Tribunal Superior Administrativo, debidamente recibido en la Secretaría de este tribunal el veintiséis (26) de julio de dos mil veinticuatro (2024), solicita, de manera principal, que sea declarado inadmisibile el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales y, de manera subsidiaria, que sea rechazado en todas sus partes, argumentando, esencialmente, lo siguiente:

... en cuanto a la presentación de agravios causados por la sentencia debe entenderse que habrá de motivarse, 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 invalidez de la decisión impugnada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

... el demandado no ha expuesto las motivaciones necesarias bien sea en cuanto a la apreciación de los hechos y la interpretación y aplicación del derecho deviniendo de ellos los agravios causados por la decisión, por consiguiente, la partes recurrente no cumple con 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, por lo que los jueces comprobaron que en el legajo de los documentos depositados se evidencia el no reconocimiento por parte del recurrente la responsabilidad de los hechos cometidos, partiendo de que la institución realizó la investigación que ameritaba el caso. (sic)

... en el presente recurso se pretende que el mismo sean acogidas sus pretensiones sin justificar el fundamento en virtud del artículo 100 de la Ley 137-11, por no existir relevancia ni trascendencia constitucional, en razón de que su acción de amparo rechazado por no vulneración a derecho fundamentales.

7. Pruebas documentales

Los elementos de prueba que constan en el expediente del presente recurso de revisión son, entre otros, los siguientes:

1. Sentencia núm. 0030-02-2022-SS-00056, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022).
2. Acto núm. 396/2022, instrumentado por el ministerial Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Acto núm. 1796/23, del dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
4. Acto núm. 561-22-24, del veintinueve (29) de julio de dos mil veinticuatro (2024), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
5. Acto núm. 296/21, del dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

La génesis del conflicto surge al momento en que el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI) desvinculó de su puesto de trabajo a la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez de sus funciones como animadora comunitaria en la localidad de Villa Liberación, el dieciocho (18) de mayo del dos mil veintiuno (2021), y al no estar de acuerdo con dicha decisión, procedió a intimar a la referida institución, mediante el Acto núm. 296/21, del dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo, con la finalidad de que cumpliera con lo establecido en la Resolución núm. 0060/2020, del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), mediante la cual se prohíbe la cancelación de cualquier empleado de la Administración



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pública, mientras dure el estado de emergencia con ocasión de la declaración de pandemia por el padecimiento del virus COVID-19.

Ante la no respuesta sobre lo requerido, la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez interpuso una acción de amparo de cumplimiento ante el Tribunal Superior Administrativo con la pretensión de que se le ordenara a INAPI suspender los efectos del acto contentivo de su desvinculación por contradecir el Acto núm. 0060/2020, del Ministerio de Administración Pública, y violentar los derechos al trabajo, a la igualdad y la tutela judicial efectiva y el cumplimiento del debido proceso, resguardados por la Constitución de la República, en sus artículos, 62, 39 y 69, respectivamente.

Con ocasión del conocimiento de la señalada acción de amparo de cumplimiento, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo procedió a declararla improcedente, por no satisfacer lo establecido en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, mediante la sentencia objeto del presente recurso de revisión.

9. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, según 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

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

10.1. Por ser de orden público, las normas relativas al vencimiento de los plazos procesales deben ser lo primero a examinarse previo a otra causa de inadmisión (Sentencias TC/0543/15: párr. 10.8; TC/0821/17: pág. 12). Como dispone el artículo 95 de la ley antes indicada, *el recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*. El referido plazo de cinco (5) días es hábil y franco; es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia (Sentencia TC/0080/12: pág. 6), siempre en aquellos días en que el órgano jurisdiccional se encuentre apto para recibir dicho acto procesal (Sentencia TC/06767/16), presidida de una notificación de la sentencia íntegra para el inicio del indicado plazo (Sentencias TC/0001/18, TC/0262/18 y TC/0363/18, entre otras).

10.2. En el caso que nos ocupa, la sentencia impugnada le fue notificada a la parte recurrente, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, mediante el Acto núm. 396/2022, del veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022), pero, en el domicilio de sus abogados. Al evidenciarse que la notificación de la sentencia objetada fue realizada en el domicilio de la oficina de los abogados de la parte recurrente, no cumple con el requisito necesario para su validez y por ello no produce los efectos jurídicos para poder realizar el cómputo del plazo de ley. En consecuencia, se considera que el recurso de revisión constitucional fue interpuesto en plazo hábil (Sentencias TC/0109/24 y TC/0163/24).

10.3. Respecto de los requisitos y condiciones establecidos por el artículo 96 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, el recurso 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. Por consiguiente, este tribunal ha verificado que la instancia introductoria del recurso cumple con las menciones exigidas, señalando los supuestos agravios provocados por la sentencia impugnada. Asimismo, conviene señalar la satisfacción de la calidad para actuar en el proceso, tomando en cuenta el precedente sentado en la Sentencia TC/0406/14: párr. 9.i), según 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 la especie, la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez ostenta la calidad procesal idónea, pues fungió como accionante en el marco de la acción de amparo resuelta por la sentencia recurrida.

10.4. En relación con el plazo requerido para la presentación del escrito de defensa de la parte recurrida en un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, tal como el del presente caso, el artículo 98 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, dispone que dentro del plazo de los cinco (5) días posteriores a la notificación del recurso de revisión debe ser presentado ante la secretaría del tribunal que rindió la sentencia objetada, plazo que se computa como hábil y franco (Sentencia TC/0147/14). En este sentido, este tribunal pudo evidenciar que el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo que ocupa nuestra atención fue notificado a la Procuraduría General Administrativa, mediante el Acto núm. 561-22, del veintinueve (29) de julio de dos mil veintidós (2022), y su escrito de defensa fue presentado el ocho (8) de agosto de dos mil veintidós (2022), por lo que fue interpuesto dentro del plazo de ley.

10.5. En otro orden de ideas, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, de manera taxativa y específica, lo sujeta:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) 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.

10.6. La especial trascendencia o relevancia constitucional, conforme a la Sentencia TC/0007/2012, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012),

sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 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.

10.7. El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, pues se evidencia un conflicto que permitirá continuar consolidando el criterio sobre el desarrollo interpretativo de la causal de inadmisibilidad de la acción constitucional de amparo establecida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, en relación con los límites y alcances de la idoneidad y efectividad de las vías judiciales ordinarias, en los casos que tienen que ver con conflictos relacionados con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alegada degradación laboral en la administración pública, así como los salarios dejados de percibir.

10.8. De conformidad con los precedentemente consignados, hemos comprobado que en el caso han sido satisfechos los indicados presupuestos, razón por la cual procede declarar la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y, en consecuencia, rechazar el medio de inadmisión presentado por la Procuraduría General Administrativa, sin necesidad de consignarlo en el decide de este dispositivo.

11. Sobre el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

11.1. Hemos sido apoderados de un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento presentado por la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00056, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022), con la finalidad de que se acoja la misma y se le ordene al Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI) suspender los efectos del acto contentivo de su desvinculación por contradecir el Acto núm. 0060/2020, del Ministerio de Administración Pública (MAP), y violentar los derechos al trabajo, a la igualdad y la tutela judicial efectiva y el cumplimiento del debido proceso, resguardados por la Constitución de la República en sus artículos, 62, 39 y 69, respectivamente, entre el diecinueve (19) de marzo y el seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), se produjo una suspensión de los plazos procesales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Sobre los vicios de la sentencia recurrida

11.2. La sentencia ahora recurrida para declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento, alegó entre otras cosas, que debido a que la accionante *procura su reposición en el cargo que ostentaba dentro de la institución accionada, y el pago de los salarios que dejó de percibir por efecto de su desvinculación* (párrafo 14). En este contexto, este tribunal constitucional considera que el juez *a quo* actuó incorrectamente, ya que desconoció que estaba en presencia de un amparo ordinario, no en uno de cumplimiento.

11.3. En el presente caso, la finalidad de la acción de amparo de cumplimiento es dejar sin efecto el Acto núm. INAIPI-RLS2021-7311, del dieciocho (18) de mayo de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual fue desvinculada la accionante, hoy recurrente, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, por el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI). Aunque la tutela que procura la parte recurrente esté basada en la violación de normas, no implica de manera directa e inmediata la ejecución de un acto administrativo o norma jurídica, sino de un cuestionamiento de cómo una determinada conducta de la Administración pública violó los derechos o prerrogativas de la parte hoy recurrente. Por esto, el Tribunal *a quo* debió tomar esto en consideración y hacer valer, en virtud de los principios de favorabilidad, efectividad y oficiosidad, la verdadera calificación jurídica de la acción (véase Sentencia TC/0005/16: p. 12-13).

11.4. Ante las referidas consideraciones, este tribunal constitucional considera que en este caso se impone la recalificación del amparo de cumplimiento a un amparo ordinario. El contenido de la acción que se interpone, así como también sus pedimentos de la misma, se corresponden con la acción de amparo ordinario, razón por la cual procede darle la verdadera denominación a la referida acción, que es esta última y conocerla siguiendo el procedimiento que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corresponde (véase, entre otras, las Sentencias TC/0005/16: p. 12-13; TC/0827/17: p. 15; 179/22: párr. 12.5-12.6; TC/0580/24: p. 18-19).

11.5. De acuerdo con lo precedentemente indicado y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.11, en lo referente al principio de oficiosidad, este tribunal procede a revocar la sentencia recurrida y, en aplicación del principio de economía procesal y siguiendo el criterio establecido en el precedente contenido en la Sentencia TC/0071/13, procederá a conocer el fondo y decidir la acción de amparo que ahora ocupa nuestra atención.

B. Inadmisibilidad de la acción de amparo

11.6. En lo concerniente a la acción de amparo interpuesta por la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, en cuanto a que al Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI) la restituya en su puesto de trabajo y le haga el pago de sus salarios dejados de percibir desde su desvinculación, ya que conforme con sus alegatos, no fueron pagados, este tribunal constitucional procederá a su conocimiento.

11.7. Previo al conocimiento del fondo de la acción de amparo que ocupa nuestra atención, este tribunal debe verificar si en ella se encuentra alguna de las causales de inadmisibilidad que ha sido prevista en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11 y, conforme con los precedentes fijados por esta alta corte, lo primero que debemos de abordar es el plazo para su presentación, ya que las normas relativas a los vencimientos de los plazos son de orden público, por lo cual su cumplimiento es preceptivo y previo al análisis de cualquier otra causal de inadmisibilidad (Sentencia TC/0543/15).

11.8. En torno al tema en cuestión, este tribunal decidió el criterio sobre la aplicación de la doctrina de las violaciones continuas en el tiempo a la luz del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, ya sea porque se renuevan en el tiempo al no ser subsanadas las alegadas vulneraciones o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso no se debe computar el plazo desde el momento en que se inició la vulneración, sino que debe tomarse en cuenta las actuaciones realizadas por el afectado en procura de lograr la reposición del derecho vulnerado (Sentencias TC/0205/13; TC/0897/23)

11.9. En este sentido, este tribunal ha podido evidenciar que el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI) desvinculó a la accionante, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, de su puesto de trabajo, el dieciocho (18) de mayo de dos mil veintiuno (2021), mediante el Acto núm. INAPI-RLS2021-7311, del dieciocho (18) de mayo de dos mil veintiuno (2021), mientras que la acción de amparo fue presentada ante el Tribunal Superior Administrativo el veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021).

11.10. También se puede evidenciar que reposa el Acto núm. 296/21, del dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo, mediante el cual la señora Santana solicita al INAPI que la reponga a su puesto de trabajo como animadora comunitaria en CAIPI Villa Liberación, Santo Domingo, por lo que estamos en presencia de una vulneración continua, ya que previamente había realizado actuación procesal sin prevalecer sus pretensiones.

11.11. Resuelto lo relativo al plazo de ley, procederemos a verificar lo establecido en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, en cuanto a la existencia de otra vía judicial que permita de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. De acuerdo con las características de la presente acción de amparo, las reclamaciones de la hoy recurrente, sobre su reposición a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su puesto de trabajo y el pago de los salarios no percibidos, no pueden ser dilucidadas mediante una acción de amparo, sino a través del recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, en aplicación del referido artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

11.12. Ante los referidos reclamos de la accionante, hoy recurrente, dependen de una apropiada instrucción del caso que conlleva una valoración a profundidad de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables para verificar su correcta o no aplicación, como son la Ley núm. 41-08 y el Reglamento núm. 523-09, de Relaciones Laborales. Esto queda en mayor evidencia, en vista de que una parte sustancial de sus pretensiones depende de que sea dejado sin efecto el Acto núm. INAPII-RLS2021-7311, del dieciocho (18) de mayo de dos mil veintiuno (2021), basado mayormente en que fue desconocida la Resolución núm. 0060/2020, del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), dictada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), mediante la cual se prohíbe la cancelación de cualquier empleado de la Administración pública, mientras dure el estado de emergencia con ocasión de la declaración de pandemia por el padecimiento del virus COVID-19.

11.13. Así las cosas, por lo que dichas valoraciones no parecerían ser propias del carácter sumario, expedito y sencillo de la acción de amparo, o una situación evidente que requeriría la intervención urgente del juez de amparo para prevenir un daño irreparable, como sí ocurrió en el caso conocido en la Sentencia TC/0217/13, por ejemplo, producto de actuaciones manifiestamente arbitrarias o ilegales. De modo que la parte recurrente tenía a su disposición el recurso contencioso-administrativo disponible como la vía ordinaria idónea y efectiva para la reivindicación de sus derechos, sin perjuicio de solicitar las medidas cautelares que correspondan.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.14. En materia de función pública, este tribunal señaló que, una vez agotados los recursos, tanto de reconsideración como el recurso jerárquico, tal como lo indican los artículos 72 y 74 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública, el servidor público afectado con una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso-administrativo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de lo establecido en el artículo 75 de la Ley núm. 41-08 (Sentencia TC/0023/20; párr. 10.f). Además, la parte recurrente tiene a su disposición la posibilidad de procurar la adopción de medidas cautelares conforme a la Ley núm. 13-07, para resguardar sus derechos mientras se conoce la controversia.

11.15. Conforme con lo precedentemente señalado, este tribunal constitucional procede a declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, en aplicación de la causal establecida en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, relativa a la existencia de otra vía judicial idónea, como es el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, para que este lleve a cabo los mecanismos necesarios para que se le resuelva lo que peticiona el accionante.

C. Interrupción de prescripción

11.16. Finalmente, cuando se declara inadmisibile la acción de amparo por la existencia de otra vía efectiva, o se confirma una sentencia de amparo en ese sentido, el plazo para acudir a la vía judicial identificada queda interrumpido, a propósito de las causales de interrupción civil de la prescripción que instituyen los artículos 2244 y siguientes del Código Civil (TC/0358/17; TC/0234/18). Por tanto, en el caso de la especie, el plazo para interposición del recurso contencioso-administrativo fue interrumpido a favor de la parte recurrente, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo, a condición de que su acción de amparo haya sido interpuesta dentro del plazo de ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figura incorporado el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00056, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022).

SEGUNDO: ACOGER el referido recurso y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00056, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022).

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción constitucional de amparo de cumplimiento elevada por la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez, por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia.

CUARTO: DECLARAR este procedimiento libre de costas, según el artículo 72, parte 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez; a la parte recurrida, Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI), y a la Procuraduría General Administrativa.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias 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.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

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

La génesis del conflicto surge al momento en que el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI) desvinculó de su puesto de trabajo a la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez de sus funciones como animador comunitario en la localidad de Villa Liberación, el dieciocho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(18) de mayo del dos mil veintiuno (2021) y al no estar de acuerdo con dicha decisión, procedió a intimar a la referida institución mediante el acto núm. 296/21, del dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021) instrumentado por el ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo con la finalidad de que cumpliera con lo establecido en la Resolución No. 0060/2020, del 23 de marzo del año 2020, dictada por el Ministerio de Administración Pública (MAP) mediante la cual se prohíbe la cancelación de cualquier empleado de la administración pública mientras dure el estado de emergencia en ocasión de la declaración de pandemia por el padecimiento del virus Covid-19.

Ante la no respuesta sobre lo requerido, la señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez interpuso una acción de amparo de cumplimiento por ante el Tribunal Superior Administrativo con la pretensión de que se le ordenara a INAIPI suspender los efectos del acto contentivo de sus desvinculación por contradecir el referido acta administrativo No. 0060/2020 del MAP y violentar los derechos al trabajo, a la igualdad y la tutela judicial efectiva y el cumplimiento del debido proceso, resguardos por la Constitución de la República en sus artículos, 62, 39 y 69 respectivamente.

En ocasión del conocimiento de la señalada acción de amparo de cumplimiento la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo procedió a **declararla improcedente por no satisfacer lo establecido en el art. 104 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional** y de los Procedimientos Constitucionales mediante la sentencia objeto del presente recurso de revisión.

Apoderado de la revisión, este Tribunal decidió acoger el recurso, revocar la sentencia impugnada y en cuanto al fondo, declarar la acción inadmisibles por existencia de otra vía, en atención a las motivaciones siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.9. En este sentido, este tribunal ha podido evidenciar que el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI) desvinculó a la accionante, señora Hironelis Mercedes Santana Rodríguez de su puesto de trabajo, 18 de mayo del 2021 mediante el Acto Administrativo núm. INAIPI-RLS2021-7311, del 18 de mayo del 2021, mientras que la acción de amparo fue presentada por ante el Tribunal Superior Administrativo, el 23 de julio del mismo año 2021. También se puede evidencia que reposa el Acto núm. 296/21, del dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021) instrumentado por el ministerial José V. Castillo Santos, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo de Santo Domingo mediante el cual, la señora Santana solicita al INAIPI que la reponga a su puesto de trabajo como animador comunitario, CAIPI Villa Liberación, Santo Domingo, por lo que, estamos en presencia de una vulneración continua, ya que previamente había realizado actuación procesal sin prevalecer en sus pretensiones.

(...)

11.11. Antes los referidos reclamos de la accionante hoy recurrente dependen de una apropiada instrucción del caso que conlleva valoración a profundidad legales y reglamentarias aplicables para verificar su correcta o no aplicación, como son la Ley núm. 41-08 y el Reglamento núm. 523-09, de Relaciones Laborales. Esto queda en mayor evidencia en vista que una parte sustancial de sus pretensiones depende de que sea dejado sin efecto el Acto Administrativo núm. INAIPI-RLS2021-7311, del 18 de mayo del 2021, basado mayormente en que fue desconocida la Resolución No. 0060/2020, del 23 de marzo del año 2020, dictada por el Ministerio de Administración Pública (MAP) mediante la cual se prohíbe la cancelación de cualquier empleado de la administración pública mientras dure el estado de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emergencia en ocasión de la declaración pandemia por el padecimiento del virus Covid-19.

11.12. Así las cosas, por lo que dichas valoraciones no parecerían ser propia del carácter sumario, expedito y sencillo de la acción de amparo, o una situación evidente que requeriría la intervención urgente del juez de amparo para prevenir un daño irreparable, como sí ocurrió en los casos conocidos en las Sentencias TC/0217/13, por ejemplo, producto de actuaciones manifiestamente arbitrarios o ilegales. De modo que la parte recurrente tenía a su disposición el recurso contencioso administrativo disponible como la vía ordinaria idónea y efectiva para la reivindicación de sus derechos, sin perjuicio de solicitar las medidas cautelares que correspondan.

Esta juzgadora, distinto a lo fallado por la mayoría de este plenario, es de criterio que no puede dársele al presente caso el mismo tratamiento que a las comunes desvinculaciones de servidores públicos, al considerar que el hecho se produjo el 16 de Marzo del año 2021, cuando aún se encontraba en vigencia la Resolución No. 0060/2020 de fecha 23 de Marzo del año 2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), que establecía la prohibición de desvincular a un servidor público durante el Estado de Emergencia generado por la pandemia COVID-19. Lo que implica que su no observancia convierte la actuación de la administración -la desvinculación- en **ilegal y arbitraria**.

Siendo que se considera arbitraria la actuación o el proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes dictado solo por voluntad o capricho de su autor, sin un razonamiento suficiente y sin explicación bastante de las razones en que se basa o careciendo estas de cualquier fundamento serio¹.

¹ Diccionario Panhispánico del español jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/arbitrariedad>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esto ha sido un criterio de este mismo Tribunal Constitucional, como por ejemplo en la sentencia TC/0967/24:

*18. El juez apoderado de una acción de amparo tiene la responsabilidad de valorar si está en presencia de circunstancias que indiquen una **vulneración grosera y arbitraria de derechos fundamentales** del accionante que justifiquen el conocimiento del fondo de la causa.*

De allí que, sostenemos la postura de que, **el Tribunal Constitucional está llamado a verificar directamente si se ha producido una actuación contraria al ordenamiento jurídico que afecte derechos fundamentales, sin necesidad de agotar otras vías**. Así lo impone el principio de **efectividad de la tutela constitucional**, especialmente cuando lo discutido no es un **simple conflicto laboral**, sino el incumplimiento directo de una disposición administrativa vinculante durante una situación extraordinaria.

Por lo que el principio de efectividad consagrado en el art. 7.4 de la Ley núm. 137-11, debió ser aplicado en este proceso, el cual establece:

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.

Conforme Sentencia (TC/0050/12), esta corte ha dispuesto que: *El principio de efectividad [...] obliga al juez constitucional a la adopción de todas las medidas*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que resulten más idóneas y adecuadas a las necesidades concretas de protección frente a la cuestión planteada.

De igual forma, la Corte Constitucional de Colombia ha referido, con relación a este Principio, que:

[...] en virtud del principio de efectividad de los derechos fundamentales, siempre se debe preferir la interpretación que permita la armonización y la compatibilidad de los derechos sobre aquella que imponga un sacrificio excesivo a alguno de ellos», o lo que es lo mismo que se garantice «el mayor radio de acción posible al ejercicio de los derechos fundamentales y preferir la solución que, en el sopesamiento de valores o derechos constitucionales contrapuestos, no sacrifique su núcleo esencial, atendidas la importancia y función que cada derecho cumple en una sociedad democrática (Sentencia núm. c-473-94).

En ese sentido, reiteramos el criterio de que **la calificación como inadmisibles por la sola existencia de otra vía judicial resulta insuficiente**, y debió ponderarse si los hechos alegados —de ser ciertos— supondrían una vulneración flagrante del orden constitucional que amerita una intervención inmediata, como puede resultar de un acto arbitrario por parte de la administración pública.

Ello, ya que cuando se declara inadmisibles una acción de amparo por existir otra vía, se parte del supuesto de que el juez del contencioso administrativo está en mejores condiciones para evaluar si la desvinculación fue legal y si se respetaron las garantías del debido proceso. No obstante, como ya hemos expresado, ese caso es distinto, pues no se trata únicamente de cuestionar la legalidad del despido en sentido abstracto, sino de verificar un hecho concreto y contactable de forma inmediata: si al momento de la desvinculación se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encontraba vigente una resolución administrativa de carácter general (Res. núm. 0060/2020 del MAP) que prohibía este tipo de actuaciones durante el estado de emergencia, y si dicha norma fue ignorada por la administración.

Cuestión esta que el Tribunal pudo haber corroborado sin mayores dilaciones, con una simple lectura de la resolución antes indicada y los hechos que envuelven el caso; haciendo un llamado a las autoridades de que en situaciones de emergencia debe haber una plena sujeción a las disposiciones emanadas de los órganos a cargo, con la finalidad precisamente, de mantener el equilibrio y el orden del Estado, hasta que se retome a la normalidad. La intervención del Tribunal Constitucional no solo es procedente, sino necesaria, para garantizar la supremacía constitucional y la sujeción de la administración pública al principio de legalidad.

Alba Luisa Beard Marcos, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintiséis (26) del mes de mayo del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria