



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0361/22

Referencia: Expediente núm. TC-05-2022-0112, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Clara Mercedes Rivero Reynoso contra la Sentencia núm. 0030-02-2021-SEEN-00388, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 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

En ocasión de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso en contra del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y su ministro, Sr. Franklin García Fermín, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo emitió el primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) la Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00388, objeto del presente recurso de revisión, cuyo dispositivo, copiado textualmente, establece lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA de oficio improcedente la presente acción constitucional de amparo de cumplimiento, por no satisfacer con 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.

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

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

Esta decisión fue notificada el veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021) a la actual recurrente, Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso, a través de sus abogados, de conformidad con el Acto núm. 1445/2021, instrumentado por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativa, a requerimiento de la Secretaría de dicho tribunal.

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

El recurso de revisión que nos ocupa fue interpuesto el veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021) por la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso, vía el Centro de Servicio Presencial del edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional. Posteriormente, el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), el recurso de revisión fue notificado a la Procuraduría General Administrativa, de conformidad con el Acto núm. 1745/2021 instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativa, a requerimiento de la Secretaría de dicho tribunal.

Asimismo, el recurso de revisión fue notificado el veintitrés (23) de marzo de dos mil veintidós (2022) a la parte recurrida, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, de conformidad con el Acto núm. 131/2022, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, a requerimiento de la Secretaría de dicho tribunal.

En ese sentido, la recurrida depositó su escrito de defensa el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), y la Procuraduría General Administrativa el veintiocho (28) del mismo mes y año, ambas a través del Centro de Servicio Presencial del edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional. El expediente fue recibido el cuatro (4) de mayo de dos mil veintidós (2022) por este tribunal constitucional, en virtud de la remisión efectuada por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Para declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo fundamentó su decisión, entre otros, en los siguientes motivos:

La señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, acudió vía acción de amparo de cumplimiento a esta jurisdicción especializada, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR[,] CIENCIA Y TECNOLOGÍA [...], a fin de [que] se[] ordene a los accionados con cumplir con lo contenido en la hoja de cálculo de beneficios laborales de fecha 6 de diciembre de 2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP). [...]

[Las] partes accionadas, solicitaron de manera incidental lo siguiente: “Declarar inadmisibile la presente acción de amparo de cumplimiento en virtud de lo establecido en el artículo 70, numeral 1 y 2 de la Ley núm. 137-11”. [...]

Como es de principio legal, los [t]ribunales deben estatuir sobre los incidentes previo a cualquier contestación de fondo [...], lo que implica estatuir en primer lugar sobre este medio de defensa.

De manera que [...] la parte accionada, plante[ó] un medio de inadmisión, el cual result[ó] ser acumulado previo al fondo del asunto, si fuere procedente; sin embargo, por conveniencia procesal y para una mejor solución del caso, este tribunal, procederá a conocer la improcedencia de manera oficiosa [...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En virtud de la potestad conferida al juez de amparo por efecto del artículo 85, de la Ley núm. 137-11, este [“]suplirá de oficio cualquier medio de derecho y podrá decidir en una sola sentencia sobre el fondo y sobre los incidentes, si los ha habido, excepto en lo relativo a las excepciones de incompetencia”. [...]

Al respecto, el legislador instituyó la acción de amparo de cumplimiento en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, estableciendo lo siguiente: “[...] 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”. [...]

En ese sentido, el artículo 8 de la Ley núm. 107-13, de fecha 6 de agosto, establece: “El acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros”.

Conforme lo desprendido en el anterior precepto legal, para que exista un acto administrativo es preciso que converjan los siguientes elementos: 1. Una declaración de voluntad, entendida esta como una decisión formal; 2. Esa declaración de voluntad debe ser unilateral, siendo así aún concorra la voluntad coadyuvante del destinatario del acto; 3. Esa declaración de voluntad debe emanar en ejercicio de una función administrativa; 4. La declaración de voluntad debe emanar de una Administración Pública; 5. El acto intervenido debe producir



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos jurídicos directos e inmediatos en relación con terceras personas.

De manera que, este tribunal tiene bien a advertir que, a pesar de que la amparista demanda el cumplimiento a su favor de un acto dictado por la Administración, en efecto, la hoja de cálculos laborales, emitida en fecha 6 de diciembre de 2020, por el Ministerio de Administración Pública (MAP), en donde se establece el monto y detalles de beneficios de sus prestaciones laborales [...] no resulta ser un acto administrativo, sino un acto de trámites, debido a que, el mismo no estipula realizar alguna prerrogativa a favor de la accionante, ni posee los elementos constitutivos anteriormente indicados, simplemente se trata de una disposición instrumental dictada por la Administración para elaborar un procedimiento administrativo, por lo cual, la presente acción de amparo de cumplimiento [...] deviene en improcedente por no satisfacer con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

4. Argumentos de la recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo

Inconforme con la decisión impugnada, la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso, en su condición de recurrente, pretende que la sentencia recurrida sea revocada y que se acoja la acción de amparo de cumplimiento. Para sustentar tales pedimentos, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

La licenciada Clara Mercedes Rivero Reynoso ha trabajado por 14 años en diversas instituciones de la administración pública. El veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020), [...] fue injustificadamente desvinculada del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al caso, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) solicitó al Ministerio de Administración Pública la validación de los cálculos de los beneficios laborales de la hoy exponente [...]. El Ministerio de [...] Administración Pública, en respuesta a dicha solicitud, emitió el acto denominado “c[á]lculo de beneficios laborales”.

Por medio de dicho acto, el Ministerio de [...] Administración Pública estimó que los beneficios laborales por la desvinculación injustificada de la exponente ascendían a [...] RD\$2,038,417.17.

En virtud de dicho acto administrativo, la accionante ha venido emprendiendo serios esfuerzos para que el MESCyT ejecute la orden de pago emitida mediante la hoja de “c[á]lculo de beneficios laborales” emitida en fecha seis (6) de diciembre de dos mil veinte (2020), por [el] Ministerio de [...] Administración Pública, que[,] de acuerdo [con] los artículos 8, 9, 10, 29 y 44 de la Ley núm. 107-13, constituye un acto administrativo eficaz, ejecutivo y ejecutorio, siendo obligatorio su cumplimiento.

De ahí que, como última ratio, la accionante conminó al MESCyT y a su ministro[,] mediante el Acto núm. “260/3/2021”, [...] a fin de que procedan con el cumplimiento de lo dispuesto mediante la hoja de “c[á]lculo de beneficios laborales” [...] y, consecuentemente, se inicien las diligencias o trámites necesarios para el pago de los beneficios laborales por desvinculación injustificada que corresponden a Clara Mercedes Rivero Reynoso, los cuales ascienden al monto de [...] RD\$2,038,417.17. Ello, a pena de iniciar un amparo de cumplimiento en caso de no responder [...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este requerimiento nunca fue respondido por los conminados, razón por la que [...] se presentó un[a] acción de amparo de cumplimiento para que la autoridad encausada cumpla con el contenido de la hoja de “cálculo de beneficios laborales” [...], en vista de que se trata de un acto administrativo porque es la manifestación de conocimiento de una autoridad pública en el ejercicio de la función administrativa, lo cual se encuadra perfectamente en la definición [...] del artículo 8 de la Ley 107-13. [...]

[L]a Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo inadmitió el amparo de cumplimiento por considerar que la hoja de cálculo del Ministerio de [...] Administración [Pública] no es un acto administrativo, lo cual es una afirmación mendaz [...]. Peor aún, [...] ese medio de inadmisión fue el resultado de un comportamiento de oficio de los magistrados, quienes en ningún momento pusieron a la parte recurrente en condiciones de realizar reparos sobre dicho incidente[], lo que se traduce en una vulneración aberrante de su derecho a la tutela judicial efectiva y a la acción de amparo [...]

En el presente caso, la accionante persigue dos cosas: la revocación de la sentencia [...] y[,] en segundo lugar, para el cumplimiento del contenido de la hoja de “cálculo de beneficios laborales” [...], cuya inobservancia, por parte del MESCyT y su ministro, incide de manera desfavorable sobre su esfera jurídica, debido a que no ha recibido las prestaciones e indemnizaciones que[,] en virtud de los artículos 40 y 98 de la [L]ey 41-08 [...]. Esto incide negativamente en el disfrute pleno de su derecho al trabajo; puesto que el MESCyT, en su condición de empleador de la accionante, le está negando un derecho que le confiere la ley en ocasión de una relación laboral y esto lo hace no obstante mandato expreso de una entidad competente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Más aún, la inactividad material del MESCyT y su ministro constituye también una afectación a la buena administración, que, según lo sostenido por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0322/14, se trata de un derecho fundamenta[l] nuevo recogido implícitamente por los artículos 138, 139 y 146 de la Constitución [...]

Así pues, dentro de los derechos concretos de la buena administración afectados en la especie se encuentra el art. 4, numeral 30, de la Ley núm. 107-13 [...], el cual comprende el “[d]erecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración Pública [...]”. [...]

En el caso que nos ocupa, existe una especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que, mediante el conocimiento de la presente revisión constitucional, ese Tribunal Constitucional tendrá la oportunidad [para] referirse a un tema de conflictos de derecho[s] fundamentales sobre el cual no ha tenido la oportunidad de referirse. Esto es, la necesaria limitación de los poderes de oficio que tiene[n] los jueces del ámbito judicial para concluir el proceso con una solución diferente a la planteada por las partes procesales, sin dar oportunidad a las partes. Es indispensable que, por un tema de tutela judicial efectiva, ese Tribunal Constitucional limite ese poder discrecional de los jueces para que, en aquellos supuestos donde emitirán una decisión con una solución distinta a la planteada por las partes procesales, den oportunidad para que los interesados en el proceso puedan pronunciarse al respecto.

Asimismo, ese Tribunal Constitucional podrá referirse sobre la conceptualización del acto administrativo y sobre el necesario deslinde de esa categoría jurídica para tutelar los derechos fundamentales vulnerados como consecuencia de su inejecución. [...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese orden de ideas, se puede apreciar que los problemas jurídicos ante[ri]ormente planteados [...] le dará[n] la oportunidad a este honorable tribunal de examinar c[ó]mo la omisión de ejecutar hojas de cálculo de beneficios laborales incide en el derecho al trabajo y la buena administración; cuestión sobre la cual no se ha referido este tribunal al momento. Asimismo, podrá el tribunal analizar cuestiones que[,] si bien no son directamente sobre derechos fundamentales, incide de forma considerable en estos, como lo es la viabilidad procesal de del amparo en cumplimiento en casos en los que se pretenda la ejecución de actos administrativos y la interpretación a la [L]ey 137-11 respecto al alcance del término “actos admin[is]trativos”; materia sobre la cual este tribunal no ha podido expresarse en muchas ocasiones.

[L]as doctrina y jurisprudencia comparadas han indicado, con justa razón, que en aquellos supuestos donde el tribunal revela de oficio una solución no planteada por las partes (como es el caso de los medios de inadmisión de orden público, por ejemplo), el derecho constitucional de defensa obliga a que el juez ponga en conocimiento a las partes, a fin de que tenga la oportunidad de ejercer su defensa con anterioridad a la adopción de la decisión de oficio. De allí que en el derecho francés Jean VINCENT y Serge GUINCHAR hayan sostenido, con justa razón, que “cada vez que el juez de oficio plantee un medio de inadmisibilidad, primero debe provocar la explicación de las partes” [...], pues de no ser así se produciría una auténtica indefensión en perjuicio de las partes procesales. [...]

En el caso dominicano, esta misma situación se impone en virtud del artículo 69, numeral 2, de la Constitución, el cual dispone que “[t]oda persona debe ser oída dentro de un plazo razonable para la determinación de sus derechos ante los Tribunales de Justicia.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Llegados a esta parte, ha de indicarse que en el caso que nos ocupa se configura una aberrante indefensión en perjuicio de la recurrente, ya que el tribunal a-quo pronunció de oficio la inadmisión o improcedencia de su amparo de cumplimiento, sin dar la oportunidad de que la parte demandante [...] se pronunciara sobre esa situación, en ejercicio de su derecho fundamental de defensa [...]. He ahí, [...] una ostensible, absoluta e indiscutible indefensión, transgresora de la tutela [judicial] efectiva de la recurrente.

Es tal la situación provocada por la conducta transgresora del tribunal a-quo, que de haber permitido que la parte recurrente se pronunciara previamente sobre ese medio de inadmisión, quizás la situación hubiera sido otra, ya que se hubiese explicado que existían dos razones que impedían la configuración del medio de inadmisión, según lo dispuesto por los artículos 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley núm. 107-13, [...] así como de los artículos 8, numeral 5, y 60 de la Ley 41-08. Esto porque el amparo de cumplimiento no solo se limitaba a la ejecución de un auténtico acto administrativo (según el art. 8 de la Ley 107-13), sino, además, de los artículos 8, numeral 5, y 60 de la Ley 41-08. [...]

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo inadmitió el amparo de cumplimiento de la recurrente, sobre la incorrecta idea de que la hoja de “c[á]lculo de beneficios laborales” [...] no es un acto administrativo.

En ese sentido, es necesario dejar claro que, según dispone el artículo 8 de la Ley núm. 107-13, el acto administrativo se configura con la declaración de conocimiento de un organismo público en el ejercicio de la función administrativa, es decir, en el ejercicio de competencias específicas. El contenido del artículo 8 [...] es bastante claro [...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre este particular, el profesor argentino Agustín Gordillo ha sostenido lo que sigue: [...]

Si bien algunos autores han negado importancia a la distinción entre manifestaciones de voluntad y declaraciones de conocimiento, otros en cambio defienden la distinción; pero, aceptando la diferenciación, debe desprenderse de ella la consecuencia de que tales declaraciones constituyen actos administrativos, sujetos en general a sus mismos principios. [...]

Más no sólo eso; el acto administrativo también puede ser la expresión de una opinión o juicio sobre una determinada situación o hecho [...] Con todo, debe destacarse que es más bien excepcional que una opinión produzca efectos jurídicos directos; [...] podría sostenerse que más que una opinión apta para producir efectos jurídicos, nos encontramos ante una certificación o atestación. Por lo demás, el dictamen o informe, aun en los casos en que está exigido por una norma expresa, no es un acto administrativo productor de efectos jurídicos directos, aunque pueda viciar un acto posterior si dicho dictamen no se produce en debida forma. [...]

Y es justamente en ese sentido que la hoja de “c[á]lculo de beneficios laborales” [...], emitida[] en fecha[] seis (6) de diciembre de dos mil veinte (2020) por el Ministerio de [...] Administración Pública, en virtud del artículo 8 de la Ley 41-08, constituye un auténtico acto administrativo, pues a través de ese documento el referido ministerio deja claramente expresada una situación precisa, dejando constancia sobre el monto que se le adeuda a la trabajadora. Monto que, debe indicarse, debe ser pagado ante el despido injustificado en virtud de lo dispuesto por el artículo 60 de la referida Ley núm. 41-08.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Así pues, [...] resulta indiscutible el hecho de que el tribunal a-quo incurrió en una falsa aplicación de la ley cuando inadmitió el amparo de cumplimiento de la recurrente, puesto que la [hoja] de cálculo de beneficios laborales [...], al ser una constatación de conocimiento, constituye un acto administrativo con un efecto jurídico muy preciso: esto es, habilitar el pago de la indemnización correspondiente en virtud del artículo 60 de la Ley núm. 41-08.

De allí que, inclusive, el erróneo análisis del tribunal a-quo produjo, en sus efectos, la omisión de la norma legal que realmente correspondía aplicar al caso, restándole vigencia a los citados artículos 8 de la Ley núm. 107-13 y 104 de la Ley 137-11.

5. Argumentos de la recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

En cambio, la parte recurrida, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, solicita en su escrito de defensa que el recurso de revisión sea inadmitido y, de manera subsidiaria, rechazado. Para sostener sus pretensiones, alega, en síntesis, lo siguiente:

RESULTA: A que[,] por motivo de la desvinculación antes mencionada [...], la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, de manera particular solicit[ó] al MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), la emisión de los cálculos correspondientes a los supuestos beneficios, en su condición de exservidora pública [...]

RESULTA: A que de la lectura de la hoja de cálculos de beneficios laborales [...] se puede comprobar que se trata de un simple documento sin fundamentación de ningún tipo jurídico por el hecho, de no haberse formulado con cumplimiento de las normas que así lo establecen. Amén



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que el mismo, no contiene las firmas que le acrediten como un documento valedero, además de que se trata de un simple trámite.

RESULTA: A que de la hoja de cálculo referente a los beneficios laborales de la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, sugiriendo el pago por concepto de indemnización por un monto de [...] RD\$1,700,000.00, c[á]lculo este que carece de fuerza vinculante entre las partes y es completamente improcedente [...]

RESULTA: A que[,] en virtud de la improcedencia del cálculo antes mencionado [...]; Cálculos, suministrado por la parte accionante, que de una manera no muy clara aparece el formato del MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), SI[N] EMBARGO EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT) SE VI[Ó] EN LA NECESIDAD DE SOLICITARLE mediante oficio 0003969 de fecha [p]rimero (1) de [f]ebrero del año[] dos mil veintiuno (2021) AL MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP) LA RECTIFICACI[Ó]N de la hoja de cálculo antes mencionada.

RESULTA: A que[,] en fecha primero (1) del mes de febrero del año dos mil veintiuno (2021), el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), emitiendo el cálculo real, eliminando el monto por concepto de indemnización y reconociendo solo el monto por concepto de Vacaciones, a lo cual fijó la cantidad de [...] RD\$288,417.17, a la vista de lo que establecen los artículos 53 y 55 de la Ley No. 41-08 [...], debidamente firmada por la viceministr[a] de Función Pública [...] y la [... d]irectora de la Dirección de Relaciones Laborales.

RESULTA: A que los valores reconocidos en la hoja de cálculo de beneficios laborales [...] fueron pagados en su totalidad a la señora



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT), según recibo consignado en la cuenta n[ú]mero [...] de fecha treinta y uno (31) del mes de marzo del año dos mil veintiuno (2021), por vacaciones no tomadas “Pago Beneficiarios”.

RESULTA: A que[,] mediante acto n[ú]mero 196/2021 de fecha once (11) del mes de junio del año dos mil veintiuno (2021), el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT), notific[ó] a la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, en manos de sus abogados constituidos y apoderados especiales [...], la rectificación de la hoja de cálculos de los beneficios laborales [...]

RESULTA: A que la accionante [...] persigue en contra de los accionados [...] el cumplimiento del contenido de una hoja de cálculo de beneficios laborales, producida por ella, vulnerando la emitida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), en fecha primero (1) de febrero del año dos mil veintiuno (2021).

RESULTA: A que [...] es conveniente destacar en el análisis de la hoja de cálculo de beneficios laborales, de fecha seis (6) de diciembre del año dos mil veinte (2020), no existen las firmas de la viceministr[a] de Función Pública [...] NI de la [...] d]irectora de la Dirección de Relaciones Laborales. Las únicas con calidad para firmar los cálculos de beneficios laborales ante descrito. Por lo que, dicha hoja de cálculos, posee los elementos posibles de vicios que pueden presentarse y el tipo de nulidad que acarrearán. [...]

RESULTA: A que como consecuencia de la hoja de cálculo de beneficios laborales, de fecha seis (6) de diciembre del año dos mil veinte (2020), y en virtud de la cual la accionante [...] incoa la presente acción de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo de cumplimiento, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT), solicit[ó] los cálculos al MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), en fecha uno (1) de febrero del año dos mil veintiuno (2021) [...], produciéndose un monto real de los beneficios correspondiente a un empleado de libre remoción, el cual le fuera notificada mediante el Acto Núm. 196/2021, de fecha once (11) de junio del año dos mil veintiuno (2021) [...]

RESULTA: A que el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), estableció en la hoja de cálculo de beneficios laborales, de fecha uno (1) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), que los beneficios correspondientes a la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, consistían en la cantidad de [...] RD\$288,417.17, a la vista de lo que establecen los artículos 53 y 55 de la [L]ey [...] 41-08 [...]

RESULTA: A que la cantidad de [...] RD\$288,417.17, reconocida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), como beneficios laborales correspondientes a la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, les fueron saldados en su totalidad por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT) [...]

RESULTA: A que, al desaparecer el objeto principal del presente recurso de amparo de cumplimiento, constituido por la hoja de cálculo de beneficios laborales, de fecha seis (6) de diciembre del año dos mil veinte (2020), rectificadas en la emitida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), de fecha uno (1) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), dicha acción deberá ser declara[da] inadmisibles o[,] en su defecto[,] rechazada por falta de prueba bajo estos alegatos y los que más adelante se esgrimen [...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RESULTA: A que, sin embargo[,] con relación a la indemnización económica, el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), no se refiere a esta [...] debido a que la señora era una empleada de confianza, la cual ingres[ó] a este ministerio mediante el NOMBRAMIENTO 71483 emitido por el Presidente [...] de fecha 09 de septiembre del año 2016.

RESULTA: A que, debido a lo anterior, la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO no puede ser objeto de indemnización, según lo estipulado en el Artículo 136, 137 y 138 del Reglamento 523-09 [...], y es este hecho lo que genera la rectificación de la hoja de cálculo de beneficios laborales, de fecha seis (6) de diciembre del año dos mil veinte (2020). Por NO ser una servidora p[ú]blica de Carrera, y mucho menos ser de estatus simplificado. [...]

RESULTA: A que, la hoja de beneficios de cálculos laborales, aportada por la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO, posee un sello con la nomenclatura siguiente: “PARA USO EXCLUSIVO DEL INTERESADO” realizado por MILARQUIA TAVERAS, Analista DERELAB-MAP, SIN LAS FIRMAS DE LOS RESPONSABLES, hecho este que viola el artículo 9 de la Ley 107-13, lo que le hace nulo de pleno derecho por no respetar lo previsto por el ordenamiento jurídico de su dictado.

RESULTA: A que, la Circular Núm. 0004295, de fecha siete (7) de[1] mes de julio del año 2020 del MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, establece en cuanto a la emisión de las hojas de cálculos de beneficios laborales, este Ministerio ha descentralizado el sistema automatizado de gestión de reclamaciones laborales (RECLASOFT), como una aplicación web [...] mediante la cual las Oficinas de Recursos Humanos de los entes y órganos de la Administración Pública, deben



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generar los cálculos y remitirlos al MAP para su aprobación, con los documentos que certifiquen las informaciones que acrediten los datos personales y laborales del Exservidor público: Carta de Cancelación u Acto Administrativo que disponga su desvinculación.

RESULTA: A que, como podemos ver[,] el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, solo recibe la hoja de cálculos de los departamentos de recursos humanos de la[s] entidades del sector público, no de particulares. Ahora bien, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT) [...] solicitaron los cálculos por las vías correspondientes, y el MAP, mediante oficio n[ú]mero 0003969 de fecha primero de febrero de 2021, expedido la Hoja de Cálculos Laborales N[ú]mero 47240-2020, la cual cumple con los parámetros de la entidad responsable, por demás tiene certeza, además de las firmas de las titulares con calidad para firmar.

RESULTA: A que, como podemos colegir que en dicha hoja de cálculos, no se visualiza las firmas de aprobación de los cálculos (No aparece la autorización de los titulares de la institución), solo aparece en blanco, lo que constituye una falta grave. [...]

RESULTA: A que conforme a las disposiciones legales contenidas en el Art. 97 de la Ley No. 137-11:

“[...] El recurso le será notificado a las demás partes en el proceso, junto con las pruebas anexas, en un plazo no mayor de cinco días”.

RESULTA: A que conforme a la acción perseguida [...], ESTA DEP[O]SIT[Ó] EL RECURSO DE REVISIÓN en fecha del 29 de mes de octubre del año 2021; Por lo que, es inadmisiblesu recurso de revisión. [...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RESULTA: A que tal y como ha establecido el Tribunal [...] A quo, [...] la hoja de cálculos de beneficios laborales, donde se establece el monto detallado de los beneficios y prestaciones laborales, no es un acto administrativo[] como pretende la accionante, sino un acto de trámites, toda vez que el mismo no estipula prerrogativa a favor del accionante[,] por lo que la acción de amparo de cumplimiento debió ser rechazada y[,] en consecuencia[,] este alto tribunal deberá confirmar la sentencia que marra. [...]

RESULTA: A que la sentencia recurrida deberá ser confirmada [...], habida cuenta de que la accionante no dio cumplimiento al artículo 104 de la Ley 137-11 [...]

RESULTA: A que, el Tribunal Constitucional ha establecido [...] “Que cuando se trata de un conflicto entre la Administración Pública y un funcionario, corresponde resolverlo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no al juez de amparo, ya que esta inadmisión está fundamentada en la existencia de otra vía efectiva, causal que está prevista en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 [...]

RESULTA: A que[,] con relación a la supuesta indefensión y transgresión del derecho a la tutela efectiva, cabe destacar que los accionados en modo alguno han transgredidos los derechos fundamentales [...] a la accionada [...], toda vez que de lo que se trata es de la persecución en ejecución de un documento como al efecto la hoja de cálculos de beneficios laborales carente de toda base legal, por no ser un acto administrativo[], más que un documento[] de simple[] trámite [...]

RESULTA: A que la falsa aplicación de normas legales imputada al tribunal [...] A quo, la sentencia recurrida, constituye una grosera [...]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación del derecho, toda vez que la sentencia que se pretende su revocación [...] ha sido fundamentada en derecho [...]

RESULTA: A que en cuanto a la configuración del acto administrativo, para que ese sea bueno y v[á]lido[,] se hace necesario que haya sido emitido por una autoridad con competencia al efecto, y que se haya cumplido con el procedimiento administrativo. [...]

RESULTA: A que [...] las pretensiones reclamadas por la accionante se circunscriben al pago de una indemnización monetaria como consecuencia de su desvinculación para lo cual el legislado[r] ha establecido como vía más idónea la interposición de un recurso contencioso administrativo que deberá ser ejercido por ante el Tribunal Superior Administrativo.

RESULTA: A que en ese sentido, las disposiciones legales establecidas en el Art. 70 numeral 1 de la Ley 137-11, [...] disponen que mientras existan otras vías judiciales idóneas para tutelar el derecho invocado, no procede la acción de amparo. [...]

RESULTA: A que en el caso concreto, la accionante pretende que el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT) realicen el pago de supuestas indemnizaciones pretendidas como consecuencia de la desvinculación de la accionante[] de sus funciones, lo que en efecto puede ser procurado mediante la interposición de un recurso contencioso administrativo, pues, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución, [...] tienen la facultad de conocer los recursos contenciosos contra actos, actuaciones y disposiciones de las autoridades administrativas contrarias al Derecho, como consecuencia de las relaciones entre éstos y los particulares. [...]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RESULTA: A que dicha acción de amparo de cumplimiento debe ser declarado inadmisibile toda vez que la pretensión perseguida por la accionante es notoriamente improcedente[,] ya que el objeto perseguido [...] ha sido saldado en su totalidad por la accionada [...] siendo la misma accionante en su recurso quien da constancia de haber recibido dicho pago, careciendo ésta así de objeto y calidad para perseguir la pretensión reclamada. [...]

RESULTA: A que resulta improcedente e inviable, la exigencia de cumplimiento de un acto administrativo que, no obstante ser inexistente por su revocación, no cumpla con las formalidades que demuestren una manifestación o declaración emanada de la administración pública en el ejercicio de potestades administrativas. [...]

RESULTA: A que evidentemente que frente a la falta de objeto y de calidad invocada, [...] resulta evidente que este tribunal se encuentra en la obligación de declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo de cumplimiento, como consecuencia de su notoria improcedente. [...]

RESULTA: A que [...] el cálculo de beneficios laborales que pretende hacer cumplir la señora CLARA MERCEDES RIVERO REYNOSO [...] no puede considerarse por sí solo prueba fehaciente de la pretensión perseguida, ni puede dar plena fe de su contenido[,] pues al carecer de la firma y el sello institucional carece de fuerza vinculante y autenticidad no pudiendo ser admitido como medio de prueba suficiente para establecer el hecho alegado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

Por otro lado, la Procuraduría General Administrativa solicita que el recurso de revisión sea rechazado y, consecuentemente, que la sentencia recurrida sea confirmada en todas sus partes. Para sostener su opinión, alega, en síntesis, lo siguiente:

ATENDIDO: A que la sentencia evacuada [...] ha sido debidamente fundamentada en la ley que rige la materia y la Constitución de la República, tal como lo consigan en sus numerales 09,10 y 11 de la página 09 [...]

ATENDIDO: A que la presente acción de amparo se inició con una primera audiencia en fecha 07 de julio del 2021 y concluy[ó] con la sentencia del 1 de septiembre del 2021, habiéndose instruido 2 audiencias en donde se escucharon los alegatos[,] tanto de los accionantes como de los accionados[,] y se depositaron los documentos que hicieron valer cada una de las partes, y en virtud de lo que establece el artículo 70 de la Ley 137-11 [...] que dice el juez apoderado de la acción de amparo luego de inst[r]uido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción sin pronunciarse sobre el fondo, comprobándose que no hubo violación al derecho de defensa este alegato debe ser rechazado. [...]

ATENDIDO: A que en la decisión impugnada los jueces justificaron los medios adecuados de convicción y realizaron una valoración de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica de manera objetiva en el ordinal 09 de la referida sentencia los jueces dieron explicaciones suficientemente precisas al establecer lo que refiere el artículo 184 de la Ley 137-11 “. El juez suplirá de oficio cualquier medio de derecho y podrá decidir en una sola sentencia sobre el fondo y sobre los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incidentes, si los ha habido, que en el caso de la especie los jueces entendieron que las pretensiones del accionante en cuanto al fondo no persiguen un amparo de cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, sino un amparo ordinario por lo que estas no falsearon la motivación, sino que hicieron acopio de lo que la ley dispone por lo que este alegato es improcedente. [...]

7. Pruebas documentales relevantes

Las principales pruebas documentales que figuran en el expediente son las siguientes:

1. Certificación expedida el tres (3) de febrero de dos mil nueve (2009) por la encargada de la División de Registro de Personal del Poder Judicial, mediante la cual se hace constar que la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso laboró para dicha institución desde el veintiséis (26) de diciembre de dos mil cinco (2005) hasta el quince (15) de mayo de dos mil siete (2007), desempeñándose en su último cargo como secretaria del Juzgado de la Instrucción de Puerto Plata.
2. Certificación expedida el siete (7) de agosto de dos mil veinte (2020) por la directora de Recursos Humanos del Ministerio de la Mujer, mediante la cual se hace constar que la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso laboró en esa institución desde el primero (1^{ro}) de octubre de dos mil ocho (2008) hasta el veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), desempeñando el puesto de consultora jurídica, devengando un salario mensual de ciento quince mil pesos dominicanos con 00/100 (\$115,000.00).
3. Carta del veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020), mediante la cual el ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología comunica a la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso que, por conveniencia en el servicio, a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

partir de esa fecha estarán prescindiendo de sus servicios como encargada del Departamento de Compras y Contrataciones de ese ministerio.

4. Certificación de cargos desempeñados en la Administración Pública, expedida el doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020) por la Contraloría General de la República, a favor de la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso.

5. Hoja de cálculo de beneficios laborales expedida el seis (6) de diciembre de dos mil veinte (2020) por el Ministerio de Administración Pública, mediante el cual se hace constar un monto total general de beneficios de dos millones treinta y ocho mil cuatrocientos diecisiete pesos dominicanos con 17/100 (\$2,038,417.17), a favor de la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso.

6. Certificación expedida el treinta (30) de diciembre de dos mil veinte (2020) por la directora general de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, mediante la cual se hace constar que la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso laboró en esa institución desde el primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) hasta el veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020), ocupando la posición de encargada del Departamento de Compras y Contrataciones, devengando un salario mensual de ciento veinticinco mil pesos dominicanos con 00/100 (\$125,000.00).

7. Carta recibida el veintiséis (26) de enero de dos mil veintiuno (2021) por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, mediante la cual la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso comunica al ministro, vía el viceministro administrativo, que, debido a que a esa fecha no ha recibido notificación alguna respecto de los beneficios laborales a su favor, se dirigió al Ministerio de Administración Pública y obtuvo una copia de la hoja de cálculo de beneficios laborales emitida el seis (6) de diciembre de dos mil veinte (2020), y que espera por que sea autorizado el pago de su indemnización.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Hoja de cálculo de beneficios laborales expedida el primero (1^{ro}) de febrero de dos mil veintiuno (2021) por el Ministerio de Administración Pública, mediante el cual se hace constar un monto total general de beneficios de doscientos ochenta y ocho mil cuatrocientos diecisiete pesos dominicanos con 17/100 (\$288,417.17) a favor de la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso, firmado por la viceministra de Función Pública y la directora de Relaciones Laborales.

9. Oficio núm. 0003969, del primero (1^{ro}) de febrero de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual la viceministra de Función Pública del Ministerio de Administración Pública comunica al ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología la rectificación de seis cálculos de beneficios laborales.

10. Acto núm. 260/3/2021, instrumentado el once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021) por el ministerial Rafael Sánchez Santana, alguacil de estrados de la Cuarta Sala del Juzgado de Paz Especial de Tránsito del Distrito Nacional, mediante el cual la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso notifica al Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología una copia de la hoja de cálculo de beneficios laborales expedida el seis (6) de diciembre de dos mil veinte (2020) por el Ministerio de Administración Pública, le intima a indemnizarla por el monto de dos millones treinta y ocho mil cuatrocientos diecisiete pesos dominicanos con 17/100 (\$2,038,417.17) dentro de un plazo de quince (15) días, y le advierte que, de no obtemperar con el requerimiento de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 8.5 y 60 de la Ley núm. 41-08 y de la referida hoja de cálculo de beneficios laborales, será constreñido a ello por la vía de la acción de amparo de cumplimiento.

11. Escrito contentivo de acción de amparo de cumplimiento, interpuesto el veintitrés (23) de abril de dos mil veintiuno (2021) por la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso, en contra del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología ante el Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Acto núm. 196/2021, instrumentado el once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021) por el ministerial Tony A. Rodríguez M., alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, mediante el cual el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología notifica a la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso y sus abogados la hoja de cálculo de beneficios laborados rectificada el primero (1^{ro}) de febrero de dos mil veintiuno (2021) por el Ministerio de Administración Pública, en la cual se establece un monto de doscientos ochenta y ocho mil cuatrocientos diecisiete pesos dominicanos con 17/100 (\$288,417.17), no quedando más nada pendiente por pagar.

13. Acto núm. 1445/2021, instrumentado el veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021) por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual la Secretaría de dicho tribunal notifica a la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso, a través de sus abogados, la sentencia objeto del presente recurso de revisión.

14. Acto núm. 1745/2021, instrumentado el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) por el Sr. Robinson Ernesto González Agramonte, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual la Secretaría de dicho tribunal notifica a la Procuraduría General Administrativa el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento que nos ocupa.

15. Acto núm. 131/2022, instrumentado el veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022) por el Sr. Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual la Secretaría de dicho tribunal notifica al Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento que nos ocupa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

De conformidad con la documentación aportada y los hechos alegados por las partes, se advierte que el conflicto se contrae a lo siguiente: la Sra. Clara Mercedes Rivero Reynoso se desempeñaba en el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología como encargada del Departamento de Compras y Contrataciones desde el primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). Antes se había desempeñado en otras posiciones en distintas instituciones del Estado. El veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020), el ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología le comunicó que, por conveniencia en el servicio y a partir de esa fecha, dicha institución iba a prescindir de sus labores.

Inconforme con el pago de sus prestaciones laborales, la Sra. Rivero Reynoso obtuvo del Ministerio de Administración Pública una hoja de cálculo de beneficios laborales que incluía, en favor suyo, unos determinados montos por indemnización y vacaciones no disfrutadas. La Sra. Rivero Reynoso notificó la referida hoja al Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, intimándole a que procediera con el pago de los montos establecidos en un plazo no mayor de quince (15) días y que, de lo contrario, accionaría en amparo de cumplimiento en su contra. El ministerio pagó el monto correspondiente a vacaciones no disfrutadas.

Insatisfecha, la Sra. Rivero Reynoso interpuso una acción de amparo de cumplimiento en búsqueda de que se ordenara al Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología cumplir con el contenido de la hoja de cálculo de beneficios laborales, disponiendo el pago restante por concepto de indemnización. Esta acción de amparo de cumplimiento fue conocida por la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primera Sala del Tribunal Superior Administrativa. De oficio, el tribunal la declaró improcedente por juzgar que la indicada hoja de cálculo de beneficios laborales no era un acto administrativo.

La Sra. Rivero Reynoso ahora acude a este tribunal constitucional a través del recurso de revisión que nos ocupa. Alega, en síntesis, que al declarar de oficio la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento, el Tribunal Superior Administrativo le vulneró su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y debido proceso; y que, contrario a lo juzgado, la hoja de cálculo de beneficios laborales expedida por el Ministerio de Administración Pública sí es un acto administrativo. Con base en ello, la recurrente le pide a este tribunal constitucional que revoque la sentencia del juez de amparo y se avoque a decidir sobre su procedencia.

9. Competencia

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

a. Este tribunal estima que el recurso de revisión deviene en admisible por satisfacer los requisitos exigidos por los artículos 94, 95, 96 y 100 de la Ley núm. 137-11, conforme abordaremos en detalle a continuación.

b. El artículo 94 de la Ley núm. 137-11, dispone que todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión ante el Tribunal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional en la forma y bajo las condiciones que establece la indicada ley. Así, el artículo 95 especifica que el recurso de revisión se interpone a través de un escrito motivado depositado ante la Secretaría del tribunal que emitió la sentencia en un plazo de cinco (5) días, contado a partir de la notificación de la sentencia objeto del recurso.

c. Este tribunal constitucional ha juzgado que, con el propósito de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales, el referido plazo de cinco (5) días debe considerarse como franco, pudiendo solo computarse los días hábiles (TC/0071/13). De esta forma, declaramos que el artículo 95 de la Ley núm. 137-11 debe interpretarse de la siguiente manera: *El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que dictó la sentencia, en un plazo franco de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la fecha de su notificación.*

d. Al respecto, la recurrida solicita que el recurso sea inadmitido por haberse depositado el veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021). Sin embargo, de conformidad con las documentaciones que reposan en el expediente, este tribunal puede verificar que la sentencia recurrida fue notificada a la recurrente, a través de sus abogados, el jueves veintiuno (21) del referido mes y año; destacando que los abogados que le han representado ante esta sede fueron también quienes lo hicieron durante el conocimiento de la acción de amparo (TC/0217/14). Asimismo, se comprueba que, en efecto, el escrito contentivo del recurso de revisión fue depositado el día veintinueve (29) del mismo mes y año —viernes— en el Centro de Servicio Presencial del edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, que alberga al Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. En vista de lo anterior, puede validarse con facilidad que, al no contarse el primer día —jueves— ni los días no laborables —sábado ni domingo— ni el último día tampoco —jueves—, el último día para recurrir dentro de plazo era el viernes veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021); fecha en que, como ya indicamos, fue depositado el escrito contentivo del recurso. Consecuentemente, el recurso de revisión fue interpuesto a través de la Secretaría del tribunal que emitió la decisión que se recurre dentro de plazo, por lo que se rechaza este medio de inadmisión propuesto por la recurrida sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta decisión.

f. En ese mismo orden, tanto el artículo 95 como el 96 de la Ley núm. 137-11 exigen, de forma respectiva, que el recurso de revisión debe estar *motivado* y hacer constar *de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*. Este requisito se cumple con cabalidad, pues la recurrente argumenta, en síntesis, que al declarar de oficio la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento, el Tribunal Superior Administrativo le vulneró su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y debido proceso, al no permitírsele defenderse; y que, contrario a lo juzgado, la hoja de cálculo de beneficios laborales expedida por el Ministerio de Administración Pública sí que es un acto administrativo. Estos argumentos están claramente esbozados en el escrito depositado.

g. Cabe precisar que, si bien la recurrida le plantea a este tribunal constitucional que el recurso de revisión también debe ser inadmitido *por falta de calidad y de derecho*, no fundamenta en su escrito las razones que le lleven a concluir aquello. La mayor parte de sus argumentos en cuanto a medios de inadmisión están dirigidos con ocasión de la acción de amparo de cumplimiento y no respecto del recurso de revisión. Una excepción que podemos advertir a ello es una mención del artículo 97 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. En ese sentido, el artículo 97 de la Ley núm. 137-11 dispone que el recurso de revisión debe ser *notificado a las demás partes en el proceso, junto con las pruebas anexas, en un plazo no mayor de cinco días* desde su interposición. Al respecto, hemos determinado que, debido a que el referido artículo no dispone a cargo de quién está la responsabilidad de notificar el recurso de revisión a las partes, *es de rigor que dicha actuación procesal la realice la secretaría del tribunal que dictó la sentencia recurrida*, por tratarse de un recurso de *orden público* (TC/0038/12). No obstante, nada impide que el recurso de revisión sea notificado a las demás partes por la propia parte recurrente.

i. En TC/0383/17 precisamos que la finalidad del artículo 97 —de la notificación del recurso a las demás partes— no es otro que *permitir un contradictorio en el cual el recurrido se encuentre en condiciones de defenderse oportunamente de los argumentos y planteamientos que el recurrente formule contra la sentencia que le sirve de objeto*. De ahí que determinamos que los supuestos agravios al incumplimiento de la notificación del recurso a las demás partes en el plazo de cinco días quedan cubiertos o subsanados desde que *el escrito de defensa del recurrido es introducido al expediente*. Por esa misma razón, juzgamos que este plazo *no tiene un carácter perentorio o preclusivo*. Esto porque si este plazo de cinco (5) días que contempla el artículo 97 ha vencido, *el recurrido no queda impedido de aportar oportunamente un escrito sustanciando sus medios de defensa contra el recurso y, en efecto, ejercer las prerrogativas procesales que le atañen, las cuales comprenden la justificación de la notificación del recurso*.

j. A todo esto, cabe añadirle que, si la responsabilidad de notificar el recurso de revisión a las demás partes del proceso recae sobre la Secretaría del tribunal que dictó la decisión recurrida, mal podría este tribunal constitucional juzgar que la notificación tardía a cargo de esta debe perjudicarle procesalmente al recurrente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. En efecto, el recurso de revisión fue interpuesto el veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021), notificado a la Procuraduría General Administrativa el dieciséis (16) de diciembre de ese año y notificado a la recurrida el veintitrés (23) de marzo de dos mil veintidós (2022). Si bien entre estas fechas figuran más de cinco (5) días, también es cierto que la Procuraduría General Administrativa depositó su opinión el veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022) y la recurrida el día treinta y uno (31) del mismo mes y año, esta incluso previo a que se le notificara. Por tanto, el incumplimiento de la notificación del recurso a las demás partes dentro del plazo de cinco (5) días quedó subsanado con el depósito de los respectivos escritos de defensa. Por esa razón, se rechaza este segundo medio de inadmisión propuesto por la recurrida sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta sentencia.

l. En otro orden, el artículo 98 de la Ley núm.137-11 añade que, después de haber sido el recurso notificado, las demás partes deben depositar *en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, su escrito de defensa, junto con las pruebas que lo avalan*. Esto debe hacerse, al tenor del referido artículo, en otro *plazo de cinco días a partir de la notificación del recurso*.

m. Respecto de la naturaleza del referido plazo, este tribunal constitucional dispuso en la Sentencia TC/0147/14 que lo decidido en las sentencias TC/0080/12 y TC/0071/13 —relativo a que el plazo establecido en el artículo 95 es franco, debiendo computarse solo días hábiles— es también aplicable al plazo de cinco (5) días previsto en el artículo 98. Esto en razón de que *las partes en el proceso deben ser tratadas con estricto respeto al principio de igualdad consagrado en el artículo 69.4 de la Constitución*, el cual establece que toda persona tiene *derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa*. Así, cuando transcurre este plazo franco de cinco (5) días hábiles desde la notificación del recurso de revisión y las partes no producen su escrito de defensa, o lo producen de forma tardía, este tribunal opta por no ponderarlo (TC/0222/15).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Tal como acabamos de precisar (j), el recurso de revisión fue notificado a la Procuraduría General Administrativa el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021). Su opinión fue depositada el veintiocho (28) del mismo mes y año. Consecuentemente, se desprende que el escrito fue depositado fuera del plazo establecido por el artículo 98 de la Ley núm. 137-11. Por esa razón, este tribunal constitucional no ponderará el escrito depositado por la Procuraduría General Administrativa.

o. Respecto del escrito de defensa de la recurrida, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, la situación es distinta. Esto porque su escrito de defensa fue depositado el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), mientras que la constancia de notificación del recurso a dicha parte data del veintitrés (23) de marzo de ese año. Es decir, la recurrida hizo valer su escrito de defensa en una fecha anterior al acto de notificación del recurso de revisión.

p. Si bien es evidente que la recurrida tuvo conocimiento del recurso de revisión previo a que le fuera formalmente notificado, los jueces deben interpretar y aplicar las normas de garantías fundamentales *en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos*, de conformidad con el artículo 74.4 de la Constitución. En ese sentido se ha pronunciado este tribunal, juzgando que *las reglas procesales de la acción de amparo deben ser interpretadas conforme a los principios procesales que la soportan [...], a saber: preferencia, sumariidad, oralidad, publicidad, gratuidad y no sujeción a formalidades* (TC/0913/18).

q. Refiriéndose al principio de *pro actione*, el Tribunal Constitucional del Perú ha precisado que:

los procesos constitucionales y sus reglas deben ser interpretadas conforme a los principios procesales que en él se destacan [...].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Particular relevancia, en medio de dicho contexto, lo tiene el denominado principio pro actione, conforme al cual, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de los procesos constitucionales[,] de manera que si existe «una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación». (00252-2009-PA/TC)

r. En ese mismo sentido nos pronunciamos:

Ciertamente, el principio pro actione o favor actionis —concreción procesal del principio indubio pro homine estatuido en el artículo 74.4 de la Constitución— supone que, ante dudas fundadas sobre la observancia por parte del recurrente de un requisito objetivo de admisibilidad en particular, el Tribunal Constitucional debe presumir la sujeción del recurrente a dicho requisito para garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales. (TC/0129/17)

s. En vista de lo anterior, y de que no consta en el expediente ninguna prueba que permita a este tribunal determinar con certeza la fecha en que la recurrida tomó conocimiento del recurso de revisión, debe entenderse, al tenor de los principios rectores de accesibilidad y favorabilidad, consagrados ambos en el artículo 7.1.5 de la Ley núm. 137-11, que el escrito de defensa fue depositado en tiempo hábil.

t. Corresponde ahora determinar si el caso que nos ocupa reviste de especial trascendencia o relevancia constitucional, como lo exige el artículo 100 de la Ley núm. 137-11. La especial trascendencia o relevancia constitucional es una noción de naturaleza abierta e indeterminada que, al tenor del referido artículo 100, *se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación,*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

u. Al respecto, este tribunal ha precisado que solo hay especial trascendencia o relevancia constitucional cuando, entre otros, se está frente a 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. (TC/0007/12)

v. Tal como lo plantea la recurrente, este tribunal constitucional considera que el presente recurso de revisión reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, en virtud de que permitirá a este tribunal continuar desarrollando y fortaleciendo su jurisprudencia respecto de los poderes de los jueces de amparo, el principio de oficiosidad y las causales de procedencia de la acción de amparo de cumplimiento de actos administrativos.

w. Por tanto, al satisfacer el recurso de revisión todas las formalidades requeridas por los artículos 94, 95, 96 y 100 de la Ley núm. 137-11, este tribunal constitucional declarará su admisibilidad y procederá a conocer del fondo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

Tal como hemos advertido (0, 10.e), la recurrente le plantea a este tribunal constitucional dos asuntos. El primero se refiere a los poderes del juez de amparo. Concretamente, argumenta que, al decidir de oficio la improcedencia de su acción de amparo de cumplimiento por una causal no advertida por la parte accionada, transgredió su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y debido proceso. Esto lo sostiene porque, a su juicio, el tribunal de amparo no le permitió defenderse del medio que suplió de oficio. En esencia, su argumento va dirigido a que este tribunal constitucional se pronuncie en el sentido de que los jueces, antes de decidir de oficio, deben darle la oportunidad a las partes de que respondan aquellos medios de derecho que está advirtiendo el tribunal por su cuenta. Nos referiremos a este argumento primero (a).

En segundo lugar, la recurrente señala que el tribunal de amparo erró al determinar que la hoja de cálculo de beneficios laborales que expide el Ministerio de Administración Pública no es un acto administrativo. La recurrente señala que sí lo es. Veremos esto en un segundo orden (b)

a. Sobre los poderes del juez de amparo y el principio de oficiosidad

11.1.1. El amparo de cumplimiento tiene su origen en el artículo 72 de la Constitución. Esta disposición consagra la acción de amparo como una garantía de los derechos fundamentales. La Constitución establece lo siguiente:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

11.1.2. Una lectura detallada de este artículo permite desmembrar distintos tipos de amparo que existen en el país, todos sujetos a un procedimiento con las características que acabamos de mencionar, entre ellas sumario; a saber:

1. Amparo ordinario: para la protección inmediata de los derechos fundamentales no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de toda autoridad pública o de particulares.
2. Amparo de cumplimiento: para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo.
3. Amparo colectivo: para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos.¹

11.1.3. La regulación del amparo y sus tipos está recogida detalladamente en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Esta ley, en su artículo 5, define la justicia constitucional de la siguiente manera:

La justicia constitucional es la potestad del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial de pronunciarse en materia constitucional en los asuntos de su competencia. Se realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las

¹Este breve listado sin perjuicio de otros tipos que el legislador y la jurisprudencia han creado y regulado en mayor detalle, como los amparos preventivo y electoral.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

11.1.4. De esa forma, el amparo de cumplimiento, al igual que el resto de procedimientos constitucionales, se rige por los principios rectores del *sistema de justicia constitucional* que se detallan en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11. Entre ellos, el principio de oficiosidad. La norma lo expresa así:

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

11.1.5. La Corte Constitucional de Colombia ha dicho en C-483/08 que el principio de oficiosidad:

se traduce en el papel activo que debe asumir el juez de tutela en la conducción del proceso, no s[o]lo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo, sino también[] en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento, para con ello tomar una decisión de fondo que consulte la justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello.

11.1.6. En esa misma decisión, también ha juzgado la alta corte colombiana que, en virtud de este principio, *el juez cuenta con amplias atribuciones — facultades y poderes— para asumir un papel activo en el proceso en busca del*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*conocimiento y claridad sobre los hechos materia de la actuación judicial. En el ordenamiento jurídico dominicano, estas atribuciones son tales que, al referirse al procedimiento de la acción de amparo, el artículo 85 de la Ley núm. 137-11 dispone que *el juez suplirá de oficio cualquier medio de derecho y podrá decidir en una sola sentencia sobre el fondo y sobre los incidentes, si los ha habido, excepto en lo relativo a las excepciones de incompetencia.**

11.1.7. Estas facultades van más allá cuando se complementan tales disposiciones con los artículos 86 y 87 de la Ley núm. 137-11. Este último señala que *el juez de amparo gozará de los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, así como para recabar por sí mismo los datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados; y este primero —el artículo 86— le permite ordenar de oficio, en cualquier etapa del proceso, la adopción de medidas precautorias.*

11.1.8. Cabe precisar acá que, si bien estas disposiciones corresponden al procedimiento del amparo ordinario, y que este tiene un carácter general y el amparo de cumplimiento especial, con regímenes de admisibilidad y procedencia distintos (TC/0205/14), este tribunal constitucional considera que los poderes del juez de amparo aplican en igual medida para ambos tipos.

11.1.9. En fin, se trata de que el juez de amparo tiene un *papel activo* (TC/0822/18). La razón detrás de ello podemos encontrarla en una interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional del Perú sobre el principio de dirección judicial del proceso:

[L]a jurisdicción constitucional no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto. Con relación a la Constitución, la jurisdicción no actúa ni puede actuar como un órgano neutro, sino, por el contrario, como su principal promotor. (0005-2005-CC/TC)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.1.10. Y es que hay que retener que la Ley núm. 137-11 es clara en su artículo 5 cuando señala que el objeto de la justicia constitucional es *garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales*. Por esa razón, el juez de amparo no debe detenerse en la formalidad o labor mecánica de emitir una sentencia, sino que debe actuar de una manera tal que la decisión que emita sea un reflejo de una labor proactiva en la garantía de la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales, incluso de aquellos que, en el ánimo de conferir una tutela efectiva y funcional, pueda detectar por su cuenta si las partes no lo han invocado o manifestado. Y esto también implica, entre otras cosas, que los procedimientos constitucionales conserven su naturaleza y no sean desvirtuados por las erróneas pretensiones que puedan plantear las partes. Los jueces deben procurar darle su verdadero sentido, sujetar los procesos al orden constitucional y proteger los derechos fundamentales.

11.1.11. En vista de estas consideraciones, cobra sentido que el artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11 señale que la finalidad del principio de oficiosidad sea *garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales*, incluso —de hecho, especialmente— si las medidas o medios que han planteado las partes han sido erróneos o simplemente no se han planteado. No hacerlo así convertiría al juez de amparo en un ente inanimado, en vez de un garante; y a la sentencia de amparo en un fin en sí misma, en vez de un medio para lograr su verdadero fin, que es la garantía de la supremacía constitucional y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

11.1.12. Por ello, este tribunal constitucional reafirma los poderes que tienen los jueces de amparo para suplir los medios y ordenar las medidas que no han invocado o que han invocado erróneamente las partes. Cuando las partes someten un asunto a consideración del juez de amparo, este debe velar por que aquello que se le plantea sea acorde al orden constitucional y a la naturaleza de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los procedimientos constitucionales, incluso si ninguna de las partes plantea algún reparo.

11.1.13. Ahora bien, si bien el rol del juez de amparo es activo y diligente, con capacidad de suplir medios e incluso ordenar medidas, ello no lo convierte en una parte del proceso respecto de la cual los accionantes y accionados deban defenderse. Es decir, su rol no deja de ser decidir correctamente sobre el asunto que se le ha planteado desde el espacio de la imparcialidad. Tal como juzgamos: *en aplicación del principio iura novit curia, corresponde a las partes explicar los hechos al juez y a este último aplicar el derecho que corresponda* (TC/0101/14).

11.1.14. Si bien es deseable que los jueces dialoguen con las partes los medios que adviertan por su cuenta para fomentar el contradictorio y el debate, no es necesario que lo hagan en materia de amparo, en principio, especialmente si hacerlo implicaría ir en detrimento de los demás principios rectores de celeridad, informalidad, oficiosidad y sumariedad. La manera del juez dar respuesta al asunto que se le plantea es a través de la sentencia; y advertir, de oficio, a través de la sentencia, que el asunto que le ocupa no cumple con los requisitos, exigencias y particularidades del procedimiento constitucional no transgrede el derecho de defensa de las partes. La vía para refutar los medios que el juez de amparo suple de oficio, en virtud de sus facultades, la constituyen los recursos que dispone la ley.

11.1.15. En un caso similar (TC/0024/18), el recurrente le planteó a este tribunal constitucional que el tribunal de amparo transgredió sus derechos por haber decidido de oficio la inadmisibilidad por extemporáneo de una acción de amparo ordinario. Este colegiado no estuvo de acuerdo con ese argumento, precisamente por las disposiciones del antes citado artículo 85 de la Ley núm. 137-11 (11.1.6); y refrendamos las motivaciones que arrojó el tribunal de amparo para aquel caso, citando una sentencia de la Suprema Corte de Justicia



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que establece que *las formalidades requeridas por la ley para interponer los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras; [...] la inobservancia de las mismas se sanciona[] con la nulidad del recurso* [Sentencia núm. 16, del veinticuatro (24) de agosto de mil novecientos noventa (1990), B. J. 957].

11.1.16. En otro caso (TC/0174/20) validamos una decisión del tribunal de amparo que también de oficio inadmitió por extemporáneo una acción de amparo ordinario en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 85 de la Ley núm. 137-11. Todo esto cobra todavía más importancia si nos adentramos al caso concreto, respecto del cual el tribunal de amparo declaró la improcedencia del amparo de cumplimiento al tenor de las reglas específicas y especiales que le rigen a partir del artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

11.1.17. Más aún, el tribunal de amparo, al suplir de oficio los medios de inadmisión propuestos por la parte recurrida, derivando en una improcedencia, no lo hizo de forma antojadiza, sino que se sustentó correctamente en el artículo 85 de la Ley núm. 137-11, motivando que, en virtud de esa potestad, *suplir[ía] de oficio cualquier medio de derecho*.

11.1.18. Por todo lo antes expuesto, este tribunal constitucional considera que suplir los medios de derecho para declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento, sin antes haberlos sometido al contradictorio, es parte de los amplios poderes que el legislador ha conferido al juez de amparo, en virtud de los artículos 7.11 y 85 de la Ley núm. 137-11. En ejercicio de tales facultades, el juez de amparo no transgrede el derecho de defensa. Consecuentemente, se rechaza el medio propuesto por la recurrente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Sobre la configuración del acto administrativo

11.2.1. Tal como hemos adelantado (11.1.2), el artículo 72 de la Constitución también habilita la acción de amparo *para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo*. El artículo 104 de la Ley núm. 137-11 define el amparo de cumplimiento con mayor detalle y precisión:

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

11.2.2. En esa misma línea, hemos precisado que el fundamento del amparo de cumplimiento es *obtener del juez de amparo una decisión mediante la cual se ordene a un funcionario o autoridad pública renuente[] el cumplimiento de una norma legal, la ejecución o firma de un acto administrativo, dictar una resolución o un reglamento (TC/0205/14)*. Con el amparo de cumplimiento el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley (TC/0009/14).

11.2.3. *Asimismo, en la Sentencia TC/0653/15, añadimos que el carácter especial de este tipo de amparo viene dado por su objeto de vencer la inercia de un funcionario o autoridad pública renuente[] para que dé cumplimiento a una norma legal, a la ejecución o firma de un acto administrativo, o proceda dictar una resolución o un reglamento*. En esa misma decisión, precisamos que *su finalidad es hacer efectiva la materialización de una ley o acto de carácter administrativo en interés de vencer la renuencia o resistencia del funcionario o autoridad pública, con la cual se procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2.4. La Corte Constitucional de Colombia ha abundado sobre la acción de amparo de cumplimiento:

En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta[,] pero no desarrolla materialmente.

En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado s[o]lo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos. (C-157/98)

11.2.5. Todo lo anterior supone que los jueces deben verificar que cuando los ciudadanos accionan en amparo de cumplimiento estén procurando la materialización de una ley o acto administrativo que la administración pública o sus funcionarios debieron ya haber ejecutado y todavía no lo han hecho. En la medida que se procure el cumplimiento de un instrumento jurídico o actuación no contemplada por el artículo 104, o expresamente indicada en el artículo 108 de la Ley núm. 137-11, el amparo de cumplimiento deviene en improcedente. Es decir, el tribunal de amparo debe determinar si se trata de uno



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los instrumentos jurídicos o actuaciones mencionadas por el artículo 104 que la administración pública deba ejecutar.

11.2.6. En el caso concreto, la accionante perseguía el cumplimiento de un documento contentivo de cálculo de beneficios laborales expedido por el Ministerio de Administración Pública. La accionante sostenía que ese documento se trata de un acto administrativo. Era deber del tribunal de amparo —como en efecto lo hizo— determinar, al tenor del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, si ese documento era un acto administrativo o no. El tribunal de amparo juzgó que, contrario a lo sostenido por la accionante, la hoja de cálculo de beneficios laborales es un acto de trámite, una disposición instrumental para elaborar un procedimiento administrativo, y que, por tanto, no reunía los elementos constitutivos del acto administrativo al tenor del artículo 8 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

11.2.7. El artículo 8 de la referida Ley núm. 107-13 define el acto administrativo de la siguiente manera:

Acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano [o] ente público[,], que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.

11.2.8. El tribunal de amparo desmembró los elementos constitutivos del acto administrativo e indicó lo siguiente:

[P]ara que exista un acto administrativo es preciso que converjan los siguientes elementos: 1. Una declaración de voluntad, entendida esta como una decisión formal; 2. Esa declaración de voluntad debe ser



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

unilateral, siendo así aún concurra la voluntad coadyuvante del destinatario del acto; 3. Esa declaración de voluntad debe emanar en ejercicio de una función administrativa; 4. La declaración de voluntad debe emanar de una Administración Pública; 5. El acto intervenido debe producir efectos jurídicos directos e inmediatos en relación con terceras personas.

11.2.9. La recurrente argumenta que la hoja de cálculo de beneficios laborales expedida por el Ministerio de Administración Pública sí que es un acto administrativo porque es una declaración o constatación de conocimiento que expresa una situación precisa y con un efecto jurídico preciso, que es habilitar el pago de la indemnización correspondiente en virtud del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública.

11.2.10. Este tribunal constitucional hace suyo el criterio del tribunal de amparo y determina que para que el juez pueda declarar la procedencia del amparo de cumplimiento respecto de un acto administrativo, debe verificar, de entrada, que dicho acto:

1. Provenga de una administración pública, órgano o ente público;
2. Se trate de una declaración unilateral de voluntad, de juicio o de conocimiento de dicha administración pública, órgano o ente público;
3. Emane del ejercicio de una función administrativa; y
4. Produzca efectos jurídicos directos, inmediatos e individuales respecto de terceros.

11.2.11. Además, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha definido los actos de trámite como aquellos que, al no ser *definitivos*, *no causan estado*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...], ya que no le ponen fin al procedimiento administrativo existente entre las partes, ni deciden el fondo del asunto [Sentencia núm. 13, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil nueve (2009), B. J. 1186]. En ese mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo de España:

La teoría general sobre los actos administrativos de trámite atribuye esta caracterización a aquellos que preparan y contribuyen a la adopción de la decisión definitiva. Están concebidos, por tanto, para propiciar el mayor acierto de tal decisión, el acto definitivo, que pone fin al procedimiento y resuelve las cuestiones planteadas. (STS 3565/2010)

11.2.12. Asimismo, la alta corte española ha juzgado que

uno de los criterios de clasificación de los actos administrativos, especialmente trascendente, es el que distingue, por la función que desempeñan en el procedimiento, entre actos de trámite que preparan y hacen posible la decisión, dirigiéndose al mayor acierto de [e]sta, y las resoluciones que deciden las cuestiones planteadas. (STS 4669/1995)

11.2.13. En vista de estas consideraciones, este tribunal constitucional determina que llevaba razón el tribunal de amparo al juzgar que la hoja de cálculo de beneficios laborales expedida por el Ministerio de Administración Pública no es un acto administrativo pasible de someterse al escrutinio del amparo de cumplimiento, conforme lo exige el artículo 104 de la Ley núm. 137-11 y lo define el artículo 8 de la Ley núm. 107-13, en tanto no reúne los elementos constitutivos antes abordados. En todo caso, se trata de un acto de trámite.

11.2.14. Si bien la recurrente no se equivoca al aducir que tal documento constituye una declaración unilateral de juicio o conocimiento, yerra al sugerir



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que produce efectos jurídicos directos e inmediatos. Esto porque la expedición del referido documento no pone fin al procedimiento administrativo, sino que se trata de un trámite interinstitucional entre el Ministerio de Administración Pública y la entidad que desvincula al funcionario. Esto se desprende del artículo 8.c del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, que establece que es atribución del Ministerio de Administración Pública *comunicar a los titulares de los órganos de la administración pública [...] la[s] hoja[s] de cálculo[] de beneficios laborales.*

11.2.15. En ese sentido, en virtud del principio de oficiosidad, este tribunal constitucional ha tomado conocimiento de una nota de prensa publicada el quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020) por el Ministerio de Administración Pública en su portal web², que indica lo siguiente: *el trámite de pago solo se realiza con la hoja de cálculo que es remitida a las instituciones públicas, luego de ser aprobada por el MAP, en su rol de órgano rector del empleo público [...] o sea, que el procedimiento es interinstitucional.*

11.2.16. Más aún, el carácter de trámite y la ausencia de efectos jurídicos directos e inmediatos de esta hoja de cálculo frente a terceros se refuerza por su propio contenido, que al final advierte que los *cálculos [fueron] realizados en base de datos y/o documentos presentados por la parte interesada, por lo [que] las cifras definitivas están sujetas a posibles modificaciones y las retenciones de impuestos correspondientes.*

11.2.17. Por todas estas razones, este tribunal constitucional rechaza el segundo medio propuesto por la recurrida y, al no haber más cuestiones que contestar, rechazará el recurso de revisión y confirmará la sentencia recurrida.

²Disponible en: <https://map.gob.do/2020/12/15/map-las-instituciones-publicas-deben-calcular-las-indemnizaciones-economicas-o-prestaciones-laborales-de-los-empleados-publicos-desvinculados/>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Clara Mercedes Rivero Reynoso, contra la Sentencia núm. 0030-02-2021-SS-00388, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

SEGUNDO: RECHAZAR el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Clara Mercedes Rivero Reynoso y, en consecuencia, confirmar la Sentencia núm. 0030-02-2021-SS-00388, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

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

CUARTO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente y accionante en amparo de cumplimiento, Clara Mercedes Rivero Reynoso; a la recurrida y accionada en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo de cumplimiento, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; y a la Procuraduría General Administrativa.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria