



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0333/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2022-0158, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00056, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de junio del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00056, objeto del presente recurso de revisión fue dictada el quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021), por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. En su parte dispositiva declara improcedente la acción de amparo de cumplimiento presentada por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas, estableciendo, literalmente, lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA la improcedencia promovida por el INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), su Director General YURI RODRIGUEZ SANTOS y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, relativo al artículo 108 literales e) y g), de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por los motivos antes expuestos.

SEGUNDO: DECLARA IMPROCEDENTE la presente Acción de Amparo de Cumplimiento, interpuesta en fecha 13 de noviembre del año 2020, por la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, en contra del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA) y su Director General YURI RODRÍGUEZ, en virtud de lo que establece el artículo 104 de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por los motivos expuestos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley núm. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: Ordena a la Secretaría General, que proceda a la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte accionante SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, las accionadas INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA) y su Director General YURI RODRÍGUEZ SANTOS, así como a la Procuraduría General Administrativa.

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

La sentencia previamente descrita fue notificada el dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), a la parte recurrente, mediante Acto núm. 1375/2021, instrumentado por el ministerial Ramón Darío Ramírez Solís, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

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

La parte recurrente apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, tras considerar que incurre en violación de los derechos fundamentales a la igualdad (artículo 39 CD), seguridad social (artículo 60 CD), tutela judicial y efectiva y de debido proceso (artículo 69), así como de los artículos 6, 7, 8, 72, 74, 184, y 185 de la Constitución, entre otros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El recurso anteriormente descrito fue presentado ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, el veintidós (22) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), y recibido por el tribunal constitucional el siete (7) de junio de dos mil veintidós (2022).

El mismo fue notificado al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), mediante Acto núm. 102/2022, del veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo y a la Procuraduría General Administrativa, el diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 39/22, instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

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

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo declara improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas, apoyándose, fundamentalmente, en los siguientes motivos:

6. Resulta oportuno recordar, que el objeto de la presente acción de amparo radica en que, se ordene al INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA) y a su Director Ejecutivo General, aumentar la pensión a la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, para que se dé cumplimiento con la Rendición de Cuentas de fecha 27 de febrero del 2019, del ex presidente Danilo Medina Sánchez, así como también, ordenar el pago de veinte (20) meses de aumento de pensión por la suma de RD\$2,900.00, que es el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aumento del aumento de la pensión, para un valor ascendente a la suma de RD\$58.000.00, tal y como lo expresa la accionante en sus argumentos y conclusiones.

17. Es preciso indicar que el artículo 8 de la Ley No. 107-13, sobre Procedimiento Administrativo, define el acto administrativo como: “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”.

18. Se encuentra depositado en el expediente, en apoyo a sus pretensiones la Rendición de Cuentas de fecha 27 de febrero de 2019, mediante la cual se indica entre otras cosas lo siguiente: “(...) A partir del primero de abril de este mismo año, los pensionados y jubilados del Estado que reciben la pensión mínima de \$5,117 pesos o menos se incrementarán a \$8,000 pesos. Los jubilados y pensionados que reciben pensiones de más de \$20,000 pesos hasta \$30,000 pesos recibirán un incremento de un 5% (...) Esta subida salarial y de las pensiones es una muestra más de nuestra voluntad de lograr que el progreso llegue a todas las capas de la sociedad, a todos los rincones del país y se reparta con justicia y equidad (...)”.

19. Conforme a nuestra Carta Magna, al referirse a LA RENDICION DE CUENTAS AL CONGRESO, en su artículo 114 se consagra lo siguiente: -Rendición de cuentas del Presidente de la República. Es responsabilidad del Presidente de la República rendir cuentas anualmente, ante el Congreso Nacional, de la administración presupuestaria, financiera y de gestión ocurrida en el año anterior,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

según lo establece el artículo 128, numeral 2, literal f) de esta Constitución, acompañada de un mensaje explicativo de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados económicos, financieros y sociales esperados y las principales prioridades que el gobierno se propone ejecutar dentro de la Ley de Presupuesto General del Estado aprobada para el año en curso.

20. En el sentido antes indicado, es criterio de esta Segunda Sala, que si bien es cierto, en la fecha indicada en la presente acción de amparo incoada por la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, el Presidente de la República de ese entonces, Danilo Medina, expresó en la Rendición de Cuentas, lo que afirma la accionante, no menos cierto es, que dicho acto constituye un mandato constitucional, es decir, el acto de Rendición de Cuentas, no se asimila a un acto administrativo per se, sino que tal y como lo prevé el indicado artículo 114 de la Constitución, es un deber del Presidente de la República rendir cuentas y como en la especie, informar sobre las principales prioridades que el gobierno se propone ejecutar, lo que conlleva una serie de mandatos a las instituciones que correspondan ejecutar los programas anunciados, razón por la cual este tribunal es de criterio que procede declarar la improcedencia de presente acción de amparo, en virtud de lo establecido en el artículo 104 de la Ley 137-11, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión.

21. Que en visa de que la presente acción constitucional de amparo de cumplimiento ha sido declarada improcedente, el tribunal queda liberado de ponderar los demás petitorios realizados de manera incidental.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La parte recurrente, señora Santa Francisca Guerra Cuevas, en su escrito de recurso de revisión depositado ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, señala, entre otros motivos, los siguientes:

ATENDIDO: Que la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS Desde el 2013 Cobra una Pensión De Sobrevivencia por Ante el INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA. EN VIRUD DE LA SENTENCIA NUMERO 196-2013 DE FECHA 05 DE JUNIO DEL AÑO 2013 SENTENCIA EMITIDA POR LA SEGUNDA 2DA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO.

POR CUANTO: LOS Honorables magistrados que conforman el Tribunal Constitucional deberá Revocar en todas sus partes la Sentencia Numero 0030-03-2021-SSEN-00056) de fecha dd15 de FEBRERO DEL AÑO DOS MIL VEINTYUNO (sic) de la Segunda 2da Sala del tribunal Superior Administrativo ya que los jueves Vulneraron y transgredieron el Acto Numero 143-2020 de fecha 18 de septiembre Del Año 2020), Intimo (sic) y Puso en Mota en Virtud de los artículos 104, 105, 107 párrafo 2do de la ley 137-11) INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA Y SU DIRECTOR GENERAL YURI RODRIGUEZ SANTOS, Para que su pensión que ella cobra De Sobrevivencia Cinco Diecisiete pesos RD\$ 5,117) (sic) pesos le sea Aumentada Ocho mil pesos RD\$ 8,00) en virtud del mandato que establece el presidente en su Rendición de Cuenta de 27 de febrero del año 2019) En ese momento el presidente Danilo Medina Sánchez en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

página TREINTA 30 En virtud de sus atribuciones legales como Presidente De la República y el Jefe de la Administración en su página Treinta 30 estableció Numeral 11.

ATENDIDO. Que los jueces de la Segunda 2da Sala de Vulneraron (sic) a las partes (sic) accionante SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, el criterio constitucional de la Favorabilidad que un principio de los derechos fundamentales el principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 7.5 de la antes indicada ley, faculta a tomar medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando establece: La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer el titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del Bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable Al titular del derecho vulnerado. Si una norma infra constitucional Es más favorable para titular del derecho que las Normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo Nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y Ejercicio de los derechos y garantías fundamentales. Criterio que ha sido reiterado por este tribunal en varias de sus decisiones, entre las cuales podemos citar, Sentencia TC/0117/14 y TC/457/16 (sic), entre otras.

CONSIDERANDO. En el presente caso ha quedado fehacientemente Establecido Que el tribunal que dictó la sentencia Numero (0030-03-2021-SSEN-00056) de fecha 15 de FEBRERO DEL AÑO DOS MIL VEINTYUNO (2021) (sic) recurrida no cumplió con la obligación de contestar las conclusiones de las partes. Como consecuencia de ella la indicada sentencia carece de una motivación suficiente y no se cumplió



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con una de las garantías del debido proceso, como lo es la obligación de motivación. Ante esa evidente violación procede que la sentencia recurrida sea anulada o Revocada en todas sus partes.

4.01- Admisibilidad del recurso Conforme a lo establecido en el artículo 100 de la ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, el presente recurso cumple con los requisitos subjetivos pro tratarse de personas que ostentan calidad para interponer la presente vía de impugnación, y por la trascendencia y relevancia constitucional de la cuestión planteada Fundamento jurídico del recurso y agravios.

4.1 Primer agravio: Violación de los artículos 6, 7, 8, 39, 60, 69, 72 y 74, 74.4, 184, 185, 185.1 de la Constitución dominicana de 13 de JUNIO de 2015, y los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

4.2 Segundo agravio: Errónea aplicación de los artículos 7, 13, 65, 104, 105, 107 párrafo 2do de la ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

4.3 Tercer agravio: 4 Inobservancia del artículo 7 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 12 y 13, y los artículos 75, 84 y 86 de la ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

4. CUARTO Agravio En la decisión impugnada, el tribunal no aplicó el procedimiento de amparo de manera preferente, según lo establecido en el artículo 72 de la Constitución, violando el principio de supremacía que tiene dicha norma en nuestro sistema jurídico. 5 La Constitución en su artículo 69 establece textualmente lo siguiente: Artículo 69.- Tutela judicial Efectiva y AL (sic) debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus intereses legítimos tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respecto del debido proceso que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: ... 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

.5 (sic) Como consecuencia de la no ponderación del fondo de las violaciones constitucionales aludidas por la hoy recurrente en la Acción de amparo, el tribunal a-quo en su sentencia, violenta el Derecho a la tutela judicial efectiva, ya que desampara y abandona a la accionante ante la inminente amenaza y posterior lesión de Derechos fundamentales, a la seguridad social valiéndose de un formalismo irracional para rechazar la acción de amparo.

4.713 En la decisión de marras, se violentan también principios como el de la inconvalecibilidad, informalidad y supletoriedad en razón de que se han transgredido derechos como el acceso a la justicia y la tutela efectiva; de igual manera, el tribunal ha incurrido en un formalismo irracional e injustificable que distorsiona la existencia de los procedimientos, ya que estos no existen para obstaculizar la administración de justicia, sino, para viabilizar. En cuanto a la supletoriedad, es notorio que el tribunal no acudió a los principios de derecho procesal constitucional para dar solución a la acción planteada.

La parte recurrente concluye su escrito solicitando lo siguiente:

PRIMERO. Admitiendo en la forma el presente Recurso de Revisión, por haber Sido interpuesto conforme a los artículos 92, 93, 94, 95 de la Ley 137-11).

SEGUNDO. EN CUANTO al fondo Revocar la sentencia la Sentencia Numero 0030-03-2021-SS-00056) de fecha 15 de FEBRERO DEL



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

AÑO DOS MIL VEINTYUNO (2021) de la Segunda 2da, Sala del Tribunal Superior Administrativo. Recurrída por la vulneración, Segunda 2da Sala del Tribunal Superior Administrativo, Recurrída por la Vulneración, y la transgresión al debido proceso y la Tutela judicial efectiva y por la violación a los derechos FUNDAMENTALES en Seguridad social y en Virtud de los Precedentes (sic) del tribunal constitucional mediante (sic) la sentencias Números TC/0012-2012) 00203-2013) 0089-2011), 0453/15, 00335-2016) 00375-2016) 00114-2018) 00217-2018) en el cual el Tribunal ha amparado y protegido los derechos fundamentales en seguridad social y el derecho pensionar (sic) y por la Erróneas, (sic) interpretación de Motivos y por la Vulneración al debido proceso y a la tutela judicial efectiva actuando por propia autoridad y contrario imperio en protección, de los Derechos fundamentales, de la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, Declarar Que INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA Y SU DIRECTOR GENERAL YURI RODRIGUEZ SANTOS,. (sic) Le han Vulnerados los derechos fundamentales, y el Derecho Pensionar de la Señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, los cuales están protegidos por la constitución, en sus Artículos 6, 7, 8, 39, 60, 68, 69, 72, 74, 4, 68, 69,. (sic) De la constitución y en Virtud de los artículos 8-1 de la convención de los derechos humanos, 17-2 de la convención artículos 24, 25-1, DE LA DECLARACION AMERICANA De los derechos humanos.

TERCERO. Que LOS HONORABLES MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Actuando en Nombre de la República, y por Autoridad de la ley tengáis, a Condenar y Ordenarles INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA Y SU DIRECTOR GENERAL YURI RODRIGUEZ, a pagarles la pensión a la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, en base Ocho mil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pesos RD\$ 8,000) Desde el mes de Abril del Año 2019) hasta la Sentencia a Intervenir que el INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA Y SU DIRECTOR GENERAL YURI RODRIGUEZ, sean Condenados pagar los Ocho Mil Pesos RD\$ 8,000) De la pensión de MANERAS RETROACTIVAS o hasta la Sentencia a Intervenir en favor de la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, en base Ocho mil Pesos RD\$ 8,000) Desde el mes de Abril del Año 2019) que sean condenados pagar los MESES RETROACTIVOS En base ocho mil pesos RD\$8,000) Hasta la sentencia a Intervenir.

CUARTO. Que LOS HONORABLES MAGISTRADOS del TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Actuando en Nombre de la República Tengáis a condenar al INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA Y SU DIRECTOR GENERAL YURI RODRIGUEZ, AL PAGO De los meses Retroactivos de la Pensión desde la fecha abril del Año 2019) hasta la fecha de la Sentencia a Intervenir en favor de la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, es decir que sea Condenados al pagos de los meses Retroactivos hasta la sentencia a Intervenir. (sic)

QUINTO: Condenar al INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA Y SU DIRECTOR GENERAL YURI RODRIGUEZ, Al pago de un Astreinte de Cincuenta mil pesos Diario 50,000.00) (sic) En favor y en provecho de la PARTE ACCIONANTE SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS a partir De la Sentencia a Intervenir para Vencer la Resistencia que puedan Tener LOS ACCIONADOS En virtud de la Sentencia Sin embargo, este Tribunal Constitucional Mediante las Sentencias Números TC/0438/17, del quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017), TC-0015-2018) a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cambiados el criterio y le ha otorgado el Astreinte a la parte accionante Estableció lo siguiente En este orden de ideas, cuando el juez disponga que la astreinte beneficie al agraviado, no lo hará con el ánimo de otorgarle una compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agraviante al cumplimiento de la decisión emitida en contra del agraviante, inferencia que se aviene con el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la naturaleza inter-partes de sus efectos. Fundado en estos razonamientos y aplicándolos al caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional decide fijar el astreinte de que se trata en contra de la parte accionante SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS. a partir de la Sentencia a intervenir para Vencer la Resistencia que puedan Tener LOS ACCIONADOS INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL INABIMA Y SU DIRECTOR GENERAL YURI RODRIGUEZ.

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

El Instituto Nacional de Bienestar Magistral (INABIMA), en su escrito presentado el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, y recibido por este tribunal el siete (7) de junio de dos mil veintidós (2022), indica lo siguiente:

POR CUANTO: A que la accionante señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, hoy recurrente, demandó en aumento de pensión mediante un amparo de cumplimiento porque recibe del INABIMA, desde el año 2014 una pensión por Sobrevivencia por ser la esposa del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fallecido MIGUEL ANGEL REYNOSO, quien era jubilado del INABIMA.

POR CUANTO: A que la accionante alega que el 27 de febrero del año 2019, el expresidente de la República Danilo Medina Sánchez, en su rendición de cuenta estableció que a partir de abril del año 2019 la Pensión Mínima del Estado serían ocho mil pesos mensuales (RD\$ 8,000.00) en vez de Cinco mil cientos diecisiete pesos (RD\$ 5,117.00).

POR CUANTO: A que contrario a la interpretación que hace la accionante con relación al mandato del Poder Ejecutivo en el discurso de rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, de autorizar un incremento en el monto de las pensiones y jubilaciones a quienes como la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, no tuvieron como empleador al Estado Dominicano, ni agotaron el plazo establecido para la jubilación, sino que el monto de seguro de sobrevivencia es una indemnización económica dirigida a los familiares beneficiarios sobrevivientes al producirse el fallecimiento del titular de la jubilación que haya consentido el descuento del dos por ciento (2%) de su salario para que ese monto fuera distribuido entre los beneficiarios que indica la ley.

POR CUANTO: A que a los fines de edificar, transcribimos de manera íntegra el fragmento de discurso de Rendición de Cuentas de fecha 27 de febrero del año 2019, pronunciado por el entonces presidente de la República Lic. Danilo Medina Sánchez: Finalmente, quiero hacerles otro anuncio de vital importancia. A partir del primero de abril de este mismo año, los pensionados y jubilados del Estado que reciben la pensión mínima de \$ 5,117 pesos o menos se incrementarán a \$8,00



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pesos. Los jubilados y pensionados que perciben \$8,000 pesos hasta \$20,000 pesos hasta \$30,000 pesos recibirán un incremento de un \$5%.

POR CUANTO: A que el referido Recurso de Revisión es improcedente, como lo es el recurso de amparo de cumplimiento, por el mismo no estar dirigido a perseguir el cumplimiento de una ley o acto administrativo, sino contra una rendición de cuenta, que además en la misma el Presidente rinde cuenta o hace un resumen de lo que ha hecho y de manera practica anuncia algunas obras, prioridades y medidas a tomar, que en el caso actuar para ser un derecho pasible de ser exigido alegando violación a un derecho fundamental y consigo lograr el aumento de una pensión por sobrevivencia, posterior a la rendición de cuenta debió existir una ley o en su defecto un decreto, razón por la cual el Tribunal a-quo, hizo además de buena motivación, una correcta aplicación e interpretación de los artículos 104 y 105 de la ley 137-11, Ley organiza (sic) del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

POR CUANTO: A que el Tribunal a-quo, hizo una debida motivación de la sentencia y una buena interpretación al diferenciar lo que es un acto administrativo y lo que es una rendición de cuenta, con una motivación adecuada en la sentencia recurrida (favor ver los numerales 15 al 20, páginas 9 y 10 de la sentencia recurrida, antes indicada).

POR CUANTO: A que el Tribunal a-quo en la página 10 numeral 17 de la sentencia recurrida, estableció lo siguiente:

17. Es preciso indicar que el artículo 8 de la Ley No. 107-13, sobre Procedimiento Administrativo, define el acto de la República rendir



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuentas anualmente, ante el Congreso Nacional, de la administración presupuestaria, financiera y de gestión ocurrida en el año anterior, según lo establece el artículo 128, numeral 2, letra f) de esta Constitución, acompañada de un mensaje explicativo de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados económicos, financieros y sociales esperados y las principales prioridades que el gobierno se propone ejecutar dentro de la Ley de presupuestos General del Estado aprobada por el año en curso.

El Instituto Nacional de Bienestar Magistral (INABIMA) concluye su escrito solicitando a este tribunal lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZAR en todas sus partes el presente Recurso de Revisión Constitucional intentado por la parte Recurrente señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, contra la sentencia número 0030-03-2021-SSN-00056, de fecha quince (15) de febrero del año dos mil veintiuno (2021) dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, y en consecuencia confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida, antes indicada.

SEGUNDO: DECLARAR libre de Costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la ley número 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, orgánica del Tribunal Constitucional y de procedimientos constitucionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República en su escrito de opinión presentado el cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022), ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y recibido por este tribunal, el siete (7) de junio de dos mil veintidós (2022), indica lo siguiente:

19. Conforme a nuestra cana Magna, al referirse a LA RENDICION DE CUENTAS AL CONGRESO, en su artículo 114 se consagra lo siguiente: - Rendición de cuentas del Presidente de la República. Es responsabilidad del Prsidente de la República. Es responsabilidad del Presidente de la República rendir cuentas anualmente, ante el Congreso Nacional, de la administración presupuestaria, financiera y de gestión ocurrida en el año anterior, según lo establece el artículo 128, numeral 2, literal t) de esta Constitución, acompañada de un mensaje explicativo de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados económicos, financieros y sociales esperados y las principales prioridades que el gobierno se propone ejecutar dentro de la Ley de Presupuesto General aprobada para el año en curso.

20. En el sentido antes indicado, es criterio de esta Segunda Sala, que, si bien es cierto, en la fecha indicada en la presente acción de amparo incoada por la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, EL Presidente de la República de ese entonces, Danilo Medina, expresó en la Rendición de Cuentas, lo que afirma la accionante, no menos cierto es, que dicho acto constituye un mandato constitucional, es decir, el acto de Rendición de Cuenta, no se asimila a un acto administrativo per se, sino que tal y como lo prevé el indicado artículo 114 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, es un deber del Presidente de la República rendir cuentas y como en la especie, informar sobre las principales prioridades que el gobierno se propone ejecutar, lo que conlleva una serie de mandatos a las instituciones que correspondan ejecutar los programas anunciados, razón por la cual este tribunal es de criterio que procede declarar la improcedencia de presente acción de amparo en virtud de lo establecido en el artículo 104 de la Ley 137-11 tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión.

ATENDIDO: A que el presente Recurso no cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos por el artículo 96 de la Ley 137-11.

ATENDIDO: A que en relación a lo anterior no basta que un ciudadano acceda a la Justicia a reclamar un derecho, ese acceso está regulado procesalmente, así como también ese reclamo debe ser fundamentado lo que no ha sucedido en el presente caso.

ATENDIDO: A que el Tribunal Constitucional fue concebido con el objetivo de garantizar en primer orden la Supremacía de la Constitución, la Defensa del Orden Constitucional y la Protección de los Derechos Fundamentales.-

ATENDIDO: A que el Tribunal Constitucional podrá garantizar la coherencia y unidad jurisprudencial constitucional, enviando la utilización de los mismos en contraposición al debido proceso y la seguridad jurídica; toda vez que su decisión es vinculante para todos los procesos.-

ATENDIDO: A que, por todas las razones anteriores, siendo la decisión del Tribunal a quo conforme a derecho, procede que el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Recurso de Revisión sea rechazado por improcedente, mal fundado y carente de base legal, confirmando al mismo tiempo la sentencia recurrida, por haber sido evacuada conforme a derecho, bajo el amparo de la Constitución Dominicana.

La Procuraduría General de la República concluye su escrito solicitando a este tribunal lo siguiente:

ÚNICO: RECHAZAR en todas sus partes el Recurso de Revisión interpuesto por la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS en fecha 22 de noviembre del 2021 contra la Sentencia No. 0030-03-2020-SSEN-00056, de fecha 15 de febrero del 2021, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de Amparo Constitucional; por ser esta sentencia conforme con la Constitución y las leyes aplicables al caso juzgado.-

7. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso de revisión de sentencia de amparo, las partes han depositado, entre otros, los siguientes documentos:

1. Acto núm. 1375/2021, del dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Ramón Darío Ramírez Solís, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo, mediante el que se notifica la sentencia recurrida a la señora Santa Francisca Guerra Cuevas.
2. Acto núm. 102/2022, del veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el que se notifica al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) el presente recurso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Acto núm. 39/22, del diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el que se notifica a la Procuraduría General Administrativa el presente recurso.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que constan en el expediente y a los hechos y argumentos invocados, el presente conflicto tiene su origen en la reclamación de aumento del importe de la pensión por sobrevivencia realizada por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA). Esta exigencia tuvo como fundamento el discurso pronunciado por el entonces presidente de la República, Lic. Danilo Medina, en su rendición de cuentas del veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019), en el que señalara que a partir del primero (1) de abril del dos mil diecinueve (2019), los pensionados y jubilados que reciben la pensión mínima del Estado cinco mil ciento diecisiete pesos dominicanos (\$5,117.00) se les aumentaría a ocho mil pesos dominicanos (\$8,000.00).

Frente a la negativa del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) la señora Santa Francisca Guerra Cuevas interpone acción de amparo de cumplimiento que fue declarada improcedente mediante la Sentencia actualmente recurrida, núm. 0030-03-2021-SSEN-00056, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021), por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La señora Santa Francisca Guerra Cuevas interpone el presente recurso en el entendido de que la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo le vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad (artículo 39 CD), seguridad social (artículo 60 CD), tutela judicial y efectiva y de debido proceso (artículo 69 CD), así como los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 6 (sobre la supremacía de la Constitución), 7 que declara a la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho, 8 sobre la función esencial del Estado, 72 que define la acción de amparo, 74 sobre los principios de reglamentación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, 184 que crea el Tribunal Constitucional y establece sus principales funciones y 185 sobre las atribuciones del Tribunal Constitucional.

9. Competencia

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

10. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

a. Antes de analizar el fondo del presente caso, es de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 95, 96 y 100 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. La Ley núm. 137-11 en su artículo 95 establece que: *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.* En este orden, este tribunal constitucional estableció en su Sentencia TC/0080/12, emitida el quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), que el referido plazo es de cinco (5) días hábiles y, además, es franco, es decir, que al momento de establecerlo no se toman en consideración los días no laborables ni el día en que es hecha la notificación ni el del vencimiento del plazo. Dicho precedente ha sido reiterado, entre muchas, en las Sentencias TC/0061/13, de diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013); TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), y TC/0132/13, del dos (2) de agosto de dos mil trece (2013).

c. En este caso verificamos que la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00056, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de febrero de dos mil veintidós (2022), fue notificada a la señora Santa Francisca Guerra Cuevas, el dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), mientras que el presente recurso fue interpuesto el veintidós (22) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), por lo que el mismo fue depositado dentro del plazo legalmente establecido.

d. Asimismo, la Ley núm. 137-11, en su artículo 96, precisa que *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.* Este requisito también se cumple en la medida en que la parte recurrente precisa el derecho fundamental que invoca le vulnera la sentencia recurrida, así como los agravios que le produce.

e. En lo que se refiere al requisito establecido en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, el mismo establece que: *La admisibilidad del recurso está 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.

f. Sobre el contenido que encierra el concepto de especial trascendencia o relevancia constitucional, este tribunal ha señalado en la Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo del dos mil doce (2012), que reúnen esta condición aquellos casos que, entre otros:

1) (...) 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.

g. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, en razón de que su examen le permitirá a este tribunal seguir afianzando su criterio respecto de los requisitos que deben cumplirse para que resulte procedente la acción de amparo de cumplimiento, por lo que el recurso resulta admisible y el Tribunal Constitucional debe conocer su fondo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

a. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de un recurso de revisión constitucional de amparo de cumplimiento interpuesto por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00056, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021), que declara improcedente la acción de amparo de cumplimiento, tras considerar que la solicitud no procura el cumplimiento de una ley o acto administrativo, en los términos prescritos por el artículo 104 de la Ley núm. 137-11 que textualmente establece que:

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.

b. Por su parte, la recurrente, señora Santa Francisca Guerra Cuevas, como hemos señalado, sostiene que la sentencia recurrida vulnera el principio de favorabilidad y sus derechos fundamentales a la igualdad (artículo 39 CD), seguridad social (artículo 60 CD), tutela judicial y efectiva y de debido proceso (artículo 69 CD), así como los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 6 (sobre la supremacía de la Constitución), 7 que declara a la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho, 8 sobre la función esencial del Estado, 72 que define la acción de amparo, 74 sobre los principios de reglamentación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, 184 que crea el Tribunal Constitucional y establece



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus principales funciones y 185, sobre las atribuciones del Tribunal Constitucional.

c. Entre los principales argumentos del juez de la acción de amparo de cumplimiento, destacan los siguientes:

es criterio de esta Segunda Sala, que si bien es cierto, en la fecha indicada en la presente acción de amparo incoada por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas, el Presidente de la República de ese entonces, Danilo Medina, expresó en la Rendición de Cuentas, lo que afirma la accionante, no menos cierto es, que dicho acto constituye un mandato constitucional, es decir, el acto de Rendición de Cuentas, no se asimila a un acto administrativo per se, sino que tal y como lo prevé el indicado artículo 114 de la Constitución, es un deber del Presidente de la República rendir cuentas y como en la especie, informar sobre las principales prioridades que el gobierno se propone ejecutar, lo que conlleva una serie de mandatos a las instituciones que correspondan ejecutar los programas anunciados, razón por la cual este tribunal es de criterio que procede declarar la improcedencia de la presente acción de amparo, en virtud de lo establecido en el artículo 104 de la Ley 137-11, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión.

d. Como se observa, en el presente caso la señora Santa Francisca Guerra Cuevas interpone acción de amparo de cumplimiento que pretende hacer cumplir lo indicado por un ex presidente de la República en un discurso de rendición de cuentas. En este sentido, este tribunal comparte los criterios de la sentencia recurrida al señalar que un discurso de rendición de cuentas no se enmarca en ninguno de los actos jurídico-públicos que pueden ser objeto de un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo de cumplimiento y, concretamente, no se trata de un acto administrativo.

e. El concepto de acto administrativo, tal como recoge la sentencia recurrida, viene establecido en el artículo 8 de la Ley núm. 107-13 en términos de que: *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.* De manera que un acto administrativo para ser considerado como tal, tendría que cumplir con todos los requisitos que establece la definición que ofrece la citada norma y, concretamente, queremos destacar los relativos a *efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.* Estas características constituyen elementos esenciales del concepto de acto administrativo de acuerdo con la doctrina especializada, los cuales no se pueden endilgar al concepto de discurso de rendición de cuentas. Los actos administrativos pueden ser muy variados y van desde la concesión de una beca, la licencia de conducir o de portar arma, permiso para abrir un establecimiento, multa de tránsito, entre otras.

f. Por su parte, el discurso de rendición de cuentas es una de las obligaciones que la Constitución pone a cargo del presidente de la República. La regula en el artículo 114 de la Constitución en términos de que:

Es responsabilidad del Presidente de la República rendir cuentas anualmente, ante el Congreso Nacional, de la administración presupuestaria, financiera y de gestión ocurrida en el año anterior, según lo establece el artículo 128, numeral 2), literal f) de esta Constitución, acompañada de un mensaje explicativo de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados económicos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

financieros y sociales esperados y las principales prioridades que el gobierno se propone ejecutar dentro de la Ley de Presupuesto General del Estado aprobada para el año en curso.

g. La rendición de cuentas constituye uno de los mecanismos utilizados en la democracia moderna para exigir a determinados funcionarios explicar las decisiones que han adoptado en el ejercicio de las funciones públicas que desempeñan en su calidad de representantes del pueblo. Tal como lo define Andreas Schedler, uno de los elementos diferenciadores de la rendición de cuentas consiste en que:

no es un acto unilateral del soberano que los súbditos tuvieran que aceptar contentos, callados y agradecidos. En el corazón de la rendición de cuentas está el dialogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones que recibimos no son tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y el diálogo.¹

h. Es así que la rendición de cuentas no es una actuación que se agote con la lectura de un discurso cada veintisiete (27) de febrero en el Congreso Nacional, sino que se trata de un diálogo abierto a cuestionamientos y que para ser efectivo en beneficio de los ciudadanos, debe responder al derecho fundamental a la buena administración y a los criterios de equidad en la asignación del gasto público, subsidiaridad, transparencia y eficacia. De manera que el objeto de la rendición de cuentas es controlar el poder político y más que un acto, es una

¹ SCHEDLER, A.: *¿Qué es la rendición de cuentas?. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México, 2015. Pág. 14.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuación de los funcionarios que encarnan el poder público cuyo contenido no se enmarca en el concepto de acto administrativo.

i. En este orden, tomando en cuenta que el discurso de rendición de cuentas cuyo cumplimiento pretende la señora Santa Francisca Guerra Cuevas no se enmarca en ninguno de los actos jurídico-públicos que de acuerdo con el artículo 104 de la Ley núm. 137-11 podría exigirse su cumplimiento a través de la acción de amparo de cumplimiento, este tribunal procede a rechazar el presente recurso y, en consecuencia, confirmar la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury 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. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas, contra la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00056, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Santa Francisca



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Guerra Cuevas y, en consecuencia, **CONFIRMAR**, la sentencia descrita en el numeral anterior.

TERCERO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en 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 trece (2013).

CUARTO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señora Santa Francisca Guerra Cuevas; a la parte recurrida, Instituto Nacional de Bienestar Magistral (INABIMA) y a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 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)

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

SOBRE EL DERECHO AL VOTO SALVADO

1. Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y acorde a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales haremos constar un voto salvado en el presente caso.

2. Este voto lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011, este último texto establece lo siguiente: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*.

3. Conforme los documentos que constan en el expediente, el presente conflicto tiene su origen en la reclamación de aumento del importe de la pensión por sobrevivencia realizada por la señora Santa Francisca Guerra Cuevas al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), exigencia fundamentada en el discurso pronunciado por el entonces presidente de la República, en su rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, en el que señaló que, a partir del primero (1) de abril de ese mismo año, los pensionados y jubilados se les aumentaría la pensión mínima otorgada por el Estado de Cinco Mil Ciento Diecisiete Pesos (RD\$5,117.00) a Ocho Mil Pesos (RD\$8,000.00).

4. Frente a la negativa del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), de aplicar el referido aumento de pensión, la señora Santa Francisca Guerra Cuevas interpuso una acción de amparo de cumplimiento por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual mediante sentencia núm. 0030-03-2021-SS-00056, del 15 de febrero de 2021, la declaró improcedente, por entender entre otros motivos que, *“ si bien es cierto, en la fecha indicada en la presente acción de amparo incoada por la señora SANTA FRANCISCA GUERRA CUEVAS, el Presidente de la República de ese entonces, Danilo Medina, expresó en la Rendición de Cuentas, lo que afirma la accionante, no menos cierto es, que dicho acto constituye un mandato constitucional, es decir, el acto de Rendición de Cuentas, no se asimila a un acto administrativo per se... ”*

5. En virtud de lo anterior, la señora Santa Francisca Guerra Cuevas interpone un recurso de revisión de amparo, en el entendido de que la sentencia antes citada, le vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, la seguridad social, tutela judicial y efectiva y de debido proceso, entre otros alegatos.

6. El plenario mayor de este Tribunal Constitucional, mediante la decisión objeto de este voto salvado, rechazó en cuanto al fondo el concerniente recurso de revisión, y en consecuencia confirmó la sentencia recurrida, por entender entre otros motivos lo siguiente:

“Es así que la rendición de cuentas no es una actuación que se agote con la lectura de un discurso cada 27 de febrero en el Congreso Nacional, sino que se trata de un dialogo abierto a cuestionamientos y que para ser efectivo en beneficio de los ciudadanos, debe responder al derecho fundamental a la buena administración y a los criterios de equidad en la asignación del gasto público, subsidiaridad, transparencia y eficacia. De manera que el objeto de la rendición de cuentas es controlar el poder político y más que un acto, es una actuación de los funcionarios que encarnan el poder público cuyo contenido no se enmarca en el concepto de acto administrativo.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público a favor de un sector social o se compromete a otorgar algún beneficio colectivo, como es el caso que nos ocupa, de aumentar la pensión mínima estatal, entonces si está ejerciendo o manifestando una declaración pública que crea una expectativa con miras a dictar un acto administrativo a esos fines, lo que a su vez se fundamenta en el principio de confianza legítima, que abordaremos más adelante.

10. En tal sentido, el presente voto lo desarrollaremos en dos vertientes: **a)** Pronunciamiento verbal de un funcionario público que se corresponde con un acto administrativo, cuando han sido proferido por la autoridad competente; y **b)** La expectativa y consecuente configuración del principio de confianza legítima que constituyen los anuncios del primer mandatario de la nación u otra autoridad competente.

a. Pronunciamiento verbal de un funcionario público que se corresponde con un acto administrativo, cuando han sido proferido por la autoridad competente.

11. Conforme a lo desarrollado previamente, a juicio de quien suscribe el presente voto, la mayoría de jueces de este pleno constitucional no consideraron que el anuncio del presidente de la República en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, respecto al aumento de la pensión mínima otorgada por el Estado Dominicano a los particulares, de Cinco Mil Ciento Diecisiete Pesos (RD\$5,117.00) a Ocho Mil Pesos (RD\$8,000.00), constituye un acto administrativo de los llamados “actos administrativos verbales” que a su vez crean una expectativa en el conglomerado social y se reviste del principio de confianza legítima.

12. Iniciamos entonces, tratando de aproximarnos al concepto de acto administrativo y para ello, tomamos en consideración la definición que hace el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurista Miguel Sánchez Morón³, quien es de criterio que el acto administrativo “no es más que una declaración unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos⁴, y en el caso específico, se configura un acto favorable que es definido como “aquel que favorece al ciudadano otorgándole un derecho, una facultad o a su vez le liberan de una carga”.

13. En torno a los tipos o modalidades de acto administrativo, y en el mismo orden antes señalado, el jurista colombiano Sebastián Vargas Ospina en su obra titulada: “El acto administrativo verbal: aproximación al concepto y uso en Colombia”, indica que no solamente constituye acto administrativo el escrito sino que además lo es, el acto verbal y hasta por señas, en ese tenor manifiesta: “el acto administrativo puede ser tanto escrito, es decir, éste no solamente se daría de la forma escrita, sino que puede ser también verbal hasta simbólico (a través de señales o signos), así, las excepciones son poco frecuentes en el mundo jurídico, ya que estos deben ser demostrados por lo general a través de cualquier medio probatorio.”⁵ (subrayado nuestro)

14. Como vemos, los actos administrativos pueden ser escritos, verbales y simbólicos. Es importante señalar que el mismo jurista precedentemente citado, habla de libertad probatoria en los casos del acto administrativo, cuando dice que “...ya que estos deben ser demostrados por lo general a través de cualquier medio probatorio

15. De igual manera, es importante puntualizar que el mencionado jurista Sebastián Vargas Ospina, por igual hace referencia a dos jurisprudencias

⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo, Parte General. Cuarta Edición. Editoriales Tecnos. Madrid, España. 2008. Pág. 517

⁵ Vargas Ospina, Sebastián. “El acto administrativo verbal: aproximación al concepto y uso en Colombia” Pag.92 extraído de: <https://app.vlex.com/>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colombianas que consideran que no es necesario que el acto administrativo sea escrito para que produzca efectos jurídicos, veamos:

a. La Sala Plena del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Medellín mediante decisión No.1865 de 1972, respecto al nombramiento que, en interinidad, hiciera el concejo de Medellín para suplir varios cargos dentro de los que se encontraban el personero y contralor municipal determinó que las designaciones se hicieron de manera oral y que el documento contentivo del acta de sesión no es la única prueba, estableció lo siguiente:

“El acto que se acusa consiste en los nombramientos de Personeros y otros funcionarios del Municipio de Medellín, verificados por el Concejo Municipal, en la sesión del 27 de enero de 1971. Tales designaciones se hicieron oralmente; su prueba normal sería el Acta de la sesión celebrada en esa fecha, pero dicho documento no es la condición de su validez ni su prueba única.” (subrayado nuestro)

b. Por su lado, la jurisdicción contencioso administrativa sección tercera, a través de la decisión 1483 de 1976, relativo a un acto jurídico administrativo no escrito y sus efectos, determinó lo siguiente:

“Para que exista el acto administrativo se requieren solamente estos requisitos: que haya una decisión de la administración, y que ella produzca efectos de derecho. No es indispensable que el acto aparezca escrito.” (subrayado nuestro)

16. De acuerdo a estas jurisprudencias, no es necesario que un acto administrativo aparezca por escrito, para que sea válido, ya que su eficacia o validez se puede comprobar también cuando el mismo se ha proferido de manera verbal, ya que ambos producen los mismos efectos de derecho.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Otro jurista y catedrático entendido en la materia, doctor Luis Germán Ortega Ruiz conceptualiza puntualmente respecto al acto administrativo verbal: *“El acto administrativo verbal se acepta en el derecho administrativo colombiano pudiendo ser demandado e inclusive ser objeto de medidas cautelares”*⁶

18. Conforme esta definición, el acto administrativo verbal es aceptado en el derecho administrativo de comparado y puede ser perfectamente demandado y objeto de medidas cautelares.

19. En esa misma línea de pensamiento, el catedrático del derecho, Libardo Rodríguez en su obra *“Derecho Administrativo general y colombiano”*, respecto a la voluntad de la administración manifestada de forma verbal sostiene el siguiente criterio:

*“en nuestro sistema jurídico poco importa que la voluntad de la administración se manifieste por escrito y en la forma tradicional de decreto, resolución, ordenanza o acuerdo, o que se manifieste en forma escrita, pero no tradicional, o que se haga en forma verbal o aún mediante un simple gesto.”*_(subrayado y negrita nuestra)

20. A juicio del citado jurista Libardo Rodríguez, reviste de poca importancia para el sistema jurídico imperante, que la voluntad de la administración se manifieste por escrito o en la forma tradicional a través de decreto, resolución, ordenanza o acuerdo, o que lo haga de modo verbal o aún mediante un simple gesto.

⁶ Ortega Ruiz L. (2018) El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Disponible en: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23515/1/El-acto-administrativo-en-los-procesos-y-procedimientos.pdf>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. En adición a lo antes indicado, hemos accedido a la revista jurídica virtual denominada -Red Jurista-, donde se encuentra colgado un análisis del tema titulado -Acto Administrativo- el cual, tiene un subtítulo designado como “*El acto administrativo verbal – efectos y prueba de su existencia/ Proceso de responsabilidad fiscal – procedimiento verbal*”, en el que se establece lo siguiente:

“No hay solemnidad que indique que los actos administrativos deban ser plasmados por escrito, pues en algunas ocasiones se profieren de manera verbal, provocando eso sí, efectos jurídicos sobre el administrado, ello implica entonces que se hace necesario romper el paradigma de los medios escritos, pues si bien es más fácil probar su existencia, un acto administrativo verbal produce los mismos efectos que uno escrito. Se debe aclarar que para efectos del control legal de los actos administrativos verbales es indispensable probar su existencia...”⁷

22. De acuerdo a lo anterior, no existe una solemnidad o un ceremonial de que los actos administrativos en el sentido de que su validez dependa de su forma, sino que también aquellos que se manifiestan de forma verbal, provocan los mismos efectos jurídicos sobre el administrado.

23. En tal sentido, y en torno al caso que nos ocupa, entendemos que el anuncio hecho por el presidente de turno, de aumentar la pensión a determinados beneficiarios de la misma, contiene los elementos constitutivos para considerar que se trata de un acto administrativo de los denominados verbales, ya que ello en primer lugar, configura una declaración unilateral de la administración pública, y en segundo lugar, produce efectos jurídicos, que beneficia a una parte

⁷https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_primera_e._no._338_de_2014.aspx#/



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la población, todo ello se maximiza cuando se trata del presidente de la República, por la calidad que ostenta el primer mandatario de la nación.

24. Asimismo, y no menos importante, es preciso señalar que, el anuncio del presidente de la República en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, relativo al aumento de la pensión mínima otorgada por el Estado Dominicano a los particulares de Cinco Mil Ciento Diecisiete Pesos (RD\$5,117.00) a Ocho Mil Pesos (RD\$8,000.00), crea una expectativa en ese conglomerado social.

25. En ese orden, el diccionario jurídico de la Real Academia Española lo define el termino expectativa de la siguiente manera: *“Posibilidad de conseguir un derecho, obtener una herencia o lograr un empleo, son expectativas de derecho.”*

26. Ya al conceptualizar el término compuesto “expectativa administrativa” importante resulta, la definición del referido diccionario cuando conceptualiza la expectativa administrativa, como: *“La posibilidad de obtener una facultad legal, potestad legítima o prerrogativa reconocida, **al suceder un hecho previsto en una relación con la administración pública.**”* (negrita nuestra)

27. Dentro de la misma temática, pero referido a la expectativa creada en materia de pensiones, que es el caso propiamente dicho que nos ocupa, la página jurídica online -Gerencie.com- sostiene que son *“aquellas situaciones en las que el individuo se encuentra próximo a configurar su derecho a la pensión y da lugar a que se haga necesaria la aplicación del principio de no regresividad, para evitar de ese modo la vulneración del derecho de manera*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desproporcionada e irrazonable, circunstancia que le abre camino a los llamados regímenes de transición⁸.

28. Por su parte, el jurista Cristóbal Molina Navarrete⁹, en su obra titulada “La tutela de la confianza legítima como principio de ordenación jurídica de las pensiones públicas”, señala que la expectativa *“fomenta una esperanza que surge a favor de un particular”*

29. Conteste con lo anterior, la expectativa, en el caso concreto, surgió a partir del anuncio hecho por el primer mandatario de la nación del aumento de pensión que hoy procura la ciudadana Santa Francisca Guerra Cuevas, a través de la acción de amparo de cumplimiento previsto por los artículos 104 y siguientes de la ley 137-11.

30. En definitiva, a juicio de quien suscribe este voto, el anuncio del presidente como jefe del Estado en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, sobre el aumento de la pensión mínima estatal, constituye una declaración unilateral verbal con efectos jurídicos inmediatos, postura aceptada por la doctrina y la jurisprudencia comparada citadas anteriormente, y por tanto, el ciudadano, a quien le beneficia tal anunciado, puede sin lugar a dudas, reclamar su cumplimiento al tenor del artículo 104 de la ley 137-11¹⁰.

31. En adición a esto, es preciso señalar que, la falta de cumplimiento del anuncio proferido por el presidente de la nación relativo al aumento de la

⁸ <https://www.gerencie.com/derechos-adquiridos-expectativas-legitimas-y-meras-expectativas-en-materia-pensional.html#:~:text=Pues%20bien%2C%20la%20noci%C3%B3n%20de,haga%20necesaria%20la%20aplicaci%C3%B3n%20del>

⁹ MOLINA NAVARRETE, C.” La tutela de la confianza legítima como principio de ordenación jurídica de las pensiones públicas”, Pensiones sociales. Problemas y alternativas. IX. Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Núm.18. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Seguridad Social. Madrid, España. 1999. Pág. 295

¹⁰ “Amparo de Cumplimiento. Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensión mínima estatal en cuestión, subvierte el derecho a la “buena administración” la cual es definida por la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en su considerando décimo segundo, de la siguiente manera:

“Que la redimensión de los derechos fundamentales de las personas conlleva la inclusión dentro de los mismos de un derecho fundamental a una buena administración, que no se manifiesta exclusivamente para las garantías jurídicas de las personas, sino que se orienta fundamentalmente en el aumento de la calidad de los servicios y actividades que realiza la Administración Pública, así como en el derecho de las personas de ser indemnizados a consecuencias de las lesiones a sus bienes o derechos ocasionadas por una actuación antijurídica de la Administración o en los casos de actuación regular cuando se ocasione un sacrificio particular.” (Subrayado nuestro.)

32. Es decir que, para cumplir con los requisitos de buena administración, se debe cumplir a su vez con cualquier anuncio hecho por el funcionario público, a favor de los derechos ciudadanos que al materializarse beneficia a un grupo social determinado o a una persona en particular

33. En ese mismo orden, la indicada norma en su artículo 4 numerales 1 y 30, en torno a la buena administración, dispone lo siguiente:

“Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. *Derecho a la tutela administrativa efectiva.*

(...)

30. *Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.”*

34. De acuerdo a la disposición antes señalada, se reconoce el derecho de las personas a una buena administración, que se concreta en los derechos subjetivos de orden administrativo, como la tutela administrativa efectiva y el derecho de exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la administración pública.

35. A propósito del derecho a la buena administración, esta sede constitucional mediante sentencia TC/0322/14, dictaminó que:

“Los mandatos precedentemente resumidos configuran el denominado “derecho a la buena administración” designación que hace taxativamente la Ley núm. 107-13, cuya vigencia ha sido postergada hasta el dos mil quince (2015), pero que debe considerarse, en relación con el asunto de que se trata, como un derecho actualmente dimanante de las obligaciones puestas a cargo de la Administración Pública por la Constitución de la República y otras normas.” (subrayado nuestro)

36. Al fijar este concepto el Tribunal Constitucional, reconoce expresamente que la buena administración a cargo de los entes públicos, es un derecho ciudadano y correlativamente una obligación de la administración pública.

37. En relación a todo lo antes indicado, el compromiso asumido por el presidente de la República de aumentar la pensión mínima del Estado como lo hizo en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, quedó en un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vacío, ya que nunca se materializó, lo cual trae consigo una violación al derecho de los ciudadanos a una correcta administración, bajo un compromiso públicamente asumido, lo cual es el reclamo de la accionante Santa Francisca Guerra Cuevas

b) La expectativa y consecuente configuración del principio de confianza legítima que constituyen los anuncios del primer mandatario de la nación u otra autoridad competente.

38. Por otro lado, esta juzgadora entiende, que el anuncio del presidente de la República en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, respecto al aumento del salario mínimo estatal, está revestido del principio de confianza legítima, propio de los actos emanados de la administración pública.

39. En ese orden, el principio de confianza legítima esta definida en la Ley núm.107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de la siguiente manera:

“Principio de confianza legítima: En cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado.”

40. Conforme el precitado artículo, el principio de confianza legítima obliga a la administración a actuar con respeto, frente a las expectativas que esta misma haya generado en el pasado.

41. Es importante indicar que anterior a la promulgación de dicha ley, la Suprema Corte de Justicia conceptualizó el principio de confianza legítima a través de la decisión núm.1 del siete (7) de marzo de dos mil siete (2007), de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguiente forma: “[...] es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma consiste en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano en el ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico.”

42. De acuerdo a la jurisprudencia antes citada, se entiende que el principio de confianza legítima, consiste en la seguridad que tiene un ciudadano del ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho.

43. En ese mismo sentido, en el derecho comparado, específicamente la Corte Constitucional de Colombia mediante Sentencia No. T-1318/05 del 14 de diciembre del 2005, respecto al principio de confianza legítima indicó: *“que desde la perspectiva del principio de confianza legítima es reprochable el cambio intempestivo de las condiciones previamente definidas por la Administración para la satisfacción de derechos prestacionales, y a ésta en todo caso le corresponde la carga argumentativa de justificar el cambio intempestivo de las reglas de juego inicialmente establecidas.”* (subrayado nuestro)

44. Acorde a lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia entiende que desde la óptica del principio de confianza legítima no puede haber un cambio inoportuno de las condiciones que con antelación han sido definidas o preestablecidas por la administración pública, sin ser debidamente justificadas.

45. También la doctrina se ha encargado de conceptualizar la frase confianza legítima y en ese tenor, el jurista Marcelo J. López Mesa, define el principio de confianza legítima al establecer que: *“constituye un criterio que permite que el administrado confíe en que una situación de hecho que ha venido siendo tolerada por la administración se mantendrá, buscando amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien sea que se trate de conductas activas o pasivas de la administración pública¹¹.”

46. La confianza legítima se forja como un criterio que permite que el administrado confíe en una situación de hecho que la administración pública ha mantenido, y que ha creado una expectativa de que esas acciones u omisiones del Estado serán materializadas en el tiempo.

47. Por su lado el autor colombiano Jorge Roa, establece que el principio de confianza legítima: “implica la existencia de un estado de confianza objetivo basado en expectativas razonables y fundadas que le hagan suponer a los ciudadanos que se encuentran amparados legítimamente frente a actos o hechos concluyentes, inequívocos, verificables y objetivados que permitan predecir, con un alto grado de probabilidad o de certeza, que las situaciones creadas, promovidas o toleradas por el Estado en modo alguno se verán perturbadas o frustradas como consecuencia del actuar sorpresivo de las autoridades.”¹² (subrayado nuestro)

48. Según la doctrina antes citada, el principio de confianza legítima refiere a la existencia de un estado de seguridad fundamentado en expectativas sensatas y racionales que fomentan seguridad a los ciudadanos de que se encuentran amparados legítimamente frente a actos o hechos indiscutibles e inequívocos, que permitan pronosticar con un alto grado de certeza, que las situaciones instituidas o instauradas por el Estado no serán perturbadas o frustradas.

¹¹ López Mesa, M. (2013). “De nuevo sobre la confianza legítima como forma de declaración unilateral de voluntad.” *Revista Internacional de Jurisprudencia y Doctrina. Rec. Estud. Socio-Jurídica* vol.23 no.2 Bogotá Jul/Dec. 2021 pub. Jul. 17, 2022.

¹² Roa, J. (2009). La protección del espacio público y los derechos de los trabajadores informales. *Revista Derecho del Estado*, 22(1), 295-299. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/486>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. Partiendo de lo expuesto, el anuncio del entonces presidente de la República, pronunciado en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, respecto que a partir del primero (1) de abril del 2019, los pensionados y jubilados se les aumentaría la pensión mínima otorgada por el Estado de Cinco Mil Ciento Diecisiete Pesos (RD\$5,117.00) a Ocho Mil Pesos (RD\$8,000.00), trae aparejado a favor del ciudadano, el principio de confianza legítima que en este caso consistió en la expectativa de los ciudadanos pensionados de recibir un aumento en la suma de dinero que mensualmente perciben por concepto de pensión.

50. En ese mismo orden y tomando en consideración la misma norma relativa a la relación de las personas con el Estado, que hemos mencionada en parte anterior, esta juzgadora entiende que es importante aclarar que conforme lo dispone el artículo 45 de la ley 107-13, la acción en lesividad es la única vía para que la administración pública pueda revertir un acto administrativo favorable, como es el caso que nos ocupa, respecto al aumento de la pensión mínima del Estado en beneficio de la accionante Santa Francisca Guerra Cuevas y otros ciudadanos, veamos su contenido:

“Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nullos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

51. Respecto a esta figura del derecho público, ya el Tribunal Constitucional a través de la sentencia TC/226/14 se pronunció en el siguiente sentido:

k. Así pues, no es posible para la Administración Pública revocar por sí misma un acto administrativo cuando se trata de un acto favorable



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para el administrado, sin seguir los procedimientos constitucionales y legales propios. En nuestro ordenamiento jurídico, aun cuando actualmente no está vigente la normativa que contiene el proceso de declaración de lesividad de actos favorables –contenido en el artículo 45 de la Ley núm. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública y de procedimiento administrativo, el cual permite la impugnación por parte de la administración por ante la jurisdicción contencioso administrativa de aquellos actos favorables que resulten lesivos para el interés general, sí existen procedimientos legales que pudieron y debieron ser agotados por la administración pública en este caso en concreto.

l. En este sentido, la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, establece el recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, el cual, si bien en su generalidad es interpuesto por los administrados contra los actos administrativos, nada impide que quien interponga el recurso sea la propia administración que dictó el acto. Con la interposición del recurso, la jurisdicción contencioso-administrativa podrá determinar la legalidad o no del acto administrativo inicialmente dictado, en este caso la autorización para edificar, y podrá declarar la nulidad del acto en caso de que lo considere ilegal, decidiendo a su vez –y a solicitud de parte– la posible compensación por los daños que dicho acto de la administración pudo haber causado al administrado.

m. Como ha señalado la doctrina, tratándose por lo tanto del ejercicio oficioso de la revocatoria esto es, de la revocatoria como instrumento de la administración, se tiene por principio una enorme limitante que evita que la administración pueda sustituir irregularmente a la jurisdicción contenciosa administrativa en el juzgamiento o control a la legalidad de las decisiones administrativas. Así pues, la Administración



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe presentarse “ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en busca de la anulación de sus propios actos que, aunque violatorios al orden legal, hayan reconocidos derechos subjetivos o creado situaciones jurídicas del mismo carácter”.

52. Acorde a esta jurisprudencia, es claro que la administración pública por sí misma no puede expulsar del ordenamiento jurídico un acto administrativo favorable que de ella emane, sin pasar por el tamiz de la jurisdicción contenciosa administrativa, que se encuentra habilitada a tal fin y que, por igual, esta declaratoria de lesividad, es la que hace posible, que, en caso de comprobarse el perjuicio, sea posible la compensación de los daños al administrado.

53. Con relación a la declaratoria de lesividad como única vía para que se revierta un acto administrativo favorable, pero ya en el ámbito de la doctrina, el jurista Miguel Sánchez Morón¹³, en su obra titulada el “*Derecho Administrativo. Parte General*”, señala que: “*Es la declaratoria de lesividad, que ese erige sobre un acto administrativo que tiene ese solo efecto, el de permitir la impugnación de actos propios.*”

54. De acuerdo al autor antes citado, la declaratoria de lesividad, ese erige respecto a un acto administrativo que tiene como efecto permitir la impugnación de actos propios.

55. En esa misma línea de pensamiento, los juristas Julio Cury y Georgina Davielle Zorrilla¹⁴, publicaron en el portal digital de -Noticias SIN- de fecha 5 de abril del año 2023 el artículo titulado “Breves apuntes sobre la acción en lesividad”, en el que sostienen lo siguiente:

¹³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo. Parte general*. Tecnos, tercera edición, Madrid, p. 558)

¹⁴ Recuperado de “<https://noticiassin.com/opinion/breves-apuntes-sobre-la-accion-en-lesividad-1410441/>”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Sin embargo, como la Administración está llamada a satisfacer el bien común, concibió la acción en lesividad como herramienta procesal para invalidar los actos administrativos favorables afectados de al menos un vicio de nulidad o anulabilidad, requiriendo insoslayablemente la intervención del órgano judicial.”

56. Conforme este escrito la acción en lesividad fue concebida como herramienta procesal para invalidar los actos administrativos favorables afectados de un vicio de nulidad, requiriendo ineludiblemente la intervención del órgano judicial competente.

57. Partiendo de todo lo antes desarrollado, esta juzgadora entiende que en virtud de que el acto administrativo verbal contentivo del aumento de la pensión mínima estatal, producto del anuncio a tales fines, proferido por el presidente de la República en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, no ha sido objeto de una acción en lesividad, por tanto mantiene sus efectos jurídicos en beneficio de la accionante Santa Francisca Guerra Cuevas, circunstancia que no podía ser desconocida por esta sede constitucional.

58. Es importante destacar que el Tribunal Constitucional ha enfatizado sobre la función esencial del Estado, y cuya actuación está supeditada a diversos principios, en procura de proteger efectivamente los derechos de las personas, respetando su dignidad y facilitándoles los medios que le permitan la obtención de sus derechos en consonancia con el orden público y el bienestar general, criterio plasmado, entre otras sentencias, en la TC/0203/13, donde al respecto se estableció que:

“En un Estado Social y Democrático de Derecho, es función esencial la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de forma igualitaria, equitativa y progresiva [...] compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas, lo cual es posible cuando se cuenta con una administración pública cuya actuación se encuentre sujeta a los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad, coordinación”.

CONCLUSION

A nuestro juicio, se debe considerar que si un mandatario o cualquier otra persona de la administración pública, anuncia públicamente la materialización de un acto favorable, ya sea de manera verbal, a favor de un sector social o se responsabiliza oralmente con otorgar algún beneficio colectivo o particular, como en el caso que nos ocupa que se refiere al aumento de la pensión mínima estatal anunciado en la rendición de cuentas del 27 de febrero del año 2019, debe entenderse como un acto administrativo, bajo la teoría de los actos administrativos verbales que hemos desarrollado en este voto y por vía de consecuencia, procede conocer el fondo del asunto y no así declarar su improcedencia por no configurarse el discurso del presidente como un acto administrativo cuyo cumplimiento no es exigible por la vía del amparo de cumplimiento, como lo decidió el juez de amparo y confirmó esta corporación.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria