



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0937/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2023-0152, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Elena Altagracia Castillo Lora contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SS-00523, dictada por la Primera Sala Del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de diciembre del dos mil veintidós (2022).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; 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 de amparo de cumplimiento recurrida en revisión

La Sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00523, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022). Este fallo, expedido con motivo de la acción de amparo de cumplimiento incoada por la señora Elena Altagracia Castillo Lora contra la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y del Ministerio de Hacienda, presenta el dispositivo siguiente:

PRIMERO: DECLARA, de oficio, IMPROCEDENTE la presente acción de amparo de cumplimiento, interpuesta en fecha 15 de julio de 2022, por la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, contra la DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO y el MINISTERIO DE HACIENDA, por no reunir los requisitos estipulados en el artículo 104 de la ley Un. 137-11, Orgánica de Procedimiento Constitucionales y del Tribunal Constitucional, y conforme a los motivos expuesto en el cuerpo de la decisión.

SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Acto núm. 1037/2023, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

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

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró improcedente el amparo de cumplimiento basándose esencialmente en el motivo siguiente:

El legislador dominicano estableció la acción de amparo de cumplimiento en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, que dispone: 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.

Incluso, es preciso indicar que la procedencia de amparo de cumplimiento depende exclusivamente de las condiciones establecidas a continuación:

La procedencia de la acción de amparo de cumplimiento está supeditada al cumplimiento de tres requisitos fundamentales: a) que se trate de la vulneración de un derecho fundamental; b) que se pretenda el cumplimiento de una norma legal u acto administrativo (Sentencia TC/0009/14), y c) que el reclamante haya exigido su cumplimiento y la autoridad persista en su incumplimiento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Debido a la anterior circunstancia, resulta oportuno mencionar que el Tribunal Constitucional ha dispuesto el siguiente criterio, el cual guarda relación con la especie:

Para la admisibilidad de una acción de amparo de cumplimiento, no basta con la existencia por sí solo de una omisión imputable a un funcionario o autoridad pública respecto del cumplimiento de una ley o disposición administrativa, sino que se precisa que dicha omisión sea susceptible de afectar un derecho fundamental, pues este último elemento le confiere a la figura del amparo, su carácter y esencia.

En virtud de las anteriores consideraciones, es el criterio de este Tribunal que, al consistir el objeto de la presente acción en pretender que se confirme, en provecho de la amparista, la cobertura de una pensión por vejez, y, en consecuencia, se ordene a los accionados realizar un primer pago retroactivo que contemple los montos que, en opinión de la accionante, debieron haber sido realizados desde la fecha de su solicitud; provoca que, la presente acción de amparo de cumplimiento se aparte considerablemente de los supuestos de procedencia previstos por el artículo 104 de la ley 137/11, que consiste en conminar a la Administración Pública a cumplir con lo dispuesto en un acto administrativo o una disposición legal; en otras palabras, lo perseguido por la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, resulta incongruente con la naturaleza y finalidad de la presente vía constitucional, razón por la cual, procede a declarar, su improcedencia, conforme se hará constar en el dispositivo de la decisión. (SIC)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Argumentos jurídicos de la recurrente en revisión en materia de amparo de cumplimiento

La recurrente, señora Elena Altagracia Castillo Lora, plantea que se acoja su recurso de revisión, se revoque la sentencia recurrida y, en consecuencia, se declare la procedencia de su acción de amparo de cumplimiento para que se le otorgue una pensión por vejez. Para justificar sus pretensiones alega, entre otros motivos, los siguientes:

En fecha 20-5-2022 se le notifica una intimación y puesta en mora a la hoy recurrida, con los anexos necesarios para la solicitud de una pensión por vejez, dicha notificación nunca fue respondida, sin hablar de los otros documentos que forman parte del expediente en donde se ve las solicitudes hechas por la hoy recurrente, solo con este se puede dilucidar que existe una omisión y por lo tanto una negación que cumple con lo establecido en el artículo 104 de la ley 137-11, por lo que deja sin argumentos la motivación expresada en la decisión del tribunal a quo.

Que más allá de emprender en una situación de formalismo, el tribunal que dictó la sentencia en revisión, desvirtuó completamente una figura jurídica como es el amparo, que fue diseñada para que cualquier persona pudiera presentarse ante este tribunal y recibir la tutela judicial efectiva de un juez humano que pueda ver más allá de cualquier merito procesal, y se enfocara en el derecho fundamental violentado, que es la misma recurrida LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO (DGJP), mediante la certificación de fecha 2-11-2022, que indica que la hoy recurrente cumple con los requisitos para la obtención de una pensión por vejez.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El 14-12-2022 se conoció la audiencia pública de la acción en amparo en donde se le conculcaron más derechos fundamentales a la hoy recurrente, en razón de que a ese momento solo se le había negado el acceso a su seguridad social, la cual no fue regalada sino más bien trabajada, y el tribunal a quo incurrió en la creación de una situación de INDEFENSION que puede mostrarse como DENEGACION DE JUSTICIA, UNA FALLA DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, y UNA GRAVE FALTA DE MOTIVACION, para mostrar esto se pueden referir al acta de audiencia de misma fecha.

Que se emitieron conclusiones principales, pero también se produjeron conclusiones accesorias y más accesorias, así como también conclusiones orales, que fueron contempladas en el acta de audiencia y las cuales se requerían ser contestadas, situación que no se llevó a cabo en la decisión vertida en la sentencia en revisión, omitiendo la apreciación de una acción que es meramente oral, y que nace para solucionar este tipo de situaciones de manera expedita, que por tal razón las audiencias son grabadas, para evitar este tipo de situaciones.

De manera precisa la primera sala del TSA, incurrió en violación al artículo 57 de la carta magna. Este texto constitucional en parte capital dice lo siguiente, "Artículo 57.- Protección de las personas de la tercera edad. La familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Un tribunal que actuó de manera unilateral, invocando una improcedencia petitionada por ante ninguno de los accionados,



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ignorando la aquiescencia que daba la recurrida al depósito de la Certificación en donde asumía que era cierto que la hoy recurrente calificaba para optar por una pensión por vejez, pero no establecía fechas retroactivas ni tampoco el monto de la pensión a otorgar, ni siquiera otorgaba seguridad en cuanto al proceso de la obtención de dicha pensión.

Que la Primera Sala del TSA precedida por el Juez Presidente ROMAN A. BERROA HICIANO, incurrió en la conculcación de derechos fundamentales a la hoy recurrente por su accionar, que en plena audiencia se le explico que si dicho juez asumía una improcedencia y la DGJP luego se negaba a otorgar la pensión a la hoy recurrente en que posición ese tribunal colocaría a la Sra. ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, que aun así este tribunal ignorando dicha situación actuó de manera irresponsable y ha permitido que la perturbación de los derechos fundamentales persista, y que mientras pasa cada día la hoy recurrente se empobrece mientras que la hoy recurrida y el estado se lucran de dicho silencio.

Que simplemente tomar una de las conclusiones y ni siquiera intentar dar solución a la situación antijurídica e invocar una improcedencia para decir que no se podía estudiar el fondo, es simplemente una salida fácil que debe tener consecuencia, que dicha falta de estatuir sobre los pedimentos realizados escritos y orales, es una muestra sin dejar duda de un desempeño deplorable de las funciones que tiene que realizar un juez

Desnaturalizo los hechos el tribunal de la primera sala del TSA, cuando dijo que no existía una resistencia de la institución recurrida, cuando no se refirió sobre el silencio de la misma, cuando no menciono las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

falencias provistas en la certificación depositada, cuando emitió su decisión, lo hizo alegando hechos que no son comprobables en la documentación depositada, que la falta de ponderación de las pruebas, son una muestra clara de lo que ha hecho dicho tribunal y por lo que ha afectado derechos fundamentales, y ha mantenido dicha afectación y a su vez ha creado situaciones de conculcación de derecho.

Que las pruebas aportadas, no surtieron efecto alguno, dejando de lado la gran travesía que incurrió la recurrente, y con esto no ha conseguido su acceso a la justicia de manera eficaz como se lee de manera armoniosa en los principios y fundamentos establecidos en las leyes y los reglamentos constitucionales, pero que a la verdad solo son letra muerta, y la decisión revisada, es una muestra fidedigna de que no hay un acceso fiel a la justicia para los infelices que buscan los derechos adquiridos que han tenido.

En virtud, de que existen evidentemente, violaciones a derechos fundamentales protegidos por la carta magna, y que la naturaleza del presente litigio, encierra el derecho a la seguridad social que, a parte de otros derechos fundamentales violados por la Corte denunciada con su decisión, hemos dicho que el interés final recae sobre el derecho a una pensión digna, el cual para la recurrente está en peligro de no obtener. En vista de que dicho derecho está protegido por el artículo 60 de la Carta Magna. Es deber informar a esta jurisdicción Constitucional, que la Sentencia emanada por la PRIMERA SALA DEL TSA presenta ser un mal referente a esta materia. (SIC)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Argumentos jurídicos de las partes correcurridas en revisión en materia de amparo de cumplimiento

A. Argumentos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado

La parte recurrida, Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado (DGJP) depositó su escrito de defensa ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023), recibido en este tribunal constitucional el siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023), en el que procura que se rechace el presente recurso y se confirme la sentencia recurrida, fundándose esencialmente en los argumentos transcritos a continuación:

A que el artículo 70, de la Ley 137-11, establece que: El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: (...)

3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

A que en vista de que se pudo tramitar la pensión por vejez de la hoy accionante, la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, con fecha de recepción 10 de octubre de 2022, cuyo estatus actual se encuentra en espera de decreto, como lo hacemos constar en la certificación emitida en fecha 02 de noviembre de 2022.

A que en el caso de la especie, la única responsabilidad a cargo de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones es la de dar seguimiento a la solicitud de pensión, de acuerdo con los procedimientos seguidos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la institución para este tipo de servicio, deber con el cual esta Dirección General ha cumplido.

A que la parte accionante en su instancia contentiva de acción de amparo no establece en ningún momento como un hecho controvertido entre las partes envueltas en este proceso la violación del derecho a la seguridad social en perjuicio de la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, por parte de esta Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.

A que como puede observarse en el caso de la especie, esta Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, no ha incurrido en violación de derechos fundamentales, esto debido a que ha tramitado y se ha dado el debido seguimiento a la solicitud hecha por la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, estando a la espera de la emisión del decreto para la posterior inclusión a nómina y otorgamiento de pensión.

*A que la función fundamental de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, es depurar y archivar las solicitudes de pensiones y jubilaciones hechas por los peticionarios en los casos que la ley prevé, las autorizadas mediante decreto por el Poder Ejecutivo o las otorgadas por el Congreso Nacional; así como llevar un efectivo control de la nómina de pensionados y realizar de forma eficiente y transparente el pago de los cheques a los pensionados y jubilados con cuenta al Fondo de Pensiones y Jubilaciones Civiles.
(SIC)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Argumentos del Ministerio de Hacienda

La parte co recurrida, Ministerio de Hacienda, depositó su escrito de defensa el veintidós (22) de febrero de dos mil veintitrés (2023), recibido en este tribunal constitucional el siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023). Mediante la indicada instancia, dicha institución solicita confirmar íntegramente la decisión impugnada fundándose esencialmente en los argumentos transcritos a continuación:

A que, de la lectura de la precitada Sentencia, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, se evidencia que la misma ESTÁ BIEN AJUSTADA A LOS HECHOS Y AL DERECHO, conforme a los criterios legales, doctrinales y jurisprudenciales vigentes en nuestra legislación, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo hizo una correcta aplicación de la ley.

Respecto del citado cause constitucional, nuestro Tribunal Constitucional, por conducto de su sentencia TC/0009/14 de fecha 14 de enero de 2014, dispuso que: De tal contenido legal se colige que el amparo de cumplimiento es una acción jurídica que tiene como finalidad hacer efectiva la materialización de una ley o acto de carácter administrativo en interés de vencer la renuncia o resistencia del funcionario o autoridad pública. Con dicha acción el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley.

Incluso es preciso indicar que la procedencia de amparo de cumplimiento depende exclusivamente de las condiciones establecidas a continuación: La procedencia de la acción de amparo de cumplimiento está supeditada al cumplimiento de tres requisitos fundamentales; a) que se trate de la vulneración de un derecho fundamental; b) que se pretenda el cumplimiento de una norma legal u



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acto administrativo, y c) que el reclamante haya exigido su cumplimiento y la autoridad persista en su incumplimiento.

Conviene indicar que lo pretendido por la amparista, a través del presente reclamo, consiste en que el tribunal ordene, de manera inmediata, a favor de la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, la confirmación de la cobertura de la pensión de vejez, por la suma de ciento cincuenta mil pesos dominicanos (DOP\$150.000.00) y en consecuencia realizar un primer pago retroactivo que contemplen las pensiones que debieron haber sido otorgadas desde la fecha de la solicitud, por la suma de trece millones seiscientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$13,650,000.00).

Debido a la anterior circunstancia, resulta oportuno mencionar que el Tribunal Constitucional ha dispuesto el siguiente criterio, el cual guarda relación con la especie: Para la admisibilidad de una acción de amparo de cumplimiento, no basta con la existencia por si solo de una omisión imputable a un funcionario o autoridad pública respecto del cumplimiento de una ley o disposición administrativa, sino que se precisa que dicha omisión sea susceptible de afectar un derecho fundamental pues este último le confiere a la figura del amparo su carácter y esencia.

En virtud de las anteriores consideraciones, es el criterio de este Tribunal que, al consistir el objeto de la presente acción en pretender que se confirme, en provecho de la amparista, la cobertura de una pensión por vejez, y, en consecuencia, se ordene a los accionados realizar un primer pago retroactivo que contemple los montos que, en opinión de la accionante, debieron haber sido realizados desde la fecha de su solicitud; provoca que la presente acción de amparo de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento se aparte considerablemente de los supuestos de procedencia previstos por el artículo 104 de la ley 137/11, que consiste en comunicar a la Administración Pública a cumplir con lo dispuesto en un acto administrativo o una disposición legal; en otras palabras, lo perseguido por la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, resulta incongruente con la naturaleza y finalidad de la presente vía constitucional, razón por la cual, procede a declarar, su improcedencia, conforme se hará constar en el dispositivo de la decisión.

A que es preciso expresar que se evidencia en toda la extensión de la instancia de la parte accionante, lo que dice el tribunal en su sentencia objeto del presente recurso, es a simple vista incongruente la petición que hace la recurrente en amparo con la naturaleza y finalidad del amparo en cumplimiento, por ende, el amparo es improcedente como estableció el tribunal en una correcta aplicación del derecho.

A que se evidencia que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado no ha incurrido en ninguna violación de los derechos fundamentales, esto debido que se ha tramitado y se le ha dado el debido seguimiento a la solicitud hecha por la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, cuyo estatus repetimos está en espera del decreto presidencial. (SIC)

C. Argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa depositó su escrito de defensa el cuatro (4) de mayo de dos mil veintitrés (2023), fue recibido en este tribunal constitucional el siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023), mediante el cual procura de manera principal que se declare inadmisibile el presente recurso de revisión por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 137-11 y de manera subsidiaria que se rechace en todas sus partes, fundándose esencialmente en los argumentos transcritos a continuación:

ATENDIDO: A que la recurrente sostiene en su Recurso de Revisión, que los jueces incurrieron en la violación siguiente:

- 1 -Violación a derechos fundamentales.*
- 2-Falta de Motivación de las Decisiones Judiciales.*
- 3-Desnaturalización de los hechos.*

ATENDIDO: A que si observamos los textos legales invocados por el recurrente notaremos que el mismo solo se limitó a mencionarlo en su instancia de revisión no lo transcribió ni mucho menos lo vinculo a su caso de manera específica, lo que indica que no explico a este Honorable Tribunal de qué manera el entiende le fueron vulneraron dichos textos legales lo cual imposibilita no solo a la administración de darle contestación a sus pretensiones sino le impide al tribunal pronunciar la violación indicada.

ATENDIDO: A que las motivaciones de una sentencia debe ser percepción que el juzgador tiene de la historia real de los hechos y las pruebas aportadas, visto que la decisión impugnada los jueces justificaron su fallo mediante una valoración de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica y la objetividad, la acción de amparo fue declarada inadmisibile por la existencia de otra vía más idónea que así lo contempla la ley y la sentencia del Tribunal Constitucional.

ATENDIDO: A que desnaturalizar a los hechos equivale a tergiversar los datos suministrados, en el caso que nos ocupa en el numeral 25 los jueces establecieron la no transgresión a derechos fundamentales por lo que este medio debe ser rechazado. (SIC)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas documentales

Las pruebas documentales que figuran en el presente caso figuran, de manera principal, las que se indican a continuación:

- a. Copia fotostática del Acto núm. 281/2022, del veinte (20) de mayo de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Alejandro Antonio Rodríguez,¹ a requerimiento de la recurrente, contentivo de la intimación y puesta en mora a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado.
- b. Copia fotostática de la certificación emitida por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado del dos (2) de noviembre de dos mil veintidós (2022), haciendo constar que la recurrente tiene aprobada una pensión civil por antigüedad, en proceso de trámite de decreto.
- c. Copia fotostática de la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00523, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022).
- d. Instancia que contiene el recurso de revisión en materia de amparo de cumplimiento depositado por la señora Elena Altagracia Castillo Lora ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023).
- e. Escrito de defensa depositado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

¹ Alguacil ordinario de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- f. Escrito de defensa depositado por el Ministerio de Hacienda ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el veintidós (22) de febrero de dos mil veintitrés (2023).
- g. Escrito de defensa depositado por la Procuraduría General Administrativa ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de mayo de dos mil veintitrés (2023).
- h. Copia fotostática del Acto núm. 1037/2023, del cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023), instrumentado por el ministerial José Luis Capellán,² contentivo de la notificación del recurso de revisión a las partes recurridas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

El conflicto se contrae al veintiocho (28) de noviembre de dos mil quince (2015), cuando la actual recurrente, señora Elena Altagracia Castillo Lora, le solicitó a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado la devolución de los aportes acumulados, acorde a la Resolución núm. 356-13 de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), del tres (3) de octubre de dos mil trece (2013), donde esta dirección general le informó mediante el Oficio núm. 04228, del nueve (9) de diciembre de dos mil quince (2015), la improcedencia de dicha solicitud, en virtud de que la misma solo aplica para los afiliados de ingreso tardío al Sistema de Capitalización Individual, y no para los que se encuentran en el Sistema de Reparto, como es el caso de la recurrente.

² Alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No obstante, el diecinueve (19) de febrero de dos mil dieciocho (2018), la recurrente realizó nuevamente la solicitud de devolución de aportes ante la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA). Posteriormente, en el año 2019, la señora Elena Altagracia Castillo Lora solicitó que se le haga el traspaso del Sistema de Reparto al Sistema de Capitalización Individual (CCI), afiliándose a la AFP Reservas, donde cotiza actualmente.

El veinte (20) de mayo de dos mil veintidós (2022), la señora Elena Altagracia Castillo Lora, a través del Acto núm. 281/2022, intimó y puso en mora a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado para que en el plazo de un (1) día franco se le generara una solicitud de servicio con el objetivo de recibir una pensión por antigüedad, en razón de que tiene 72 años de edad y casi 20 años trabajados en el Estado dominicano.

Posteriormente, el quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022), la señora Elena Altagracia Castillo Lora interpuso una acción de amparo de cumplimiento en contra de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda, a los fines de que se le confirmara la cobertura de la pensión por vejez por el monto de ciento cincuenta mil pesos dominicanos con 00/100 (\$150,000.00), se realizara un primer pago retroactivo desde la fecha de la solicitud de pensión por el monto de trece millones seiscientos cincuenta mil pesos dominicanos con 00/100 (\$13,650,000.00), por habersele vulnerado sus derechos fundamentales a la dignidad humana, protección de las personas de la tercera edad y seguridad social.

Dicha acción de amparo de cumplimiento fue declarada improcedente por la Primera Sala del Tribunal Superior mediante la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00523, del catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022). No conforme con dicha decisión, la señora Elena Altagracia Castillo Lora interpuso el recurso de revisión de amparo que nos ocupa.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer el recurso de la especie, en virtud de lo dispuesto por los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Admisibilidad del presente recurso de revisión en materia de amparo de cumplimiento

Esta sede constitucional estima admisible el presente recurso de revisión en atención a los razonamientos siguientes:

a. Los presupuestos procesales de admisibilidad del recurso de revisión de amparo fueron esencialmente establecidos por el legislador en la Ley núm. 137-11; a saber: sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (art. 95), inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (art. 96) y satisfacción de la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada (art. 100). A su vez, el Tribunal Constitucional reglamentó la capacidad procesal para actuar como recurrente en revisión de amparo, según veremos más adelante.

b. En cuanto al plazo para la interposición del recurso, la parte *in fine* del artículo 95 de la Ley núm. 137-11 prescribe la obligatoriedad de su presentación, a más tardar, dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida. Sobre tal aspecto, esta sede constitucional dictaminó, de una parte, que dicho plazo es *hábil*, o sea, que se excluyen los días no laborables; de otra parte, el plazo en cuestión también fue reconocido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como *franco*; es decir, que para su cálculo se descarta el día inicial (*dies a quo*), así como el día final o de vencimiento (*dies ad quem*).³

c. En la especie se comprueba que la sentencia impugnada fue notificada por la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo a los abogados de la señora Elena Altagracia Castillo Lora el doce (12) de enero de dos mil veintitrés (2023). Asimismo, se evidencia que la recurrente sometió el presente recurso de revisión el dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023), es decir, al segundo día hábil, razón por la cual su interposición tuvo lugar dentro del plazo previsto por la ley.

d. Por otra parte, el artículo 96 de la aludida Ley núm. 137-11 exige que *el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo y que en este se harán constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada* (TC/0195/15, TC/0670/16). Hemos comprobado el cumplimiento de ambos requerimientos en la especie, dado que, de un lado, las menciones relativas al sometimiento del recurso figuran en la instancia de revisión; de otro, la recurrente desarrolla las razones por las cuales considera que el tribunal *a quo* incurrió en fallas fundamentales y cometió una desnaturalización de los hechos sobre las cuestiones planteadas en el amparo de cumplimiento, por lo que solicita corregir las inobservancias hechas a las leyes aplicables a la materia.

e. Siguiendo el mismo orden de ideas, y tomando en cuenta los principios jurisprudenciales vigentes en la materia, solo las partes que participaron en la acción de amparo (accionantes, accionados, intervinientes voluntarios o forzosos) ostentan la calidad para presentar un recurso de revisión contra la sentencia que decidió la acción. En el presente caso, la hoy recurrente, señora

³Véanse TC/0061/13, TC/0071/13, TC/0132/13, TC/0137/14, TC/0199/14, TC/0097/15, TC/0468/15, TC/0565/15, TC/0233/17, entre otras decisiones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Elena Altagracia Castillo Lora, ostenta la calidad procesal exigida, pues fungió como accionante en el procedimiento resuelto por la sentencia impugnada en la especie, motivo por el cual resulta satisfecho el presupuesto procesal objeto de estudio.

f. En otro orden, este colegiado estima que el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional planteado por el artículo 100 de la Ley núm. 137-11⁴ y definido en su Sentencia TC/0007/12,⁵ contrario a lo planteado por la Procuraduría General Administrativa, también resulta satisfecho por el presente recurso. Esta precisión se funda en que el conocimiento de este caso propiciará la consolidación de la doctrina establecida por este tribunal constitucional relativa a la modalidad de amparo de cumplimiento y a los supuestos para su procedencia, por lo que se rechaza el medio de inadmisión que en ese sentido fue planteado por la Procuraduría General Administrativa, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

g. En virtud de la argumentación expuesta, al quedar comprobados todos los presupuestos de admisibilidad del presente recurso de revisión en materia de amparo de cumplimiento, el Tribunal Constitucional lo admite y procede a conocer el fondo.

⁴ Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: *La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

⁵ En esa decisión, el Tribunal expresó que [...] *tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. El fondo del recurso de revisión en materia de amparo de cumplimiento

a. Mediante la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00523, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento incoada por la señora Elena Altagracia Castillo Lora; sustentó esencialmente su fallo en la argumentación siguiente:

Para la admisibilidad de una acción de amparo de cumplimiento, no basta con la existencia por sí solo de una omisión imputable a un funcionario o autoridad pública respecto del cumplimiento de una ley o disposición administrativa, sino que se precisa que dicha omisión sea susceptible de afectar un derecho fundamental, pues este último elemento le confiere a la figura del amparo, su carácter y esencia. En virtud de las anteriores consideraciones, es el criterio de este Tribunal que, al consistir el objeto de la presente acción en pretender que se confirme, en provecho de la amparista, la cobertura de una pensión por vejez, y, en consecuencia, se ordene a los accionados realizar un primer pago retroactivo que contemple los montos que, en opinión de la accionante, debieron haber sido realizados desde la fecha de su solicitud; provoca que, la presente acción de amparo de cumplimiento se aparte considerablemente de los supuestos de procedencia previstos por el artículo 104 de la ley 137/11, que consiste en conminar a la Administración Pública a cumplir con lo dispuesto en un acto administrativo o una disposición legal; en otras palabras, lo perseguido por la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA, resulta incongruente con la naturaleza y finalidad de la presente vía constitucional, razón por la cual, procede a declarar, su improcedencia, conforme se hará constar en el dispositivo de la decisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Este colegiado considera que el tribunal *a quo* debió recalificar la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario, pues este último resulta ser el mecanismo más efectivo para la protección de los alegados derechos fundamentales vulnerados en el presente caso. Esta postura, es decir, la recalificación de amparo de cumplimiento en amparo ordinario, ha sido dictaminada en sentencias como la TC/0005/16, TC/0827/17, TC/0179/22, TC/0344/22, entre otras.

c. En este sentido, al tratarse del derecho fundamental a la seguridad social en personas de la tercera edad, cuya protección ha sido reforzada por este tribunal, se imponía con mayor firmeza la recalificación del amparo de cumplimiento en un amparo ordinario y en consonancia con los precedentes constitucionales siguientes:

Asimismo, en la citada Sentencia TC/0050/21, este colegiado reiteró que el derecho a la seguridad social se encuentra íntimamente vinculado a las posibilidades económicas del Estado; es decir, que su naturaleza es prestacional y programática. Anteriormente, mediante TC/0203/13 se estableció al respecto el criterio transcrito a continuación que, a su vez, fue ratificado en la Sentencia TC/0405/19: [...] El derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, como tal inherente a la persona, y es, asimismo, un derecho prestacional, en la medida en que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado.

[...]. El derecho a la seguridad social constituye la garantía del derecho a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad. Sin embargo, el derecho a la seguridad social se sustenta en los principios de universalidad y solidaridad, y puede ser reivindicado mediante la acción de amparo; los jueces deben ponderar las particularidades de cada caso concreto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Por los motivos precedentes, este tribunal constitucional acoge el presente recurso de revisión y, en consecuencia, revoca la sentencia recurrida, y recalifica la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario, por lo que procederá a conocer de la acción de amparo, de conformidad con lo establecido en la Sentencia TC/0071/13.

11. El fondo de la acción de amparo

Luego de haber revocado la decisión impugnada y recalificado la acción, este colegiado conocerá los méritos del amparo ordinario de la especie, con base en los argumentos siguientes:

a. La señora Elena Altagracia Castillo Lora, mediante el Acto núm. 281/2022, del veinte (20) de mayo de dos mil veintidós (2022), intimó y puso en mora a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y a la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA) para que en el plazo de un (1) día franco cumpliera específicamente con lo siguiente:

Primero: Que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP), cumpla con su labor social y reconozca los documentos que se le envían y genere una solicitud de servicio para con esto concluir en darle la pensión a mi requirente, Segundo: Que mediante este acto la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA), haga de su conocimiento ya que es el órgano rector y el supuesto organismo encargado de velar porque estas situaciones no pasen, Tercero: Que en razón que no es la primera vez que el motor gubernamental arremete contra mi requirente y por los años de servicio y quizás por el proceso que se avecina se le indica a las instituciones antes listadas el pago de la indemnización a favor de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mi requirente del monto de DIEZ MILLONES DE PESOS DOMINICANOS (RD\$10,000000.00) por concepto de daños y perjuicios ocasionados al no cumplir en el momento que se realizó la primera solicitud contestada en el nueve (9) de diciembre del año 2015.

b. En la lectura del numeral primero del Acto núm. 282/2022, se advierte que las pretensiones de la accionante están encaminadas a obtener el reconocimiento de su derecho a una pensión por antigüedad a los fines de que se genere una solicitud de servicio para con esto concluir en darle la pensión a mi requirente, a saber:

Primero: Que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP), cumpla con su labor social y reconozca los documentos que se le envían y genere una solicitud de servicio para con esto concluir en darle la pensión a mi requirente.

c. Al respecto, entre las piezas del expediente, se encuentra la certificación de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado del dos (2) de noviembre de dos mil veintidós (2022), donde se hace constar que la señora Elena Altagracia Castillo Lora tiene registrada en dicha institución la *Solicitud de Pensión Civil por Antigüedad (SP-PC-A-744)*, del cinco (5) de octubre de dos mil veintidós (2022), la cual fue aprobada y se encuentra en proceso de trámite del correspondiente decreto presidencial, por lo cual se cumplió con este requerimiento.

d. Sobre la solicitud en el numeral segundo del referido acto núm. 282/2022, sobre que la *Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA)*, haga de su conocimiento ya que es el órgano rector y el supuesto organismo encargado de velar porque estas situaciones no pasen,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este tribunal entiende que dicha institución ha sido enterada mediante la notificación del referido acto.

e. En respuesta a la solicitud descrita en el numeral tercero del referido acto núm. 282/2022, que señala

en razón que no es la primera vez que el motor gubernamental arremete contra mi requirente y por los años de servicio y quizás por el proceso que se avecina se le indica a las instituciones antes listadas el pago de la indemnización a favor de mi requirente del monto de DIEZ MILLONES DE PESOS DOMINICANOS (RD\$10,000000.00) por concepto de daños y perjuicios ocasionados al no cumplir en el momento que se realizó la primera solicitud contestada en el nueve (9) de diciembre del año 2015.

Este colegiado considera que las repetidas actuaciones de la accionante en procurar la devolución de sus aportes al Sistema de Reparto, bajo la aplicación de la Resolución núm. 356-13 de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), no se pueden atribuir a una negligencia o falta del Estado, dado que dicha resolución solo aplica para los afiliados de ingreso tardío al Sistema de Capitalización Individual y no para los que se encuentran en el Sistema de Reparto, como es el caso de la accionante, respuesta que le fue dada el nueve (9) de diciembre de dos mil quince (2015) por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, mediante su oficio núm. 04228.

f. En la especie, este tribunal constitucional estima que ha quedado demostrado que la parte accionada, la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda, no le han vulnerado el derecho a la seguridad social de la señora Elena Altigracia Castillo Lora, al aprobarle la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensión por antigüedad a la cual tiene derecho, la cual debe esperar al decreto correspondiente para ser incluida en la nómina de pensionados.

g. Sin embargo, se verifica que cuando la accionante interpuso la acción de amparo la solicitud de pensión de la recurrente no había sido tramitada, y si bien es cierto que el decreto presidencial que otorgue las pensiones no depende de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, no menos cierto es que dicha institución está en el deber de darle seguimiento a las mismas.

h. Cabe resaltar que este tribunal se ha referido al papel activo de los órganos y entes de la Administración Pública que intervienen en los distintos trámites que sean necesarios para el otorgamiento de una pensión, así como el deber que recaer sobre estos de actuar de manera diligente en el ámbito de sus distintas competencias, con miras a garantizar el disfrute del derecho a la seguridad social. En efecto, en su Sentencia TC/0158/18, esta alta corte estableció lo siguiente:

10.6. En el caso concreto, de conformidad con la comunicación que remitiera el Ministerio de Hacienda, en específico, la comunicación firmada por el Ministro de Hacienda, señor Donald Guerrero Ortiz, del diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017), se indica que el señor Rafael Bartolo Ayala López nunca tuvo la condición de pensionado, de manera que, al momento de su muerte, se encontraba como empleado activo de la Dirección General de Aduanas. De forma literal, dicha comunicación expresa lo siguiente:

Muy cortésmente, en atención a sus comunicaciones citadas en la referencia, tenemos a bien informarle que en los archivos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, dependencia de este Ministerio de Hacienda, existen registros de una solicitud de pensión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desde veinticinco (25) a treinta (30) años y hayan cumplido la edad de sesenta (60) años. Dichos beneficios serán concedidos por el presidente de la República a requerimiento de los interesados según lo establecido en el art. 7 de esta ley. Sin embargo, la jubilación será automática al cumplirse más de treinta (30) años y hasta 35 años de servicios y sesenta (60) años de edad o al cumplirse más de treinta y cinco (35) años de servicios, sin tomar en cuenta la edad.

PÁRRAFO: El tiempo de servicio se computará acumulando los años, cuando el beneficiario haya trabajado en diversas dependencias u organismos, tanto Autónomos y descentralizados, como de la Administración Pública propiamente dicha.” (el subrayado es nuestro).

- i. Continúa, la Sentencia TC/0158/18⁶ determinando que al no haberse ordenado la pensión automática a favor del señor Rafael Bartolo Ayala López, la Administración incurrió en una vulneración de la ley de aplicación, expresando lo siguiente:

10.10. En este orden, no podría considerarse una justificación válida la argüida por el Ministerio de Hacienda, al señalar que al señor Rafael Bartolo Ayala López le había sido concedida una pensión, pero que, sin embargo, éste no formalizó la solicitud de inclusión a nómina de pensionados y se mantuvo como empleado activo en la Dirección General de Aduanas. Ello así, en virtud de que el señor Rafael Bartolo Ayala López cumplía con todos los requisitos establecidos por el artículo primero de la Ley núm. 379-81 para que su pensión se hiciera efectiva de forma automática; de manera que se trataba de un derecho adquirido no consumado. En este sentido, al no haberse ordenado la

⁶ Dictada el diecisiete (17) de julio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensión automática a favor del señor Rafael Bartolo Ayala López, la Administración incurrió en una vulneración de la Ley de aplicación.

a. Visto lo anterior, este colegiado exhorta a la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y al Ministerio de Hacienda a ser más proactivos respecto al trámite de pensión de los servidores públicos que cumplen con los requisitos establecidos por la Ley núm. 379 puesto que, si bien es cierto que el decreto presidencial que otorgue las pensiones no depende de dichas instituciones, no menos cierto es que dichas instituciones están en el deber de darle seguimiento a las mismas.

El Tribunal Constitucional considera que, por las razones anteriormente expuestas, procede rechazar la acción de amparo interpuesta por la señora Elena Altagracia Castillo Lora contra la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y del Ministerio de Hacienda.

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. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto, y 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 Elena



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Altagracia Castillo Lora, contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00523, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de diciembre del dos mil veintidós (2022).

SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo el referido recurso de revisión y, en consecuencia, **REVOCAR** en todas sus partes la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00523.

TERCERO: RECHAZAR la acción de amparo interpuesta por la señora Elena Altagracia Castillo contra la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda, por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la señora Elena Altagracia Castillo Lora; a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado; al Ministerio de Hacienda; y a la Procuraduría General Administrativa.

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 30⁷ de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de trece (13) de junio de dos mil once (2011), en lo adelante “Ley 137-11”, y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado; mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023), la señora Elena Altagracia Castillo Lora radicó un recurso de revisión constitucional de amparo contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00523, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022), que declaró improcedente la acción de amparo⁸ por no reunir los requisitos estipulados en el artículo 104 de la Ley 137-11.

2. Los honorables jueces que integran este colegiado hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia y

⁷ Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

⁸ La aludida acción fue interpuesta por Elena Altagracia Castillo Lora contra la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda el 15 de julio de 2022.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rechazar la acción, tras considerar que: (...) *la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda no le han vulnerado el derecho a la seguridad social de la señora Elena Altagracia Castillo Lora, al aprobarle la pensión por antigüedad a la cual tiene derecho, la cual debe esperar al decreto correspondiente para ser incluida en la nómina de pensionados...*⁹

II. ALCANCE DEL VOTO

a. EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEBIÓ OPERAR CON BASE EN LAS DISPOSICIONES DEL ARTICULO 106, PÁRRAFOS I, II Y III DE LA LEY 137-11, APLICANDO LOS PRINCIPIOS RECTORES DE EFECTIVIDAD, FAVORABILIDAD Y OFICIOSIDAD, y b) CONSIDERACIONES SOBRE LA RECALIFICACIÓN DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO EN UN AMPARO ORDINARIO CUANDO LA DECISIÓN NO TUTELA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA AMPARISTA

3. Para determinar el rechazo de la acción de amparo radicada por Elena Altagracia Castillo Lora, esta corporación expuso, entre otros argumentos, los siguientes:

c) Al respecto, entre las piezas del expediente, se encuentra la Certificación de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado de fecha dos (2) de noviembre de dos mil veintidós (2022), donde se hace constar que la señora Elena Altagracia Castillo Lora tiene registrada en dicha institución la “Solicitud de Pensión Civil por

⁹ Ver literal *f*, pág. 26 de la parte de fondo de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Antigüedad (SP-PC-A-744)”, de fecha cinco (5) de octubre de dos mil veintidós (2022), la cual fue aprobada y se encuentra en proceso de trámite del correspondiente decreto presidencial, por lo cual se cumplió con este requerimiento.

g) Sin embargo, se verifica que cuando la accionante interpuso la acción de amparo la solicitud de pensión de la recurrente no había sido tramitada, y si bien es cierto que el decreto presidencial que otorgue las pensiones no depende de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, no menos cierto es que dicha institución está en el deber de darle seguimiento a las mismas.

h) Cabe resaltar que este tribunal se ha referido al papel activo de los órganos y entes de la Administración Pública que intervienen en los distintos trámites que sean necesarios para el otorgamiento de una pensión, así como el deber que recae sobre estos de actuar de manera diligente en el ámbito de sus distintas competencias, con miras a garantizar el disfrute del derecho a la seguridad social.

*(...) sic El Tribunal Constitucional considera que, por las razones anteriormente expuestas, **procede rechazar la acción de amparo interpuesta por la señora Elena Altagracia Castillo Lora contra la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y del Ministerio de Hacienda.***¹⁰

4. Las consideraciones transcritas dan cuenta que este colegiado determinó el rechazo la acción de amparo porque la Dirección de Jubilaciones y Pensiones

¹⁰ Ver págs. 22, 23, 26 y 27 de esta sentencia. Las negritas fueron incorporadas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a cargo del Estado le aprobó a la accionante la pensión por antigüedad a la que tiene derecho, y esta debe esperar el decreto presidencial correspondiente.

5. Si bien en esta ocasión concuro con el fallo, en supuesto con igual perfil fáctico, resulta necesario –sino indispensable– que el Tribunal Constitucional convoque a la autoridad realmente competente para otorgar la pensión solicitada por la accionante, sin que ello implique violación a los precedentes de este colectivo ni al principio de inmutabilidad del proceso.

6. La apreciación anterior se fundamenta en que, si bien las partes, la causa y el objeto de la acción no pueden ser modificados en el curso del proceso, no debe obviarse que, una vez revocada la sentencia impugnada, el Tribunal Constitucional asume –temporalmente– el rol de juez de amparo, por lo que en el presente caso, pudo ordenar emplazar a la autoridad que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber que alega la amparista se ha omitido.

7. En efecto, la Ley 137-11 dispone en el artículo 106, párrafos I, II y III, lo siguiente:

Artículo 106. Indicación del Recurrido. La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo.

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

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

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



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

con el deber omitido.

8. Como se observa, cuando la parte demandada no es la autoridad en la que recae la obligación, la propia Ley Orgánica suple el trámite procesal y, a esos efectos, faculta al juez o tribunal para emplazar aquella que tenga competencia; por consiguiente, no es procesalmente válido extraer las consecuencias jurídicas aplicadas por esta sentencia, que limita la efectividad de la acción de cumplimiento y el papel activo del Tribunal Constitucional, en lugar de proveer una solución que en modo alguno hubiese alterado la causa o el objeto de las pretensiones invocadas en la instancia.

9. En ese contexto, es oportuno destacar que el artículo 104 de la Ley 137-11 define el amparo de cumplimiento como la acción que tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, y 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.

10. De conformidad con la doctrina constitucional, este instituto constituye una garantía de cumplimiento de las normas legales, ya que a efectos de su cauce procesal y en el marco de su apoderamiento, el juez o tribunal —además de examinar el cumplimiento de los actos administrativos— comprueba la aplicación real de las normas jurídicas por parte de los órganos llamados a su materialización, acorde con los objetivos y el alcance determinados por el legislador. “Con dicha acción el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley”.¹¹

11. Sobre la relevancia de la “acción de cumplimiento” como mecanismo procesal de protección y garantía, la Corte Constitucional de Colombia ha

¹¹ Sentencia TC/0009/14, de catorce 14 de enero de 2014.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido que “[e]n 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...”.¹²

12. En la especie, se evidencia que la accionante mediante su acción de amparo procuraba que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) –bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda–, cumpliera con su labor social y reconociera su derecho a una digna pensión por antigüedad, incluyendo el pago de una indemnización por concepto de daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento desde el momento que se realizó la primera solicitud contestada el 9 de diciembre de 2015.

13. De manera que, atendiendo a la relevancia constitucional del derecho a la pensión, correspondía que este colegiado con base en las disposiciones del citado artículo 106 de la Ley 137-11, emplazara a la autoridad competente, concediéndole el plazo correspondiente para pronunciarse sobre el alegado incumplimiento del deber legal invocado por la accionante.

14. En ese orden, es importante destacar que la justicia constitucional se rige por principios que orientan su aplicación en la solución de los procesos que entran en la competencia del Tribunal Constitucional. Entre estos aquéllos que –de alguna forma– contienen mandatos a quienes tienen la responsabilidad de aplicarlos en los casos concretos. Veamos:

Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente

¹² Ver epígrafe V, apartado 2, sobre las generalidades en torno a la acción de cumplimiento (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-157/98, de 29 de abril de 1998, pág. 5).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.*¹³

*Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.*¹⁴

*Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.*¹⁵

15. En los citados principios encontramos varios enunciados que no podemos obviar: (i) todo juez ...está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada; (ii) la Constitución y los derechos fundamentales deben ser

¹³ Ley 137-11. Artículo 7, numeral 4.

¹⁴ *Ídem.*, numeral 5.

¹⁵ *Ídem.*, numeral 11.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental; (iii) 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, y (iv) 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.

16. Otra destacable doctrina refiere que los principios son mandatos de optimización de la ley y por tanto no se encierran en los estrechos contornos de una regla que resuelve casos concretos. Los principios pueden ser cumplidos, en diversos grados, en la medida en que aluden a directrices o normas programáticas dirigidas a todos los órganos públicos. La posibilidad de cumplir principios en diversos grados, mayores o menores es su propiedad más esencial.

17. Para ATIENZA Y MANERO los principios son más que reglas [...] en dos sentidos. Por un lado, porque al estar enunciados –o poder enunciarse– en términos más generales [...] tienen un mayor alcance justificatorio. Por otro lado, tienen una mayor fuerza expansiva. Los citados autores ilustran su postura argumentando: Así, por ejemplo [...], a partir del principio¹⁶ de que “todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna” conjuntamente con el enunciado de que “abaratarse los créditos facilita que un mayor número de personas acceda a una vivienda digna” puede concluirse, cuando menos, que “hay una razón para que el Estado abarate los créditos de la compra de viviendas”.¹⁷

18. Por estas razones los principios contenidos en los procedimientos de la Ley Orgánica (y no lo son, en menor grado, que los previstos en la Constitución)

¹⁶ Sin intentar explicar el término «fuerza expansiva», se puede indicar que la principal fuente de la fuerza justificatoria de los principios consiste en su vínculo uno-a-uno con los correspondientes valores.

¹⁷ PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no pueden concebirse sin referencia al resto del ordenamiento jurídico. Cada principio corresponde a un valor determinado, por ejemplo, se estipula que la igualdad, la libertad y la dignidad son valiosas y se le reconoce un valor moral inherente y absoluto que emana de cada persona.¹⁸ Es por ello que ATIENZA y MANERO afirman que, un principio, en sentido estricto “expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico (que son el reflejo de una determinada forma de vida)”.¹⁹

19. En el caso concreto, es de suma importancia que se invocara a la autoridad realmente competente, pues de ello dependía la certera determinación de la procedencia de la acción de cumplimiento, máxime cuando el propio tribunal expresa que al momento de interponer la acción de amparo, la solicitud de pensión de la accionante no había sido tramitada, cobrando relevancia el papel activo del juez de amparo como garante de la tutela judicial efectiva, acorde con los citados principios previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

20. Estos principios también están en consonancia con la naturaleza del amparo de cumplimiento, pues se trata de la institución por excelencia para resguardar la plena eficacia de la Constitución y la ley, ordenando al funcionario o autoridad pública renuente, su efectivo cumplimiento.

b. CONSIDERACIONES SOBRE LA RECALIFICACIÓN DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO EN UN AMPARO ORDINARIO CUANDO LA DECISIÓN NO TUTELA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA AMPARISTA

21. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, este tribunal acogió el recurso de revisión y revocó la sentencia recurrida sobre la base, entre otros, de los razonamientos siguientes:

¹⁸En este sentido vid., RECASENS SICHES, L., *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2001, pp. 548-551 y BAERTSCHI, B., *Enquête philosophique sur la dignité*, Ed. Labor et Fides, Genève, 2005, pp. 19-21.

¹⁹ PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Este colegiado considera que el tribunal a quo debió recalificar la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario pues éste último resulta ser el mecanismo más efectivo para la protección de los alegados derechos fundamentales vulnerados en el presente caso; esta postura, es decir, la recalificación de amparo de cumplimiento en amparo ordinario ha sido dictaminada en sentencias como la TC/0005/16, TC/0827/17, TC/0179/22, TC/0344/22, entre otras.

c) En este sentido, al tratarse del derecho fundamental a la seguridad social en personas de la tercera edad, cuya protección ha sido reforzada por este tribunal, se imponía con mayor firmeza la recalificación del amparo de cumplimiento en un amparo ordinario...

22. En este contexto, y sin renunciar a los razonamientos expuestos en el apartado anterior, considero que este tribunal debe prescindir emplear la figura de la recalificación, si finalmente no se tutelan los derechos invocados por la accionante, porque el principio de oficiosidad, rector del sistema de justicia constitucional, dispone el uso de esta herramienta como medida para garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales independientemente de que hayan sido o no invocados por las partes de conformidad con lo previsto en el citado artículo 7 numeral 11 de la Ley 137-11.

23. Cabe destacar además que para fundamentar la recalificación de la acción de amparo de cumplimiento en un amparo ordinario, la decisión a la que formulo este voto cita como precedentes entre otras, las Sentencias TC/0005/16 y TC/0344/22, sin embargo, no estamos frente a una incuestionable coincidencia fáctica a la que apliquemos similar remedio procesal, pues la acción de amparo interpuesta por la señora Elena Altagracia Castillo Lora no versa sobre la calificación errónea de una acción de amparo ordinario, sino en la invocación expresa de que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda realizaran un primer pago retroactivo de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

montos de pensión por vejez que debieron ser realizados desde la fecha en que fueron solicitados por la accionante, tal como se evidencia en el acto de intimación y puesta en mora núm. 281/2022, de 20 de mayo de 2022, instrumentado por el ministerial Alejandro Antonio Rodríguez, alguacil ordinario de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

24. La sentencia afirma, de manera categórica que *...el tribunal a quo debió recalificar la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario pues éste último resulta ser el mecanismo más efectivo para la protección de los alegados derechos fundamentales vulnerados en el presente caso (...)* Sin embargo, pese a que en la especie parece suscitarse una situación especial que fundamenta o faculta a este colegiado para recalificar el amparo de cumplimiento a un amparo ordinario, las pretensiones de la accionante fueron finalmente rechazadas, desdeñando la utilidad práctica de este remedio procesal en un supuesto que no garantiza el pleno goce del derecho fundamental invocado.

25. La figura de la recalificación o *reconversión* –como es nombrada comúnmente en otros ordenamientos–, permite que el problema planteado pueda solucionarse al otorgar la verdadera naturaleza al proceso constitucional sometido a la apreciación del juez; de modo que, al examinar un supuesto dado, se aplican normas distintas a las invocadas por las partes, es decir, mediante la recalificación, una acción o recurso que resulte inadmisibile o improcedente, en atención a un determinado régimen procesal, puede resultar válido si le es atribuida otra calificación jurídica y, por consiguiente, posibilita que sean tutelados los derechos fundamentales invocados.

26. Esta alternativa procesal ha sido aplicada por el Tribunal Constitucional peruano²⁰ en aquellos casos donde la reclamación ha sido erróneamente

²⁰ Ver, entre otras, las sentencias correspondientes a: EXP. N° 1052-2006-PHD/TC y EXP. N° 2763-2003-AC/TC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tramitada por las partes, de modo que —en lugar de disponer la nulidad de las actuaciones y el reencausamiento de la demanda— ha reconvertido y resuelto demandas de cumplimiento y acciones de *habeas data* como acciones de amparo, fundado en el principio *iura novit curia*,²¹ reconocido en el Título Preliminar, artículo VIII,²² del Código Procesal Constitucional. A la consideración de ese colegiado, resultaría inoficioso rehacer un procedimiento cuando existen suficientes elementos para meritar su legitimidad.

27. Conforme la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²³, la aplicación de este remedio jurídico se haya ligada a los principios de celeridad, efectividad y oficiosidad. Por ello, tras considerar la situación excepcional que justifique la aplicación de este instituto en la solución del caso, me parece pertinente destacar que la presente decisión ha reconvertido un proceso constitucional en donde finalmente se rechaza la acción, pese haber comprobado la dilación de la administración en tramitar la pensión de la amparista y, más aún, teniendo pleno conocimiento de la autoridad pública facultada para disponer su otorgamiento.

28. En ese contexto, es oportuno destacar que este colegiado, mediante la Sentencia TC/0143/21 de 20 de enero de 2021, reiteró el criterio sentado en el precedente TC/0070/21,²⁴ donde se establece expresamente la imposibilidad de reconvertir un amparo de cumplimiento si existen otras acciones mediante las cuales el accionante puede invocar la restitución de sus derechos, sin embargo, también estableció —como excepción— la gravedad de la infracción, en cuyo sustento pueda dictarse en favor del accionante una tutela judicial diferenciada. Veamos:

²¹ “*El tribunal conoce el derecho*”. Principio que permite a un órgano judicial aplicar normas distintas a las invocadas por las partes, previa audiencia de las mismas (ver en <https://dpej.rae.es/lema/principio-iura-novit-curia>). Respecto del indicado principio el Tribunal Constitucional dominicano ha establecido que conforme el “principio *iura novit curia*, corresponde a las partes explicar los hechos al juez y a este último aplicar el derecho que corresponda”.

²² Artículo VIII.- *Juez y Derecho*. El órgano jurisdiccional competente debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente.

²³ Ver Sentencia TC/0015/12 de 31 de mayo de 2012 y TC/0827/17 de 13 de diciembre de 2017.

²⁴ También dictada el de 20 de enero de 2021.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.3. ...a este respecto hay que destacar dos cuestiones. La primera es que, de conformidad con el artículo 108.c) de la Ley núm. 137-11 no procede el amparo de cumplimiento “para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de hábeas corpus, el hábeas data o cualquier otra acción de amparo” (el subrayado es nuestro). Esto quiere decir que en aquellos casos en que la pretensión del accionante en amparo de cumplimiento pueda ser protegida a través de la acción de amparo prevista en el artículo 65 y siguientes de la Ley núm. 137-11, la acción de amparo de cumplimiento deberá ser declarada improcedente por este motivo, no pudiendo, en consecuencia, el juez de la acción de amparo de cumplimiento, de oficio, recalificarlo en un amparo conforme establece el artículo 65 de la Ley núm. 137-11, a excepción de que por la gravedad de la infracción proceda en favor del accionante una tutela judicial diferenciada conforme dispone el artículo 7.4 de la Ley núm. 137-11...²⁵

11.4. La segunda cuestión a destacarse en el presente caso es que, no obstante el juez de amparo de cumplimiento haber recalificado la acción en amparo ordinario, procede, consecuentemente, a declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía efectiva. Este tribunal considera que con estas actuaciones el juez de la acción de amparo de cumplimiento incurrió en un error procesal que amerita la revocación de la sentencia recurrida.

29. Finalmente, es importante indicar que el derecho a la pensión como parte del derecho fundamental a la seguridad social está previsto y garantizado en el artículo 60²⁶ de la Constitución, como un derecho fundamental imprescriptible,

²⁵ Subrayado nuestro para resaltar.

²⁶ Constitución dominicana. **Artículo 60.- Derecho a la seguridad social.** *Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. Sección II, titulada “De los Derechos Económicos y Sociales”.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por lo que, a fin de salvaguardar el bien jurídico invocado, en atención a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, este colectivo debió proveer una solución efectiva a la cuestión planteada.

III. CONCLUSIÓN

30. Esta opinión va dirigida a señalar que, en el futuro, en supuesto fáctico como el ocuriente, este colegiado debe decidir con base en las disposiciones del artículo 106, párrafos I, II y III de la Ley 137-11, y en aplicación de los principios de efectividad, favorabilidad y oficiosidad, emplazar a la autoridad competente para retener la acción de cumplimiento y tutelar el derecho a la pensión de la amparista; además, considerar la figura de la recalificación como alternativa procesal solo para aquellos casos que se tutele derechos fundamentales, por lo que salvo mi voto en lo relativo a los aspectos antes descritos.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que establece: *«[l]os 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»*, presentamos un voto salvado fundado en las razones que expondremos a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto salvado, tuvo su origen en una acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la señora Elena Altagracia Castillo Lora contra la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, con el fin de que se confirme la cobertura de la pensión de vejez, por el monto de ciento cincuenta mil pesos dominicanos (RD150,000.00) a favor de la accionante, y que se realice un primer pago retroactivo que contemple las pensiones que debieron haber sido otorgadas desde la fecha de la solicitud, ascendiendo este monto, de acuerdo a la señora Elena Altagracia Castillo Lora, a la suma de trece millones seiscientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$13,650,000.00).

2. Dicho órgano jurisdiccional declaró de oficio la improcedencia de la referida acción de amparo de cumplimiento, mediante la sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-0052, de fecha catorce (14) de diciembre del año dos mil veintidós (2022), con base a las siguientes razones:

En virtud de las anteriores consideraciones, es el criterio de este Tribunal que, al consistir el objeto de la presente acción en pretender que se confirme, en provecho de la amparista, la cobertura de una pensión por vejez, y, en consecuencia, se ordene a los accionados realizar un primer pago retroactivo que contemple los montos que, en opinión de la accionante, debieron haber sido realizados desde la fecha de su solicitud; provoca que, la presente acción de amparo de cumplimiento se aparte considerablemente de los supuestos de procedencia previstos por el artículo 104 de la ley 137/11, que consiste en conminar a la Administración Pública a cumplir con lo dispuesto en un acto administrativo o una disposición legal; en otras palabras, lo perseguido por la señora ELENA ALTAGRACIA CASTILLO LORA,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no se refirió sobre el silencio de la misma, cuando no menciono las falencias provistas en la certificación depositada, cuando emitió su decisión, lo hizo alegando hechos que no son comprobables en la documentación depositada, que la falta de ponderación de las pruebas, son una muestra clara de lo que ha hecho dicho tribunal y por lo que ha afectado derechos fundamentales, y ha mantenido dicha afectación y a su vez ha creado situaciones de conculcación de derecho.

Que las pruebas aportadas, no surtieron efecto alguno, dejando de lado la gran travesía que incurrió la recurrente, y con esto no ha conseguido su acceso a la justicia de manera eficaz como se lee de manera armoniosa en los principios y fundamentos establecidos en las leyes y los reglamentos constitucionales, pero que a la verdad solo son letra muerta, y la decisión revisada, es una muestra fidedigna de que no hay un acceso fiel a la justicia para los infelices que buscan los derechos adquiridos que han tenido.

En virtud, de que existen evidentemente, violaciones a derechos fundamentales protegidos por la carta magna, y que la naturaleza del presente litigio, encierra el derecho a la seguridad social que, a parte de otros derechos fundamentales violados por la Corte denunciada con su decisión, hemos dicho que el interés final recae sobre el derecho a una pensión digna, el cual para la recurrente está en peligro de no obtener. En vista de que dicho derecho está protegido por el artículo 60 de la Carta Magna. Es deber informar a esta jurisdicción Constitucional, que la Sentencia emanada por la PRIMERA SALA DEL TSA presenta ser un mal referente a esta materia».

4. La sentencia sobre la cual formulamos el presente voto salvado, acogió el recurso de revisión constitucional de amparo, revocó la sentencia recurrida y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rechazó, en cuanto al fondo, la acción de amparo incoada por la señora Elena Altagracia Castillo Lora, con base a los argumentos esenciales siguientes:

10. El fondo del recurso de revisión en materia de amparo de cumplimiento

*[...] b) Este colegiado considera que **el tribunal a quo debió recalificar la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario pues éste último resulta ser el mecanismo más efectivo para la protección de los alegados derechos fundamentales vulnerados en el presente caso;** esta postura, es decir, la recalificación de amparo de cumplimiento en amparo ordinario ha sido dictaminada en sentencias como la TC/0005/16, TC/0827/17, TC/0179/22, TC/0344/22, entre otras.*

*c) En este sentido, **al tratarse del derecho fundamental a la seguridad social en personas de la tercera edad, cuya protección ha sido reforzada por este tribunal, se imponía con mayor firmeza la recalificación del amparo de cumplimiento en un amparo ordinario** y en consonancia con los precedentes constitucionales [...].*

*d) Por los motivos precedentes, este Tribunal Constitucional **acoge el presente recurso de revisión y en consecuencia, revoca la sentencia recurrida, y recalificará la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario, por lo que procederá a conocer de la acción de amparo,** de conformidad con lo establecido en la Sentencia TC/0071/13.*

11. El fondo de la acción de amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luego de haber revocado la decisión impugnada y recalificado la acción, este colegiado conocerá los méritos del amparo ordinario de la especie, con base en los argumentos siguientes:

*[...] f) **En la especie, este Tribunal Constitucional estima que ha quedado demostrado que la parte accionada, la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda no le han vulnerado el derecho a la seguridad social de la señora Elena Altagracia Castillo Lora, al aprobarle la pensión por antigüedad a la cual tiene derecho, la cual debe esperar al decreto correspondiente para ser incluida en la nómina de pensionados.***

*g) Sin embargo, se verifica que **cuando la accionante interpuso la acción de amparo la solicitud de pensión de la recurrente no había sido tramitada,** y si bien es cierto que el decreto presidencial que otorgue las pensiones no depende de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, no menos cierto es que **dicha institución está en el deber de darle seguimiento a las mismas.***

h) Cabe resaltar que este tribunal se ha referido al papel activo de los órganos y entes de la Administración Pública que intervienen en los distintos trámites que sean necesarios para el otorgamiento de una pensión, así como el deber que recae sobre estos de actuar de manera diligente en el ámbito de sus distintas competencias, con miras a garantizar el disfrute del derecho a la seguridad social.

*[...] a) Visto lo anterior, **este colegiado exhorta a la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y al Ministerio de Hacienda, a ser más proactivos** respecto al trámite de pensión de los servidores públicos que cumplen con los requisitos establecidos por la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley 379, si bien es cierto que el decreto presidencial que otorgue las pensiones no depende de dichas instituciones, no menos cierto es que dichas instituciones están en el deber de darle seguimiento a las mismas» [subrayado y resaltado nuestro].

5. Contrario al análisis procesal realizado en las motivaciones de este fallo, esta juzgadora considera que, en la especie, debió seguirse un orden lógico procesal distinto, mismas razones que se expondrán en los párrafos subsiguientes.

6. En primer lugar, como se puede observar en el segundo párrafo correspondiente al epígrafe 10, en el cual se desarrollan las motivaciones de fondo de esta sentencia, de entrada, se anuncia que el juez *a quo* «*debió recalificar la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario pues éste último resulta ser el mecanismo más efectivo para la protección de los alegados derechos fundamentales vulnerados en el presente caso*» y, por tanto, una vez invocada la protección del derecho fundamental a la seguridad social a favor de personas de la tercera edad, procede este Tribunal Constitucional a acoger el recurso de revisión y, consecuentemente, revocar la sentencia recurrida.

7. Sobre este particular, entendemos que, al analizar el fondo de cualquier recurso de revisión, lo primero que debe estudiarse son los argumentos de las partes con relación a la sentencia recurrida, a los fines de determinar si lo argüido por las mismas tienen méritos jurídicos suficientes que justifiquen que el Tribunal Constitucional tome la decisión de revocar dicha sentencia.

8. Igualmente, si al analizar la sentencia recurrida, el tribunal advierte una omisión en dicha decisión respecto de un aspecto procesal de orden público — como sería el análisis del plazo procesal u otros requisitos de admisibilidad—,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podrá y deberá examinar de oficio este aspecto, pudiendo revocar la sentencia recurrida, aunque dicha omisión o vicio no le haya sido planteado por las partes.

9. Y es que, una vez hecho el análisis de los aspectos jurídicos procesales que alegan las partes, o se haya suplido de oficio dicha ponderación procesal, entonces, el tribunal deberá continuar con las razones por las que considera que la sentencia recurrida debe ser revocada o no, lo que no ocurre en la especie, porque reiteramos, antes de cualquier desarrollo en ese sentido, lo primero que anuncia la presente sentencia es la falta por parte del juez *a quo* de no *«recalificar la acción de amparo de cumplimiento en amparo ordinario pues éste último resulta ser el mecanismo más efectivo para la protección de los alegados derechos fundamentales vulnerados en el presente caso»*.

10. En ese orden de ideas, nótese que, luego de que en la sentencia que nos ocupa se abordan cuestiones que tienen que ver con el fondo del recurso, entonces, en el epígrafe 11, se pasa a abordar el tema denominado *«[e]l fondo de la acción de amparo»*, donde se procede a consignar que: *«[l]uego de haber revocado la decisión impugnada y recalificado la acción, este colegiado conocerá los méritos del amparo ordinario de la especie, con base en los argumentos siguientes [...]»* [subrayado nuestro].

11. Es decir, que constituye una ilogicidad procesal evidente el hecho de que, en esta sentencia, primero se analice la denominación de la acción de amparo y luego se proceda a analizar los argumentos de las partes respecto del recurso de revisión de amparo, cuando debe ser precisamente a la inversa el orden procesal que se debe seguir al analizar el fondo de un recurso de revisión de amparo.

12. En ese sentido, el orden lógico procesal que debió seguirse en el presente caso es el siguiente:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1ero. La admisibilidad en cuanto a la forma del recurso de revisión.
- 2do. En cuanto al fondo, analizar los argumentos procesales de las partes respecto del recurso de revisión y determinar si los mismos tenían méritos que justifiquen la decisión del Tribunal Constitucional de revocar la sentencia recurrida.
- 3ro. Luego de desarrollar la debida motivación que justifique la revocación de la sentencia recurrida, proceder a pronunciar la misma.
- 4to. Una vez revocada la sentencia recurrida, proceder a analizar los requisitos de admisibilidad de la acción de amparo.
- 5to. Finalmente avocarse a conocer y decidir sobre el fondo de la acción de amparo, donde corresponde recalificar de acción de amparo de cumplimiento a acción de amparo.
- 6to. Fallar sobre la cuestión y asentarlo en la parte dispositiva de la sentencia.

CONCLUSIÓN:

En suma, si bien estamos de acuerdo con la decisión tomada en esta sentencia respecto de rechazar la acción de amparo incoada por la señora Elena Altagracia Castillo Lora, no obstante, formulamos este voto al no compartir el orden lógico procesal que se siguió en las motivaciones de fondo de esta sentencia, en interés de contribuir con el deber pedagógico que tenemos los jueces constitucionales y con el respeto que debe observarse respecto de la lógica argumentativa procesal que debe exhibir toda sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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