



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/1051/25**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2024-0048, relativo a la acción directa de institucionalidad interpuesta por Leandro Duarte Nina Fortuna contra el numeral 180, del Decreto núm. 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo el primero (1<sup>ero</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de octubre del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 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 las normas impugnadas**

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna mediante instancia depositada el once (11) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024). Dicha instancia tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad del numeral 180 del Decreto núm. 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo el primero (1<sup>er</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual se concede el beneficio de la jubilación y se eleva el monto de pensiones otorgadas por el Estado dominicano por antigüedad a varios servidores públicos, incluyendo al propio accionante.

1.2. El indicado decreto núm. 114-21 dispone en su numeral 180:

*Artículo 1. Se concede el beneficio de la jubilación y se asigna una pensión del Estado dominicano por antigüedad en el servicio a los siguientes servidores públicos:*

[...]

<i>180</i>	<i>Leandro Duarte Nina Fortuna</i>	<i>001-0329997-0</i>	<i>73,888.78</i>
------------	------------------------------------	----------------------	------------------

**2. Pretensiones del accionante**



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. Tal como se ha indicado, el señor Leandro Duarte Nina Fortuna sometió la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el numeral 180, del Decreto núm. 114-21. En su instancia, el accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del indicado numeral, tras considerar que el este resulta violatorio de lo dispuesto en los artículos 5, 6, 7, 8, 38, 39, 61, 62, 68, 69, 73 y 74 de la Constitución dominicana y que, además, viola los considerandos primero y tercero, y el artículo 7, numeral 5 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

2.2. En ese sentido, estima que el acto impugnado no se corresponde con la ley de pensión, por contener un error en el cálculo correspondiente al monto de la pensión que le fue otorgada.

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

3.1. Como se ha señalado, el impetrante sostiene que el Decreto núm. 114-21 vulnera la supremacía constitucional, el Estado social y democrático de derecho, el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo, las garantías de los derechos fundamentales, la tutela judicial efectiva y el debido proceso de ley, los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, cuyos preceptos ofrecen los artículos 5, 6, 7, 8, 38, 39, 61, 62, 68, 69, 73 y 74 de la norma suprema. Los textos de los aludidos de la Constitución rezan:

*Artículo 5.- Fundamento de la Constitución. La Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y en la indisoluble unidad de la Nación, patria común de todos los dominicanos y dominicanas.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 6. - Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*

*Artículo 7.-Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes.*

*Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionar se de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.*

*Artículo 38.- Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

*Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por*



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

*razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

*1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

*2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*

*3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*

*4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*

*5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*



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

*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.*

*Artículo 61.- Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia:*

*1) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;*

*2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.*

*Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y*



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

*concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:*

*1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo;*

*2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad;*

*3) Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal;*

*4) La organización sindical es libre y democrática, debe ajustarse a sus estatutos y ser compatible con los principios consagrados en esta Constitución y las leyes;*

*5) Se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora;*

*6) Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el derecho de trabajadores a la huelga y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública;*

*7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y*



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

*sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor;*

*8) Es obligación de todo empleador garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado adoptará medidas para promover la creación de instancias integradas por empleadores y trabajadores para la consecución de estos fines;*

*9) Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad*

*10) Es de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo. La ley determinará el porcentaje de extranjeros que pueden prestar sus servicios a una empresa como trabajadores asalariados.*

*Artículo 68.- Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la*



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

*posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.*

*Artículo 69. - Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen continuación:*

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;*
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;*
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;*
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;*



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

*7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;*

*8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;*

*9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;*

*10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.*

*Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:*

*1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza;*



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

*2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;*

*3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;*

*4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*

El artículo 7, numeral 5 de la Ley núm. 137-11 establece:

[...]

*Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima eficiencia 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.*



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

**4. Argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad**

El señor Leandro Duarte Nina Fortuna, fundamenta, esencialmente, su acción directa de inconstitucionalidad, en los siguientes motivos:

[...]

*Si bien es cierto que la Constitución de la República Autoriza al Presidente de la República Dominicana a emitir decreto en algunas ocasiones dentro de los cuales está la Jubilación y pensión de los servidores públicos, no es menos ciertos que dichos decreto debe de estar en armonía con la constitución, sus principios rectores, los Derechos fundamentales, la Jurisprudencia, los Precedentes Constitucionales, los derechos de la persona y sobre todo con el respeto al debido proceso Constitucional y la ley 137/11, además con la ley de Jubilación y Pensión Dominicana quien regula la materia de la que se trata dicha acción, ya que el Presidente de la Republica debe de ser el primero en el fiel Cumplimiento de todo estos argumentos, pues nadie está por encima de la ley y la Constitución. Todo lo que sea contrario a la misma es Nulo según el art. 73 de dicha Constitución, Múltiples Jurisprudencia y Precedentes Constitucionales.*

[...]

*El Debido Proceso de la Jubilaciones y Pensiones de los ciudadanos dominicanos está Regulado y Regido por la ley de Pensión y Jubilación 379/11.-*

[...]



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

*Según la ley de Pensión y Jubilación 379/11, Art. 2.- En el caso del Art. 1ero., las jubilaciones estarán sometidas a la siguiente escala: a) De veinte (20) años de servicio a veinticinco (25) años y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al sesenta por ciento (60%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años. b) De veinticinco (25) años a treinta (30) años de servicio y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al setenta por ciento (70%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años. c) De treinta (30) años de servicio a treinta y cinco (35) años y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años. d) De más de treinta y cinco (35) de años de servicios, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años, PÁRRAFO: En ningún caso el monto de la Pensión será menor al sueldo mínimo nacional vigente, ni mayor a la cantidad que resulte de la suma de ocho (8) de estos sueldos ni será gravado por ningún tipo de impuestos. Art. violado por los recurrido de manera abusiva en contra del accionante.*

*Según los hechos para avalar el derecho*

[...]

*En fecha 20 de Abril, 2021, el accionante, Leandro Duarte Nina Fortuna, recibió una llamada telefónica de su jefe inmediato diciéndole, que salió el decreto No.114-21 d/f 01/03/2021 y que él estaba en dicho Decreto de pensión, al mirar el decreto este se percató de que dicha pensión no se correspondía con la ley de pensión, ya que el accionante tiene en el sector público más de cuarenta (40), años laborando con un*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*salario de cien mil (rd\$100,000.00) pesos dominicanos, en los últimos Cuatro (04) años y según la ley de Pensión y Jubilación Dominicana, le corresponde Jubilación con un porcentaje de 80% de su salario y dicho decreto lo pensiona con RD\$73,888.78 y le corresponden RD\$80,000.00, ya sea por pensión o Jubilación, por lo que acudió al departamento de Pensión de la Institución y lo aclaro con su Jefe Inmediato, quienes le dijeron que regularizarían la situación, que permaneciera en la Institución hasta que se regularice la situación, el viernes 22/09/2023 pagaron al personal de trabajo en el ministerio y al accionante no le pagaron, este estaba dando unos días, ya que a veces ocurría eso y luego pagaban, pero al pasar (04) días y no pagarle, investigo y resulta que llamo al departamento de pensión donde le comunicaron que le habían hecho un cheque y que no se lo entregarían hasta que el no firmara aceptando la pensión (un abuso de poder, un constreñimiento ilícito, abusivo e ilegal y una inconstitucionalidad desmedida), se contactó con un abogado y luego de una visita al ministerio le entregaron el cheque, conviniendo que el mismo estaría acatando cualquier instrucción del ministerio en lo que se subsanaba el error del Decreto No.114-21, pero a pesar de que el Ministerio de Agricultura no había subsanado el error del cálculo correspondiente a la Jubilación del Sr. Nina lo cual violaba sus derechos Laborales fundamentales de la Persona o servidor Público y además Derechos de Protección a los Derechos Fundamentales (art. 68 y 69), especialmente del debido proceso Constitucional, establecido en la ley de Pensión y Jubilación, este servidor Público en fecha 30/09/2024, recibe un Acto de Notificación, No. 850/2024 d/f 30/09/2024., Titulado notificación del decreto de pensión y puesta en mora para toma de posesión, notificado por la alguacil ordinario, del Tribunal Superior Administrativo con jurisdicción nacional Saturnina Franco García. En donde el Ministerio de Agricultura a pesar de que el Lic. Nina ya había hablado con el*



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

*ministro Limber Cruz, con el Jurídico Yoan Manuel López Diloné con el Vice Ministro de Extensión (Jefe Inmediato del mismo), con el Vice Ministro Rafael Antonio Ortiz Quezada y había quedado de acuerdo en subsanar las violaciones del derecho del Decreto No. 114/21 d/f 01/03/2021, pero no lo hicieron y querían que bajo represaría este firmara dicha aprobación Inconstitucional. En dicho Acto No. 850/2024 d/f 30/09/2024, expresan que en vez de subsanar el 80% que le corresponde como jubilación al Sr. Nina, estos pretendían de manera de constreñimiento abusivo y bajo falsedad obligar al servidor público de una trayectoria de 40 años de trabajo en el Ministerio y 4 años de Trabajo en el Transporte Terrestre (ONATRATE), con un salario de cien mil pesos dominicano (RD\$100.000.00), a la fecha del decreto 01/03/2021, acepte una pensión de RD\$73,888.78, alegando que ha sido negligencia de su parte el no cumplimiento del Proceso, cuando existe una violación a la ley 379/1981, de Pensión y Jubilación y a la Constitución en sus art. 5, 6, 7, 8, 38, 39, 56, 62, 68, 69 73 y 74., reputándose Inconstitucional dicho Decreto No. 114/21 d/f 01/03/2021, en su Numeral 180, con respeto a la Jubilación del Servidor público Lic. Leandro Duarte Nina Fortuna. por ser Contrario a la Constitución según múltiples Jurisprudencias y Precedentes Constitucionales y el mismo art. 73 de la Constitución.*

*Según la ley de pensión y jubilación quien dirige el debido proceso constitucional del que se trata.*

*[...] El art. 1 de dicha ley expresa el Presidente de la República hará efectivo el beneficio de la jubilación con Pensiones vitalicias del Estado con cargo al Fondo de Pensiones y jubilaciones Civiles de la ley de Gastos Públicos, a los funcionarios y empleados civiles que hayan prestado servicios en cualquier institución o dependencia del Estado*



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

*durante veinte (20) a veinticinco (25) años y 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. El cuál es el caso del accionante.*

*[...] Según la ley de Pensión y Jubilación 379, Art. 2.- En el caso del Art. 1ero., las jubilaciones estarán sometidas a la siguiente escala: a) De veinte (20) años de servicio a veinticinco (25) años y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al sesenta por ciento (60%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años. b) De veinticinco (25) años a treinta (30) años de servicio y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al setenta por ciento (70%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años. c) De treinta (30) años de servicio a treinta y cinco (35) años y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años. d) De más de treinta y cinco (35) de años de servicios, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años. PÁRRAFO: En ningún caso el monto de la Pensión será menor al sueldo mínimo nacional vigente, ni mayor a la cantidad que resulte de la suma de ocho (8) de estos sueldos ni será gravado por ningún tipo de impuestos.*

*[...] La Jubilación del accionante además de ser un derecho acumulado, está protegido por la Constitución en sus artículos 62, 57 y*



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

*en las garantías de los Derechos Fundamentales en su art. 68, 69, además del art. 74, todos de la Constitución de la República. Pero su debido proceso está Regulado por la ley de Pensión y Jubilación de la Republica Dominicana la cual indica en su art. 2 literal d y d la proporción que le corresponde al Servidor Público Accionante.*

*[...] Según la matemática el 80% de 100,000.00 es 80,000.00, por lo que resulta ser fácil darse cuenta que hay una violación a la ley de Jubilaciones y Pensiones de la República Dominicana y a la Constitución de la República en su art. 38. 39. 56 y 62 y a las garantías de los derechos fundamentales art. 68 y 69 de la Constitución en el Decreto No. 114/2021, al indicar que la jubilación del accionante es de \$73,888.78, en su numeral 180, por lo que se reputa nulo dicho decreto según el art. 73 de la Constitución e inconstitucional por ser contrario a la constitución en su art. 38, 39, 56,62,68,69,73 y 74.*

*[...] Queriendo imponer a la ley, la constitución, la jurisprudencia y los precedentes constitucionales ya que en vez de subsanar el error cometido en el decreto 114/21, como habían indicado en su momento quieren obligar al servidor público a aceptar una jubilación inconstitucional y violatoria de sus derechos fundamentales...*

*[...] La acción en inconstitucionalidad del decreto No. 114-21 d/f 01/03/2021, está basado en las violaciones existentes en el a la Constitución dominicana a la ley de jubilaciones y pensiones y a los derechos fundamentales del accionante, por lo que se reputa nulo de pleno derecho según el art. 73 e inconstitucional por ser contrario a la constitución en diversos artículos de la constitución.*



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

*[...] La inobservancia de las leyes y violaciones del principio de buena fe, lógica, objetividad, legalidad, seguridad jurídica, y razonabilidad existente en el Ministerio de Agricultura al reconocer que se ha realizado un error en los cálculos de la jubilación del accionante, haberse comprometido a subsanar el error y no haberlo hecho en su momento y ahora venir en pleno abuso de poder, represaría y bajo el constreñimiento a querer imponer un decreto ilegal e inconstitucional en franca violación de los principios rectores constitucionales, buena fe, lógica, objetividad, legalidad, seguridad jurídica, y razonabilidad. Violando aún más la situación del decreto y del accionante ya que dicho decreto es contrario a la constitución.*

*[...] Que el decreto No.114-21, solo tiene vigencia y se hace hacer efectivo en el momento que el servidor público firma la inclusión a la nómina de pensionado, por lo que el accionante no ha querido firmar por las violaciones constitucionales y de derechos fundamentales existentes en el y ha solicitado la subsanación del decreto y los funcionarios públicos se ha comprometido hacerlo y no lo han hecho, querido de manera abusiva legalizar un decreto contrario a la constitución que se reputa nulo de pleno derecho.*

*[...] El decreto No. 114-21, al violar los art. 28, 29, 56, 62, 57 y 74 y las Garantías de derechos fundamentales art. 68 y 69 de la Constitución, viola los considerandos 1ero y 3ero de la ley 137/11, los cuales dice:*

*Considerando Primero: Que la Constitución de la República establece como uno de los principios fundamentales del Estado la supremacía de la Constitución*



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

*Considerando Tercero: Que es función esencial del Estado dominicano la protección efectiva de los derechos fundamentales de quienes habitan nuestro territorio.*

*[...] El Decreto No.114/2021 D/F 01/03/2021. en su Numeral 180 ha violado múltiples Precedentes del Tribunal Constitucional entre los cuales se encuentran la Sentencia TC/0091/20 d/f 17/03/2020, TC/0427/15 d/f 30/10/2015.TC/0319 d/f 15/08/2019, TC/0133/14 d/f 22/12/2014, TC/0007/12, TC/0358/18, TC/0013/12, entre otras en cuantos el debido respeto Constitucional y el respeto a la Norma.*

*[...] 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 violado por el decreto 114-2021, d/f 1/3/2021, en su numeral 180...*

*[...] En decreto núm. 114/21, d/f 1/3/2021, en su numeral 180, ha violado múltiples precedentes del tribunal constitucional entre los cuales se encuentra la sentencia TC/0091/202, d/f 17/3/2020, TC/0427/15, d/f 30/10/2015, TC/0319 d/f 15/8/2019, TC/0133/14, d/f 22/12/2014.*

*(...)*

*Por lo que podemos deducir que se le ha violado el derecho a la igualdad., va que existe una violación a los Derechos Fundamentales del ciudadano derivado del art. 62 de la Constitución al debido Proceso y al derecho a la igualdad, pues lo demás servidores público del decreto están con su 80% y el Lic. Leandro Nina no, por lo cual no ha sido recibido y por tanto carece de legalidad. Existiendo una violación al*



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

*derecho de igualdad art.39 y a la Tutela Judicial, al debido proceso y a una Justicia Asequible y a tiempo art.39. 62,68, y 69.*

*Por estas razones de hecho y de derecho y aquellas que este honorable tribunal podrás aportar por sus capacidades y experiencias acumuladas tenemos a bien solicitar falla:*

*PRIMERO: Que se declare ADMISIBLE, buena y valida la presente acción en inconstitucionalidad, del Decreto No. 114/2021, d/f 01/03/2021, en su numeral 180, con Respeto al accionante Leandro Duarte Nina Fortuna, por estar hecha en tiempo hábil como ordena la ley 137/11, que rige la materia y la Constitución, habiéndose demostrado las violaciones encausada en los medios invocado en la acción en inconstitucionalidad, en cuanto a la forma y el fondo.*

*SEGUNDO: Que sea Declarada la Inconstitucionalidad del Decreto No.114/2021 D/F 01/03/2021, en su Numeral 180, con Respeto al Accionante Leandro Duarte Nina Fortuna, por ser contrario a la constitución en sus art. 05,06, 07,08, 38, 39, 57, 61, 62 ,68, 69, y 74, por contener discrepancia significativa en el % indicado en la ley de Jubilación y Pensión Dominicana, art. 1 y 2, quien regula el debido proceso constitucional de la materia de la que se trata, por improcedente, mal fundado e ilegal, contrario a precedentes constitucional, contrario a principios rectores constitucionales y violatorio al debido proceso.*

*TERCERO: Que se avoque el Tribunal Constitucional al conocimiento de las violaciones Constitucionales 05,06, 07,08, 38, 39, 57, 61, 62,68, 69 y 74, Fundamento legal de inconstitucionalidad, Derecho de Igualdad y a las garantías del Debido Proceso, Violaciones de*



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

*Principios Rectores y Precedentes Constitucionales, en cuanto al Decreto No.114/2021 D/F 01/03/2021, numeral 180, declarando la nulidad del mismo por ser contrario a la constitución y haber perjudicado del recurrente en sus derechos fundamentales.*

## **5. Intervenciones oficiales**

En el presente caso se produjo intervención del Poder Ejecutivo y de la Procuraduría General de la República, cuyas opiniones, formuladas mediante sus correspondientes escritos, se exponen a continuación.

### **5.1. Opinión del Poder Ejecutivo**

Mediante Oficio núm. 001636, recibido por este tribunal el diecisiete (17) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024), el Poder Ejecutivo remitió su opinión sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad, en la cual establece, principalmente, lo siguiente:

*II. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad en lo que respecta al artículo 1, número 180, del Decreto núm. 114-21*

*En lo que respecta al artículo I. número 180. del Decreto núm. 114-21. la acción directa de inconstitucionalidad de referencia debe ser declarada inadmisibile, puesto que no cumple con las formalidades establecidas por la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales ni la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, toda vez que la presente acción pretende atacar un acto administrativo de carácter particular, cuando la acción directa de inconstitucionalidad está reservada para atacar exclusivamente los actos de carácter normativo y efecto general.*



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

*Sobre este particular el Tribunal Constitucional ha dejado claramente establecido lo siguiente:*

«...el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infra constitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa (...) La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. En la especie, el acto impugnado tiene carácter de puro acto administrativo con efectos particulares» (TC/0051/12).

*Dicho criterio fue reiterado por esta alta corte, indicando que “[e]n este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial constante con el criterio de declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad cuando el acto administrativo impugnado no es normativo y es de alcance particular; es decir, sus efectos jurídicos no tienen alcance general;” (TC/0584/17). En términos similares también lo expresó en su sentencia TC/0043/20.*

*Además, cabe resaltar que este alto tribunal ha señalado cuales son las vías judiciales que si están habilitadas por el legislador para actos atacar administrativos con un efecto particular y por lo tanto que inciden exclusivamente en situaciones contratas (TC/0259/13), como es el caso de la especie.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En consecuencia, puesto que el acto atacado escapa al objeto del control concentrado, de conformidad con la interpretación jurisprudencial dada por el Tribunal Constitucional a su Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, la acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibile.*

*II. Rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad en lo que respecta al artículo 1, número 180, del Decreto núm. 114-21.*

*Sin detrimento del reiterado criterio sentado por el Tribunal Constitucional en torno al objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, indicando de forma preclara las razones por la que e inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad contra actos como el atacado, cuyo alcance no es ni normativo y mucho menos de alcance particular, en caso de que esa honorable corte decida abocarse a conocer el fondo de la acción ahora respondida, debe entonces rechazarla, toda vez que el acto administrativo atacado fue expedido en virtud del ordenamiento jurídico vigente.*

### *III. Conclusiones*

*Con base en las consideraciones anteriores, se desprenden las siguientes conclusiones:*

*a. La acción directa de inconstitucionalidad presentada por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna, contra el artículo 1, número 180, del Decreto 114-21, que concede el beneficio de la jubilación y eleva el monto de pensiones especiales otorgadas por el Estado dominicano*



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

*por antigüedad a varios servidores públicos, por supuestamente vulnerar los artículos 5,6,7,8,38,39,57,61,62,68,69,73 y 74 de la Constitución dominicana, debe ser declarada inadmisibile por tratarse de un acto administrativo de efectos particulares, el cual escapa al objeto del control concentrado.*

*b. La acción directa de inconstitucionalidad también debe ser rechazada en cuanto al fondo, por haberse emitido el acto atacado de conformidad con la Constitución y las leyes que rigen la materia.*

*III. Petitorio*

*En vista de lo anteriormente expuesto solicitamos al honorable Tribunal Constitucional lo siguiente:*

*PRIMERO: Que se ADMITA el presente escrito por haber sido presentado de acuerdo con las formalidades establecidas por la Ley núm. 137-1 1, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*SEGUNDO: Que se DECLARE INADMISIBLE la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna, contra el artículo 1, número 180, del Decreto núm. 114-21, que concede el beneficio de la jubilación y eleva el monto de pensiones especiales otorgadas por el Estado dominicano por antigüedad a varios servidores públicos, por no cumplir los requisitos establecidos por el artículo 38 de la Ley núm. 137-1 1, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*



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

*TERCERO: Que se RECHACE en cuanto al fondo la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna, contra el artículo 1, número 180, del Decreto núm. 114-21, que concede el beneficio de la jubilación y eleva el monto de pensiones especiales otorgadas por el Estado dominicano por antigüedad a varios servidores públicos, por haberse emitido el acto atacado de conformidad con la Constitución y las leyes que rigen la materia.*

*CUARTO: Que el proceso se declare libre de costas por tratarse de materia constitucional.*

## **5.2. Opinión de la Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República presentó su dictamen mediante Oficio núm. 4428, recibido en la Secretaría General de este tribunal el cinco (5) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024), solicitando que se declare inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad, alegando, de manera principal, lo siguiente:

*5.1.- La norma jurídica impugnada por el accionante mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad, depositada ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el doce (12) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), es contra el artículo 1, número 180 del Decreto núm. 114-21, que concede el beneficio de jubilación y eleva el monto de pensiones especiales otorgadas por el Estado dominicano por antigüedad a varios servidores públicos, emitido por el Poder Ejecutivo, de fecha primero (01) de marzo de dos mil veintiuno (2021), alegando la violación a los artículos 5, 6, 7, 8, 38, 39, 57, 61, 62, 68, 69, 73, y 74 de la Constitución dominicana.*



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

*5.2.- De conformidad al artículo 1, número 180 del Decreto núm. 114-21, se le otorga una pensión al señor Leonardo Duarte Nina Fortuna, por la suma de RD\$ 73,888.78 pesos dominicanos, al efecto el accionante alega que debería de recibir una pensión por la suma de RD\$ 80,000.00 pesos dominicanos mensuales y no de RD\$ 73,888.78 pesos dominicanos, ya que este sostiene que es merecedor del 80% del salario devengado en los últimos tres años, de conformidad a la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.*

*5.3.- El referido Decreto núm. 114-21, es de efectos particulares por lo que no es objeto de control de constitucionalidad, sino que su control está supeditado a la jurisdicción contenciosa administrativa, sobre este particular se ha referido el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0286/17 indicando: «El Tribunal Constitucional considera que la norma impugnada es inconstitucional, a saber: el Decreto núm. 387-07, no posee alcance general y normativo, sino más bien resulta ser, un acto administrativo que surte efectos particulares y precisos, en este caso, la puesta en retiro con disfrute de pensión de un oficial superior de la Policía Nacional».*

*5.4. Esa idea ha sido reiterada en la sentencia TC/0073/12, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), que en el numeral 6.8 de la página 12 estableció «que la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad, es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional»; y en la Sentencia TC/0041/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), que señaló en el numeral 9.5 de las páginas 15 y 16 que:*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional). Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional. Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.*

*5.5.- No obstante, el Tribunal Constitucional, cambió el referido precedente en la sentencia TC/0800/23, del veinte (20) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), en donde indicó que «10.5 ... que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en los dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance».

*5.6.- Sobre este particular creemos pertinente que se revise el criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional, observándose las consideraciones de la doctrina sobre la distinción sobre el control de la legalidad de los actos administrativos y el control de constitucionalidad de los actos administrativos, puesto que como se observa en el caso de la especie el decreto objeto de la presente acción de inconstitucionalidad es de efectos particulares, esto genera dos problemas en el ámbito del control de constitucionalidad, por un lado no existe una clara diferenciación en la función de los órganos jurisdiccionales administrativos en cuanto al control de la legalidad de los decretos que tienen un efecto particular, y el control de constitucionalidad de los mismos actos que tienen un efecto particular por parte de la jurisdicción constitucional, puesto que a partir de la decisión anterior ambas jurisdicciones indistintamente realizan el referido control por mecanismos distintos.*

*5.7.- Por lo que a partir de la sentencia TC/0800/23, el Tribunal Constitucional solo limita la admisibilidad de la acción directa de*



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

*inconstitucionalidad a los requisitos descritos en la sentencia la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), en donde se ha dispuesto como requisito de exigibilidad formal de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama, estableciendo en consecuencia que es competente para conocer de la constitucionalidad de los actos jurídicos tanto cuando tienen efectos generales como cuando tienen efectos particulares, atribuyéndose en el caso de las acciones directas de constitucionalidad un control concreto de constitucionalidad, siendo la finalidad de dicho control de constitucionalidad abstracto.*

*5.8.- Lo anterior, como hemos indicado nos permite hacer una distinción entre el control de legalidad y el control de constitucionalidad de los actos administrativos, al efecto, sostiene la doctrina que: "Pero en paralelo al sistema de justicia constitucional, en la Constitución de República Dominicana, a los efectos de asegurar la sumisión y conformidad al derecho de los reglamentos y demás actos administrativos, conforme al principio de la legalidad que deriva del Estado de derecho, también se ha previsto la garantía judicial específica respecto de los mismos a cargo de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, del conjunto de órganos encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de las actuaciones de la Administración, tanto por sus actos, omisiones y en general, la actividad administrativa como por las relaciones jurídico-administrativas en las cuales aquella intervenga. La norma fundamental que constitucionaliza esta jurisdicción en República Dominicana está contenida en el artículo 165.2 de la Constitución, la cual atribuye a los tribunales la misma competencia para conocer de*



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

*los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares [...].*

*5.9.- Igualmente indica el referido autor que: «en la universalidad del control que la Constitución regula respecto de los actos administrativos, es decir, de los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, en el sentido de que todos, absolutamente todos los actos administrativos, pueden ser sometidos a control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, por contrariedad al derecho; es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. La Constitución no admite excepciones y “contrarios al derecho” es una enunciación general que precisamente evita enumeraciones que podrían ser peligrosas al dejar fuera de control algunos actos administrativos. Como en definitiva lo ha decidido el Tribunal Constitucional: Cuando el artículo 165.2 de la Constitución emplea la denominación “contrariedad al derecho”, ello implica contrariedad a la Constitución y, además, a las leyes y demás fuentes de derecho, por lo que la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso- administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional».*

*5.10.- Lo cual apunta hacia la conclusión de que, es de manifiesto la necesidad de delimitar la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y del Tribunal Constitucional, en relación al control de*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucionalidad de los actos administrativos que contienen efectos particulares, puesto que dicha situación jurídica provoca inseguridad jurídica al ser controlados dichos actos, por ambas jurisdicciones de forma indistinta, lo que origina que los accionantes puedan acudir a la sede constitucional sin agotar la jurisdicción ordinaria, que es la jurisdicción competente para controlar los actos administrativos de efectos particulares, esto es que sean cuestionado por contrariar el principio de legalidad o por efecto de alguna incompatibilidad con la Constitución dominicana, por lo que en el caso que nos ocupa el Tribunal Constitucional, utilizando la técnica del overruling debe apartarse del precedente contenido en la sentencia TC/0800/23, y en consecuencia declarar inadmisibles las acciones directas en inconstitucionalidad sobre aquellos actos jurídicos cuyos efectos sean particulares.*

### *V. Conclusiones de opinión*

*ÚNICO: DECLARAR INADMISIBLE la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Leonardo Duarte Nina Fortuna, en contra del artículo 1, número 180 del Decreto núm. 114-21, por alegada violación a los artículos 26, 39.3, 40.5, 69.9 y 74 de la Constitución dominicana, conforme a los motivos expuestos en el presente dictamen, al haberse establecido: Que la norma atacada no constituye una norma objeto del control concentrado en los términos previstos en el artículo 185 numeral 1 de la Constitución, pues aun tratándose de un decreto, sus efectos son de carácter particular y concreto, por lo que su control es competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **6. Celebración de audiencia**

Esta sede constitucional celebró una audiencia pública para el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad de la especie el miércoles veintiséis (26) de febrero del dos mil veinticinco (2025), en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11. A dicha audiencia comparecieron todas las partes involucradas en el presente proceso, las cuales presentaron sus respectivas conclusiones, quedando el expediente en estado de fallo.

#### **7. Documentos que conforman el expediente**

Entre las pruebas documentales aportadas, se distinguen las siguientes:

1. Instancia de acción directa de inconstitucionalidad depositada el doce (12) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024).
2. Copia certificación expedida por el Ministerio de Agricultura.
3. Copia Decreto núm. 114-21, del primero (1<sup>ero</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021).
4. Copia de la cédula de identidad y electoral del señor Leandro Duarte Nina Fortuna.
5. Dictamen del procurador general de la República, recibido el cinco (5) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).
6. Opinión del Poder Ejecutivo, recibida el diecisiete (17) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024) por este tribunal constitucional.



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

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

**8. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución; 9 y 36 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).

**9. Legitimación activa o calidad del accionante**

En cuanto a la legitimación activa o calidad del accionante, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

9.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11.

9.2. El artículo 185.1 de la Constitución dispone que el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer, en única instancia, «las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido». En estos mismos términos se expresa el artículo 37 de la Ley núm. 137-11.



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

9.3. Respecto de la legitimación procesal para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), este tribunal precisó lo siguiente:

*En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

9.4. En el caso que nos ocupa, y en virtud de lo indicado, el Tribunal entiende que el señor Leandro Duarte Nina Fortuna, en su condición de persona física y ciudadano dominicano en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tiene calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.



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

**10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad**

10.1. La acción directa de inconstitucionalidad se encuentra reservada, como proceso constitucional, para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la referida Ley núm. 137-11; es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. En la especie, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna es la declaración de inconstitucionalidad del numeral 180 del Decreto núm. 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo el primero (1<sup>er</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual se le concede el beneficio de la jubilación por antigüedad, en su condición de servidor público.

10.2. El accionante impugna por inconstitucionalidad el numeral 180, del Decreto núm. 114-21, bajo el alegato de que vulnera los artículos 5, 6, 7, 8, 38, 39, 61, 62, 68, 69, 73 y 74 de la Constitución dominicana y que, además, viola los considerandos primero y tercero, y el artículo 7, numeral 5 de la Ley núm. 137-11, sustentando dicha pretensión en lo siguiente:

*[...] Según la matemática el 80% de 100,000.00 es 80,000.00, por lo que resulta ser fácil darse cuenta que hay una violación a la ley de Jubilaciones y Pensiones de la República Dominicana y a la Constitución de la República en su art. 38. 39. 56 y 62 y a las garantías de los derechos fundamentales art. 68 y 69 de la Constitución en el Decreto No. 114/2021, al indicar que la jubilación del accionante es de \$73,888.78, en su numeral 180, por lo que se reputa nulo dicho decreto según el art. 73 de la Constitución e inconstitucional por ser contrario a la constitución en su art. 38, 39, 56,62,68,69,73 y 74.*



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

10.3. Al respecto, tanto el Poder Ejecutivo como la Procuraduría General de la República pretenden la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

10.4. En esta atención, el Poder Ejecutivo, sustenta su opinión en lo siguiente: «...el acto atacado escapa al objeto del control concentrado, de conformidad con la interpretación jurisprudencial dada por el Tribunal Constitucional a su Ley núm. 137-11».

10.5. Por su parte, la Procuraduría General de la República argumenta: «...el decreto es de efectos particulares por lo que no es objeto del control de constitucionalidad, sino que su control está supeditado a la jurisprudencia contenciosa administrativa».

10.6. En relación con a los medios de inadmisión y a la naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad, cabe destacar que el art. 185.1 constitucional prescribe la tipología de actos susceptibles de impugnación por vía de la acción directa de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

*Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*



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

10.7. El artículo 36 de la Ley núm. 137-11, en relación con la acción directa de inconstitucionalidad, establece los actos sobre los cuales es posible interponerla referida acción:

*Objeto del control concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*

10.8. La acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos reglamentos, resoluciones y ordenanzas).

10.9. Cabe indicar que este tribunal constitucional, en un caso similar al que le ocupa, mediante Sentencia TC/0502/21<sup>1</sup>, unificó los criterios establecidos en los precedentes TC/0051/12 y TC/0052/12, ambas decisiones del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), sobre la tipología de los actos impugnados en inconstitucionalidad; específicamente se estableció lo siguiente:

*10.5. (...). Con base en estos motivos, a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en los dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto*

<sup>1</sup> Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/1124/23, del veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) y TC/0922/24, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance.*

10.10. En virtud de lo antes expuesto, procede rechazar el medio de inadmisión planteado por el Poder Ejecutivo y la Procuraduría General de la República en sus respectivos escritos, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

10.11. En efecto, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11,<sup>2</sup> el escrito mediante el cual se presenta la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, citando concretamente las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas. De manera que, desde sus inicios, esta sede constitucional ha exigido que la instancia relativa a una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Artículo 38 de la Ley núm. 137-11: “Acto Introductorio. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas».

<sup>3</sup> El Tribunal Constitucional dictaminó en este sentido a partir de su sentencia TC/0062/12, mediante la cual sostuvo lo siguiente: «La presente acción de inconstitucionalidad comporta tres situaciones que impiden el examen de los alegatos a que ésta se contrae. En primer lugar, el accionante no le expresa al tribunal las razones por las cuales existe infracción constitucional en la ejecución de la ley sobre hidrocarburos, limitándose a señalar varios artículos de la Constitución sin subsumir los mismos al caso en cuestión [...]»



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10.12. Tal como se indica, la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la carta sustantiva; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante. En este tenor, la jurisprudencia de este colegiado requiere como requisito de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y la justificación argumentativa de las normas constitucionales que, a juicio del accionante, resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se demanda.<sup>4</sup>

10.13. Por consiguiente, sin incurrir en meros formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben satisfacer cuatro condiciones: claridad, certeza, especificidad y pertinencia. La claridad exige la identificación en la instancia de la infracción constitucional en términos claros y precisos; la certeza requiere la imputabilidad a la norma infraconstitucional objetada de la infracción denunciada; la especificidad impone argumentar el sentido en que el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución, y la pertinencia implica que las motivaciones aducidas deben revestir naturaleza constitucional, y no legal o referida a situaciones puramente individuales.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Entre otras decisiones, véanse: TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0120/14, TC/0197/14, TC/0359/14, TC/0247/15, TC/0297/15, TC/0061/17, TC/0481/17. Consúltese además al respecto la Sentencia C-987/05 dictada por la Corte Constitucional de Colombia el veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005).

<sup>5</sup> Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0421/19, TC/0267/20, TC/0290/21, TC/0380/21, TC/0028/22, TC/0595/23, entre otras.



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

10.14. En ese sentido, estimamos procedente declarar inadmisibles la referida acción presentada por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna contra el numeral 180 del Decreto núm. 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo el primero (1<sup>er</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual se concede el beneficio de la jubilación y se eleva el monto de pensiones especiales otorgadas por el Estado dominicano por antigüedad a varios servidores públicos, por no satisfacer las prescripciones contenidas en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, al carecer de la exposición de fundamentos de certeza, especificidad y pertinencia, así como de la correcta subsunción de las disposiciones constitucionales alegadamente vulneradas.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las magistradas Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta, Alba Luisa Beard Marcos y Sonia Díaz Inoa, 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 disidente del magistrado Domingo Gil y el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna contra el numeral 180, del Decreto núm. 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo el primero (1<sup>er</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**SEGUNDO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señor Leandro



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

Duarte Nina Fortuna, al Poder Ejecutivo y a la Procuraduría General de la República.

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

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**DOMINGO GIL**

Con el debido respeto que me merece el criterio mayoritario del Pleno del Tribunal, tengo a bien exponer el fundamento de mi voto disidente con relación a esta sentencia.

Aunque de manera tímida, en ese entonces, pues ello no estuvo bien claro y explicitado, a partir de la sentencia TC/0062/12<sup>6</sup> el Tribunal Constitucional

<sup>6</sup> Véase la sentencia TC/0062/12, de 29 de noviembre de 2012. En esta decisión el Tribunal indicó: “La presente acción de inconstitucionalidad comporta tres situaciones que impiden el examen de los alegatos a que ésta se contrae. En primer lugar, el accionante no le expresa al tribunal las razones por las cuales existe infracción constitucional en la ejecución de la ley sobre hidrocarburos, limitándose a señalar varios artículos de la Constitución sin subsumir los mismos al caso en cuestión; en segundo orden, tampoco aporta y mucho menos enuncia las resoluciones que dice haber emitido la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, en consecuencia, el fundamento de esta instancia carece de los elementos que



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adoptó el siguiente criterio: toda persona, física o moral, que acciona en inconstitucionalidad contra una de las normas a que se refiere el artículo 185.1 de la Constitución debe precisar, so pena de inadmisibilidad, los vicios que – según el accionante– afectan la norma atacada. Esta es una exigencia –dice con acierto el Tribunal– que impone el artículo 38 de nuestra ley orgánica, la 137-11. Ese criterio se consolidó con la sentencia TC/0095/12<sup>7</sup>, constituyendo hoy una sólida y arraigada jurisprudencia de este órgano constitucional<sup>8</sup>.

Por tanto, no corresponde a este órgano indagar cuáles son los supuestos vicios que afectan la norma atacada. Esa obligación recae sobre todo accionante. Creo que esta fue satisfactoriamente cumplida en la especie, como veremos a continuación.

*justificarían una acción en inconstitucionalidad, pues en éstas [sic] es preciso identificar objetivamente una norma jurídica que colida [sic] con la Constitución. En tercer lugar, el fundamento de la acción es una alegada ilegalidad en la ejecución de una ley lo que se circunscribe a un control de legalidad de un acto administrativo que escapa al control de este tribunal constitucional”. Y luego agregó: “El accionante no explica las razones por las cuales existe inconstitucionalidad en la ejecución de la ley de marras. Basta con remitirnos a la parte dispositiva de la instancia e incluso al cuerpo de la misma, pues la situación que denuncia no es de la competencia de este tribunal, máxime cuando la alegada inconstitucionalidad no ha sido eficientemente revelada, cuando es este el fundamento esencial impuesto por el legislador constituyente a partir de las disposiciones del artículo 6 de la Ley Suprema”.*

<sup>7</sup> Véase la sentencia TC/0095/12, de 21 de diciembre de 2012. En esta decisión el Tribunal afirmó: “... la jurisprudencia constitucional comparada ha establecido que la demanda en inconstitucionalidad debe contener como presupuesto argumentativo, la identificación de las normas constitucionales que se aleguen violadas por el acto o norma cuestionado en inconstitucionalidad”. Y, a continuación, cita un fragmento de la sentencia C-987/05, dictada por la Corte Constitucional de Colombia el 26 de septiembre de 2005, en la que dicho órgano indicó: “La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (**clara**) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (**cierta**). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (**especificidad**), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (**pertinencia**). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (**suficiencia**)”. Las negritas son mías.

<sup>8</sup> Véase, a modo de ejemplo, las sentencias TC/0150/13, de 12 de septiembre de 2013; TC/0197/14, de 27 de agosto de 2014; TC/0281/15, de 18 de septiembre de 2015; TC/0521/17, de 18 de octubre de 2017; TC/0692/18, de 10 de diciembre de 2018; TC/0570/19, de 11 de diciembre de 2019; TC/0562/20, de 29 de diciembre de 2020; TC/0160/21, de 15 de junio de 2021; TC/0528/22, de 28 de diciembre de 2022, TC/1004/23, de 27 de diciembre de 2023; TC/1177/24, de 30 de diciembre de 2024; TC/1443/25, de 19 de diciembre de 2025; y TC/0017/26, de 9 de febrero de 2026.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la presente decisión, objeto de mi voto disidente, el Tribunal Constitucional ha declarado la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Leandro Duarte Nina Fortuna contra el acápite 180 del decreto 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo el primero (1ro.) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Para sustentar su decisión el Tribunal Constitucional consideró, de manera principal y determinante, lo siguiente:

*[...] el escrito mediante el cual se presenta la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, citando concretamente las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas. De manera que, desde sus inicios, esta sede constitucional ha exigido que la instancia relativa a una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada.*

Tal como se indica, la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Carta Sustantiva; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante. En este tenor, la jurisprudencia de este colegiado requiere como requisito de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y la justificación argumentativa de las normas constitucionales que, a juicio del accionante, resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se demanda.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por consiguiente, sin incurrir en meros formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben satisfacer cuatro condiciones: claridad, certeza, especificidad y pertinencia. La claridad exige la identificación en la instancia de la infracción constitucional en términos claros y precisos; la certeza requiere la imputabilidad a la norma infraconstitucional objetada de la infracción denunciada; la especificidad impone argumentar el sentido en que el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución, y la pertinencia implica que las motivaciones aducidas deben revestir naturaleza constitucional, y no legal o referida a situaciones puramente individuales.

Conforme hemos expuesto anteriormente, en la especie se comprueba que la contrariedad invocada por la parte accionante contra el aludido numeral 180 del Decreto núm. 114-21, concierne a la inobservancia de una norma con rango de ley (en la especie, la Ley núm. 379-11, de 11 de diciembre de 1982, que establece un régimen de Jubilaciones y Pensiones del Estado Dominicano para los Funcionarios y Empleados Públicos), cuyo examen escapa al control del Tribunal Constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad, diseñada para la resolución de conflictos de matices constitucionales.

Sin embargo, el estudio de la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad demuestra lo contrario de lo afirmado por el Tribunal, pues el accionante no sólo valora el decreto atacado frente al contenido de la ley 379, sobre pensiones y jubilaciones civiles del Estado. El accionante va mucho más allá, lo que, lamentablemente, no entendió este órgano constitucional. En efecto, luego de explicar el contexto fáctico en que fue dictado el decreto atacado, el accionante alega que mediante dicho instrumento jurídico el Presidente de la República se arroga atribuciones propias del Legislador, ya que viola lo expresamente dispuesto por dicha ley, colocándose, de ese modo, por encima de la Constitución. Señala, de manera específica (y lo explica), en este sentido, **que el Presidente de la República modificó el contenido de la mencionada**



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

**ley 379**, además de desconocer, por igual, importantes precedentes jurisprudenciales y constitucionales. Indica que, al actuar así, **el Presidente de la Republica ha subvertido el orden constitucional** y, con ello, **el artículo 73 de nuestra Carta Sustantiva**.

Entiendo que esas imputaciones fueron lo suficientemente claras y precisas para que el Tribunal se decidiera a conocer el fondo de esta acción. Con ello cerró al accionante el derecho consagrado por el artículo 185.1, faltando así a la elevada misión que le asigna el artículo 184 de la Constitución.

**Firmado: Domingo Gil, Juez**

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**AMAURY A. REYES TORRES**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 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), salvamos nuestro voto, aunque concurrimos con gran parte de los motivos y con la totalidad del dispositivo. Salvamos nuestro voto para referirnos a la naturaleza y tipología de los actos objetos al control concentrado mediante la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad

\* \* \*

1. El presente proceso constitucional concierne a una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el numeral 180, del Decreto núm. 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo, el primero (1º) de marzo de dos mil veintiuno (2021). La mayoría de los honorables jueces que componen este tribunal



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional ha concurrido en declarar su inadmisibilidad. Coincidió con la solución dada al presente caso y con las motivaciones que dan lugar a la misma.

2. El referido numeral 180, del Decreto núm. 114-21, dictado por el Poder Ejecutivo el primero (1º) de marzo de dos mil veintiuno (2021) dispone la concesión del beneficio de la jubilación y se asigna una pensión del Estado dominicano por antigüedad en el servicio a varios servidores públicos, dentro de lo que se encuentra el del hoy accionante, Leandro Duarte Nina Fortuna.

3. Ahora bien, considero que resulta de especial atención sobre la tipología de los actos impugnados en inconstitucionalidad establecido mediante la Sentencia TC/0502/21. En la referida sentencia se unificó los criterios asentados mediante las sentencias TC/0051/12 y TC/0052/12, cuando los actos sometidos por una acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional asumirá su admisibilidad en caso de que, corresponda a uno cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 185.1 de la Constitución: leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, **independientemente de su alcance** – Párrafo 10.5 -.

4. A partir de la Constitución de la República, del 26 de enero del 2010, se creó el Tribunal Constitucional y en su artículo 185.1 establece como competencia del Tribunal Constitucional conocer en única instancia;

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.



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

5. Este mandato constitucional se encuentra delimitado en los artículos 36 al 49 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011). Específicamente el artículo 36 dispone que: *La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*

**I**

6. En virtud de la Sentencia TC/0502/21, el tribunal asumió que, sin importar la naturaleza y alcance de la actuación cuestionada en acción directa de inconstitucionalidad, basta que presente algunas de las denominaciones indicadas en el artículo 185.1 de la Constitución. En efecto, el tribunal sostuvo:

10.5 En la especie, la unificación se justifica ante la divergencia y posible contradicción entre los criterios utilizados en las decisiones que integran nuestra jurisprudencia, aplicando los precedentes sentados mediante TC/0051/12 y TC/0052/12, ambas decisiones de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), conforme a lo ya explicado. Con base en estos motivos, a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137- 11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en los dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos,



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance.

7. Consideramos oportuno realizar un recorrido del criterio asentado en la referida sentencia TC/0051/12, porque el criterio en la Sentencia TC/0502/21 es erróneo y debería ser reconsiderado. Mediante dicha Sentencia TC/0051/12 se decidió una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.). A través de la referida sentencia se declaró la inadmisibilidad de dicha acción de amparo bajo el criterio de que se interpondrá el control concentrado contra aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general:

8.4. La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. En la especie, el acto impugnado tiene un carácter de puro acto administrativo con efectos particulares, pues el funcionario público que suscribe el oficio impugnado arguye la potestad que le confiere la Ley No.11-92 para reclamar el pago del ITBIS, por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad tributaria y cuya



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia corresponde a las jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 165.2 de la Ley Sustantiva; instancia judicial a la que acudió la propia empresa accionante y que aún no ha rendido fallo definitivo sobre el asunto, según la documentación anexa que reposa en el presente expediente.

8.5. Al tratarse, el caso que nos ocupa, de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad y no de constitucionalidad, dicha circunstancia procesal supone la inadmisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad de conformidad con el precedente constitucional establecido por este mismo tribunal en un caso análogo y decidido mediante la Sentencia TC/0013/12, de fecha diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), cuya ratio decidendi, reza de la siguiente manera: *“En este sentido cabe precisar que en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello”*. Por lo que, en tal virtud, procede declarar la inadmisibilidad del presente asunto

8. Es oportuno señalar que el Tribunal Constitucional asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular (Sentencias TC/0073/12; TC/0259/13), se desprende que:

- Los actos de carácter administrativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control abstracto o de contenido de la norma, el Tribunal Constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).

· Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley núm. 137-11) o por la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley núm. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.

9. En ese contexto el antes referido precedente está correctamente conforme con lo pretendido por el constituyente, en cuanto a la delimitación de la Constitución y la norma en cuestión. Los actos dictados por la administración pública que conlleve la evaluación de la legalidad de los mismos se encuentran debidamente regulados por la ley, mediante la cual ha dejado delimitado las formalidades necesarias y los mecanismos tendentes a controlar la legalidad de los actos administrativa cuestionados.

10. En ese sentido, el Tribunal Constitucional podía conocer una acción directa de inconstitucionalidad cuando lo sometido al control concentrado tenía alcance general y normativo no efectos particulares y concretos. Los actos administrativos de efectos particulares, por lo que solo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (art. 75 de la Ley núm. 137-11) o por la jurisdicción contencioso-administrativa, en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no fundamentales dentro del ámbito administrativo estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional (Art. 53 de la Ley núm. 137-11). Es por ello, que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional. (Sentencias TC/0073/12; TC/0041/13; TC/002617 y TC/0154/18).

### A

11. En este sentido, las antes referidas disposiciones dejan claramente delimitado un mecanismo abstracto y *erga omnes*. Dichas normativas tienen un carácter abstracto, por lo que no se encuentra configurado ante la posible existencia de presentar un proceso litigioso ni un daño concreto, ya que el análisis del control abstracto se centra exclusivamente en la verificación de la compatibilidad o no de lo cuestionado si se encuentra conforma o no con la Constitución. En otras palabras, dada la naturaleza (en principio) objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, la tutela es esencialmente de la supremacía normativa de la Constitución más que en su aplicación en un contexto subjetivo o particular.

12. Es importante, además, de señalar lo que configura la decisión del Tribunal Constitucional, en especial con lo relativo a los efectos de *erga omnes*, implicando que en caso de ser acogida la acción directa de inconstitucionalidad sometida a su análisis en abstracto por vulneración con la Constitución conlleva a efectos generales. Dichos efectos producen la eliminación de lo cuestionado o por mediante sentencias interpretativas, ya sea adictivas al agregar otras interpretaciones o reductoras que reduce o elimina algunos aspectos de la norma cuestionada para que ello, se pueda poner conforme con la Norma Sustantiva.

13. El Tribunal Constitucional dejó claramente asentado, en su momento, el criterio de que, el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infra constitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Sentencias TC/0051/12; TC/0154/18). Criterio este que comparto, ya que la reivindicación de las alegadas violaciones ante la inconformidad de lo decidido mediante un acto administrativo es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativo.

14. Asimismo, quedó claramente definido que, los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades (Sentencia TC/0134/13). Este criterio ha sido reiterado en varias sentencias (Sentencias TC/0041/13 y TC/0154/18).

### B

15. La pretensión, en un principio de la acción directa de inconstitucionalidad es garantizar la supremacía de la Constitución, que no es más que; *Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.* (Constitución; art. 6).

16. En ese sentido, el método concentrado de control de constitucionalidad mediante el sometimiento de una acción directa de incondicionalidad de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas es con la finalidad principal, del juzgamiento de su inconstitucionalidad, y en caso de evidenciar



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la inconstitucionalidad cuestionado, dicha decisión sería la expulsión del ordenamiento jurídico cuyos efectos serían generales *erga omnes*, y en general *ex nunc*, es decir, *pro Juturo*. Cosa que no sucede en los sometimientos de una acción directa de inconstitucionalidad contra actos de alcance y efecto particular y no normativo, ya que únicamente vincularía al accionante o a quién le impacte el acto objetado, como ocurre en la especie.

### II

17. En ese sentido, no basta que se someta al control concentrado mediante una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto cuya denominación sustantiva corresponda con alguno de los nombrados por la Constitución, es necesario que el acto sometido tenga las características que al momento de decidir sobre su inconstitucionalidad produzca los efectos antes referidos *erga omnes*, de forma general y *ex nunc*, a futuro al salir del ordenamiento jurídico.

18. A propósito de lo antes referido, es declarada deducción la necesidad de volver a analizar el fin y los efectos de una acción directa de inconstitucionalidad mediante un control concentrado, en cuanto a que es necesario verificar los efectos que produce una sentencia del Tribunal Constitucional, en especial sobre el *erga omnes* -para todo- y con ello la limitación que produce ante cualquier acto de idéntico nombre que configura la Constitución. Se debe abordar su carácter abstracto versus carácter particular, cuya decisión adoptada en este último, tiene efecto sobre la persona quien pone en movimiento dicho proceso.

19. En efecto, admitir los actos de efecto particulares y concretos como objeto de control por medio de la acción directa supone efectos desproporcionados. Por una parte, desde el principio de la unidad de la Constitución y del principio de corrección funcional, se le reservaría al constitucional una serie de



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

competencias que, desde la Constitución, se designa de manera específica al Poder Judicial (artículos 149 y siguientes; artículo 165 y siguientes), de modo que sus competencias e independiente de aquel poder se vería irrazonablemente afectada. Por otra parte, como fue adelantado más arriba, las partes perderían un grado de jurisdicción - respecto a aquellos procesos que tengan abierta la posibilidad del recurso – y se les privaría - por igual – de un remedio/recurso adecuado y efectivo para la reivindicación de sus derechos e intereses.

20. En efecto, con el criterio de la Sentencia TC/0502/21, esto supondría graves problemas de cara la tutela judicial efectiva. La tutela judicial efectiva supondría el acceso a la justicia donde pueda instruir y adoptar las debidas determinaciones de forma y fondo de sus pretensiones. De modo que, un proceso esencialmente objeto como

21. Si, como un remedio que concreta en su mejor versión el control concentrado de constitucionalidad, un proceso en única y última instancia, esencialmente objeto que realiza no más un juicio de confrontación, la admisibilidad de la acción contra actos administrativos sería frustratoria al sistema general de justicia constitucional y de la justicia ordinaria. Aunque, ciertamente, el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete y garante de la Constitución, todos los jueces y juezas de la república son jueces constitucionales y deben mantener la integridad constitucional en el ámbito de sus competencias, como bien lo indica la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

\* \* \*

22. Atendiendo a lo anterior, y acorde con el procedimiento, fin y efecto del conocimiento de una acción directa de inconstitucionalidad, ante la evidencia de su admisibilidad se debe tener en cuenta no sólo la denominación de uno cualquiera de los actos previstos en el artículo 185.1 de la Constitución, por



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

igual la naturaleza de los actos, es decir, si son de efectos generales y abstractos, que sean realmente normas jurídicas. Así las cosas, el tribunal debería reconsiderar el criterio fijado en la Sentencia TC/0502/21 y volver a nuestro criterio fijado en la Sentencia TC/0051/12. Es cuanto.

**Firmado: Amaury A. Reyes Torres, Juez**

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha cinco (5) del mes de septiembre del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

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