



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0711/26

Referencia: Expediente núm. TC-05-2024-0025, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Gisela Montás Castillo contra la Sentencia núm. 0030-02-2023-SS-00148, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de julio del año dos mil veintiséis (2026).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y María del Carmen Santana de Cabrera, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 0030-02-2023-SSen-00148, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023), cuyo dispositivo estableció lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA de oficio IMPROCEDENTE la presente acción de amparo de cumplimiento, incoada por la señora GISELA MONTÁS CASTILLO contra la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO y su director general JUAN ROSA, el MINISTERIO DE HACIENDA y su ministro, el señor JOSÉ MANUEL VICENTE, por no haberse cumplido el requisito de reclamación previa establecido por los artículos 107 y 108, inciso g), de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Procedimientos Constitucionales y del Tribunal Constitucional, conforme a los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La referida sentencia fue notificada a la recurrente, Gisela Montás Castillo, mediante el Acto núm. 521/2023, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el dos (2) de agosto de dos mil veintitrés (2023), a requerimiento de la secretaria de dicho tribunal.

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

La señora Gisela Montás Castillo interpuso el presente recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante instancia depositada ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el ocho (8) de agosto de dos mil veintitrés (2023), en procura, entre otras cosas, de que este colegiado revoque la sentencia recurrida y ordene que le continúen pagando la pensión por sobrevivencia que le correspondía a su concubino José Antonio Aybar Montero, más el pago retroactivo de los montos dejados de pagar.

El referido recurso fue notificado a las siguientes partes:

1. A la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado y su director Juan Rosa, mediante el Acto núm. 1305/2023, instrumentado por el ministerial Wilfredo Chireno González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).
2. Al Ministerio de Hacienda y su ministro José Manuel Vicente, mediante el Acto núm. 4410/2023, instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Al procurador general administrativo, mediante el Acto núm. 1704/2023, instrumentado por la ministerial Hilda Mercedes Cepeda, alguacil de estrados de la Sexta Sala Civil y Comercial del Distrito Nacional, el treinta (30) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

Todos los actos fueron notificados a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

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

La Sentencia núm. 0030-02-2023-SSen-00148 declaró de oficio la improcedencia del amparo de cumplimiento, fundamentada en lo siguiente:

Improcedencia de oficio por falta de reclamación previa

De entrada, el artículo 104 de la Ley núm. 137-11 establece que: “Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, esta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento”

Respecto de la citada disposición legal, nuestro más alto intérprete constitucional ha señalado: “De tal contenido legal se colige que el amparo de cumplimiento es una acción jurídica que tiene como finalidad hacer efectiva la materialización de una ley o acto de carácter administrativo en interés de vencer la renuencia o resistencia del funcionario o autoridad pública. Con dicha acción, el juez procura



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley”.
(TC/0009/14, de fecha 14 de enero del 2014).

Igualmente, la mencionada alta corte, a través del criterio establecido por medio de la Sentencia TC/0141/18, dispuso acerca de la procedencia del presente cauce constitucional que: “La acción de amparo de cumplimiento está supeditada al cumplimiento de tres requisitos fundamentales: a) que se trate de la vulneración de un derecho fundamental; b) que se pretenda el cumplimiento de una norma legal o acto administrativo, y c) que el reclamante haya exigido su cumplimiento y la autoridad persista en su incumplimiento”.

Sin embargo, indica el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, que: [...].

Cabe destacar que, según nuestro Tribunal Constitucional, es obligación del amparista que acude vía amparo de cumplimiento: “que la exigencia previa de cumplimiento de una norma legal o acto administrativo omitido en relación con amparo de cumplimiento debe ser manifestada por el solicitante de manera expresa, categórica e inequívoca; es decir, la comunicación ha de tener un carácter indudablemente intimatorio y además debe revelarse la persistencia en el incumplimiento de la autoridad emplazada (...). (Sentencia TC/0116/16)

Inclusive, el Tribunal Constitucional ha reiterado que, para solicitar amparo de cumplimiento, es necesario que, el amparista indique en la reclamación previa, la norma legal o administrativa que pretende que se cumpla, esto [con] base [en el] siguiente criterio: “j. De lo anterior se verifica, que las referidas comunicaciones no cumplen las disposiciones establecidas por el artículo 107 de la Ley núm. 137-11,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la medida en que sí bien el accionante mediante dos comunicaciones, del seis (6) de enero de dos mil dieciséis (2016) y diez (10) enero de dos mil veinte (2020), respectivamente, solicitó el reconocimiento de su pensión por antigüedad en el servicio, al director general de la Policía Nacional, las mismas no van dirigidas a requerir el cumplimiento de una norma legal o administrativa, por lo que no se evidencia que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento de un deber legal o administrativo omitido, cuando solamente solicita el reconocimiento de una pensión por antigüedad en el servicio, pura y simplemente, situación que desvirtúa la esencia del amparo de cumplimiento e inclusive el debido proceso enmarcado para este tipo de procesos”. (Sentencia TC/0200/22, de fecha 26 de julio de 2022)

En ese orden, y de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, esta Primera Sala advierte que la parte accionante, señora GISELA MONTÁS CASTILLO, incumplió con el requisito de reclamación previa establecido en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, por cuanto su intimación a las accionadas, conforme se extrae del Acto núm. 908/2020, del 21 de septiembre de 2020, fue realizada a fin de que se hiciera un traspaso de pensión de sobrevivencia, lo que de modo alguno debe ser interpretado en el sentido de conminar a la Administración Pública a cumplir con un deber legal o administrativo omitido, por lo que procede declarar, de oficio, improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento, conforme se hará constar en la parte dispositiva de esta decisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo

La señora Gisela Montás Castillo pretende que este tribunal revoque la sentencia objeto del recurso de revisión y ordene a las partes recurridas el pago de los retroactivos desde dos mil cinco (2005), por ser la continuadora jurídica de la pensión de sobrevivencia que pertenecía a su concubino, José Antonio Aybar Montero. Para justificar sus pretensiones, alega, entre otros motivos, los siguientes:

LOS JUECES DE LA PRIMERA IRA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO. ESTABLECIERON UN SOLO MEDIO DE INADMISION qué fue la Improcedencia oficio por falta de Reclamación. Y en la Página 7 numeral 8 establecieron fue la Improcedencia por falta de reclamación.

Los jueces del tribunal Constitucional pueden comprobar y certificar y ver Que mediante el acto Numero 908-2020 de fecha 21 de septiembre del año Dos Mil Veinte (2020) la parte Accionante cumplió con los mandatos de los artículos 104, 105, 107 Párrafo 2do. De la Ley 137-11) que intimar y poner En mora a la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO Y SU DIRECTOR GENERAL JUAN ROSA, EL MINISTERIO DE HACIENDA Y SU MINISTRO, EL SEÑOR JOSÉ MANUEL VICENTE. Para Que le continuaran pagando la pensión de sobrevivencia que pertenecía a su Concubino José Antonio Aybar Montero. Que la señora GISELA MONTAS CASTILLO, desde el año 2005) no Recibe la pensión de Sobrevivencia que le correspondía por su Concubino de Nombre José Antonio Aybar Montero quien en Vida fue Raso de la Policía Nacional según orden General de fecha 19 de septiembre del Año 1989) la última



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vez que la señora GISELA MONTAS CASTILLO, cobro su pensión fue en el Año 2005) Por un Montos de Cuatro Mil quinientos pesos RD\$4,500).

Que esa interpretación errónea que establecieron los jueces de la primera Ira sala del tribunal superior administrativo le impedido a la señora GISELA MONTAS CASTILLO, el libre Acceso a la seguridad Social que establece el artículo 60 de la Constitución Dominicana.

La recurrente transcribe en su instancia recursiva los artículos 115, 117, 119 y 120, de la Ley 96-04, Institucional de la Policía Nacional, derogada por la Ley 590-2016, disponiendo de esta última los artículos 112, 121, 123 y el artículo 13 de la Ley 107-2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo; además dispone varios precedentes de este tribunal constitucional, igualmente transcribe los artículos 6, 7, 8, 38, 39, 60, 72 y 74 de la Constitución y el artículo 107 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

[...]. LA SENTENCIA NUMERO (030-02-2023-SSN-00148) Deberá ser revocada En todas sus partes ya Que adoleces de los vicios legales constitucionales. Por la interpretación errónea de los alcances legales de los artículos 104, 105, 107 párrafo 2do. De la Ley 137-11) los cuales Estaban en el Acto Numero 908-2020 de fecha 21 de septiembre del año Dos Mil Veinte (2020) la parte Accionante cumplió con los mandatos de los artículos 104, 105, 107 Párrafo 2do. De la Ley 137-11) que intimar y poner En mora a la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO Y SU DIRECTOR GENERAL JUAN ROSA, EL MINISTERIO DE HACIENDA Y SU MINISTRO, EL SEÑOR JOSÉ MANUEL VICENTE. Para Que le continuaran pagando la pensión de sobrevivencia que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pertenecía a su Concubino José Antonio Aybar Montero. Que la señora GISELA MONTAS CASTILLO, y los jueces al estatuir el acto de amparo de cumplimiento han vulnerados y trasgredido la tutela judicial efectiva y el Debido proceso en contra de la señora GISELA MONTAS CASTILLO. [...].

5. Hechos y argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión

El Ministerio de Hacienda de la República Dominicana pretende, mediante su escrito de defensa, que este tribunal ratifique en todas sus partes la sentencia recurrida, fundamentando su petición en los motivos siguientes:

[...]. Como puede evidenciarse, el acto de referencia núm. 908/2020, del ministerial José Alcántara, alguacil ordinario de la Cuarto (sic) Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, de fecha 21 de septiembre del 2020; donde se puede apreciar claramente que no se expresa el requerimiento del deber legal o administrativo que se requiere, y más aún cuando dicho requerimiento procura “traspaso de pensión de sobrevivencia a un miembro de la Policía Nacional, que falleció en el año 1989”, según información tomada de la instancia de la accionante, la misma corresponde su aprobación por ante el Comité de Retiro de la Policía Nacional, resultando que esta institución no figura en el indicado acto núm.908/2020, de fecha 21 de septiembre del 2020, ni fue puesta en causa al presente proceso “[...].

Como se verifica, las solicitudes de las pensiones de los miembros de la Policía Nacional y sus beneficiarios, deberán ser sometidas [ante] el Comité de Retiro de la Policía Nacional, de acuerdo con las condiciones, requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 590-16,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previo a su tramitación ante la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Estado (DGJP) para el pago de las mismas, es decir que el Comité de Retiro de la Policía Nacional se transformará en la entidad responsable de la recepción y validación de las solicitudes de pensiones y otras prestaciones de los miembros de la Policía Nacional;

[...]. Como puede observarse, el rol dado a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones es el de administrador de una nómina de reparto, puesto que los pagos y montos le son sometidos por el Comité de Retiro para su ejecución; por tanto, toda solicitud, prima facie, debe ser autorizada por el Comité de Retiro de la Policía Nacional, como ocurre en el caso que nos ocupa, para su estudio y aprobación. En consecuencia, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda no guardan legitimación pasiva ante la presente acción de amparo de cumplimiento, en virtud del artículo 106 de la Ley núm. 137-11, el cual establece lo siguiente:

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

Por consiguiente, la solicitud de pensión por sobrevivencia correspondiente a un miembro de la Policía Nacional debe ser dirigida al Comité de Retiro de la Policía Nacional y al Consejo Superior Policial, en virtud de las disposiciones expuestas.

Por consiguiente, la presente acción de amparo de cumplimiento también resulta improcedente por no haber demandado a las instituciones encargadas de cumplir con las disposiciones del artículo 123 de la Ley 590-16, donde se evidencia, que la responsabilidad de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrar y dirigir los procedimientos de pensiones de los miembros de la Policía Nacional; es de la competencia del COMITÉ DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL (COREPOL)

La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado y su director Juan Rosa no depositaron escrito de defensa, no obstante haberles notificado el recurso de revisión que nos ocupa, mediante el Acto núm. 1305/2023, instrumentado por el ministerial Wilfredo Chireno González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

6. Fundamentos y argumentos jurídicos del procurador general administrativo

La Procuraduría General Administrativa no produjo escrito de reparos; no obstante, se le notificó el recurso de revisión que nos ocupa, mediante el Acto núm. 1704/2023, instrumentado por la ministerial Hilda Mercedes Cepeda, alguacil de estrados de la Sexta Sala Civil y Comercial del Distrito Nacional, el treinta (30) de agosto de dos mil veintitrés (2023), a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

7. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados en el expediente del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo son los siguientes:

1. Copia de la Sentencia núm. 0030-02-2023-SEN-00148, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Acto núm. 521/2023, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el dos (2) de agosto de dos mil veintitrés (2023), contentivo de la notificación de la Sentencia núm. 0030-02-2023-SS-SEN-00148 a la señora Gisela Montás Castillo, a requerimiento de la secretaria de dicho tribunal.
3. Instancia contentiva del recurso de revisión interpuesto por la señora Gisela Montás Castillo, depositada ante el Centro de Servicio Presencial del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional el ocho (8) de agosto de dos mil veintitrés (2023) y remitida a este tribunal constitucional el doce (12) de enero de dos mil veinticuatro (2024).
4. Acto núm. 1305/2023, instrumentado por el ministerial Wilfredo Chireno González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), contentivo de la notificación del recurso de revisión a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado y a su director, Juan Rosa, a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.
5. Acto núm. 4410/2023, instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintitrés (2023), contentivo de la notificación del recurso de revisión al Ministerio de Hacienda y a su ministro, José Manuel Vicente, a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.
6. Acto núm. 1704/2023, instrumentado por la ministerial Hilda Mercedes Cepeda, alguacil de estrados de la Sexta Sala Civil y Comercial del Distrito Nacional, el treinta (30) de agosto de dos mil veintitrés (2023), contentivo de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

notificación del recurso de revisión al procurador general administrativo, a requerimiento de la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

7. Copia del acta de defunción del señor José Aybar Montero, de la Oficialía de la Delegación de Defunciones de la Junta Central Electoral de Santo Domingo, registrada el trece (13) de octubre de mil novecientos ochenta y ocho (1988), inscrito en el Libro núm. 00222, de registro de defunción oportuna, Folio núm. 0217, Acta núm. 111217, del mil novecientos ochenta y ocho (1988).

8. Certificación del cuatro (4) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), de la Dirección General de la Policía Nacional.

9. Copias de actas de nacimiento y cédulas de las hijas del señor José Antonio Aybar Montero y de la señora Gisela Montás Castillo

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que obran en el expediente y los hechos y argumentos invocados por las partes, el conflicto se origina con una acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la señora Gisela Montás Castillo en contra del Ministerio de Hacienda y su ministro, y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado y su director, en procura de que le fuera transferida la pensión por sobrevivencia en su calidad de concubina del señor José Antonio Aybar Montero, así como los montos por concepto de pensión dejados de percibir desde el dos mil cinco (2005) hasta la fecha.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo fue apoderada para el conocimiento de la referida acción, tribunal que mediante la Sentencia núm. 0030-02-2023-SS-00148, declaró de oficio su improcedencia al considerar que no se cumplió con el requisito de reclamación previa establecido en el artículo 107, sancionado en virtud de lo dispuesto en el inciso g) del artículo 108 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Inconforme con la señalada decisión, la señora Gisela Montás Castillo interpuso el recurso de revisión que hoy nos ocupa.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de los recursos de revisión constitucional de sentencias de amparo, conforme lo disponen los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional estima admisible el recurso de revisión constitucional de la especie, por las siguientes razones:

10.1. El presente caso, tal y como hemos señalado, trata sobre un recurso de revisión interpuesto por la señora Gisela Montás Castillo contra la Sentencia núm. 0030-02-2023-SS-00148, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Dicha decisión declaró improcedente la acción de amparo, por incumplimiento del requisito de reclamación previa, conforme a lo dispuesto en el artículo 107, sancionado en virtud de lo dispuesto en el inciso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) del artículo 108 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

10.2. Conforme a las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo solo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en tercera.

10.3. Acorde a los términos del artículo 95 del referido texto, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo será interpuesto en un plazo de cinco días francos, contados a partir de la fecha de su notificación. En la Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), este tribunal constitucional indicó al respecto que «[e]l plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia».

10.4. De acuerdo con lo establecido en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), dicho plazo es computable únicamente en días hábiles. Este criterio ha sido ratificado en las Sentencias TC/0061/13, del diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013); TC/0199/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0097/15, del veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015); TC/0483/16, del dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciséis (2016); TC/0834/17, del quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017); TC/0548/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), y TC/0200/22, del veintiséis (26) de julio de dos mil veintidós (2022), entre otras.

10.5. Este tribunal constitucional ha podido constatar en los documentos que forman el expediente, que la sentencia recurrida fue notificada al abogado de la parte recurrente, Gisela Montás Castillo, mediante el Acto núm. 521/2023, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, el dos (2) de agosto de dos mil veintitrés



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2023), a requerimiento de la secretaria de dicho tribunal. De ello se infiere que el recurso de revisión fue interpuesto en tiempo hábil.

10.6. En la especie, observamos que no existe constancia de notificación de la sentencia recurrida en la persona o en el domicilio de la recurrente que sirva como punto de partida para el cómputo del plazo para recurrir, tal como lo exigen las Sentencias TC/0109/24 y TC/0163/24. Por el motivo antes indicado, esta sede constitucional aplicará el criterio mantenido ante la inexistencia de notificación del fallo, situación en la cual se determina que el plazo nunca empezó a correr y, por ende, se reputa abierto, por aplicación de los principios *pro homine* y *pro actione*, concreciones del principio rector de favorabilidad.

10.7. Por otra parte, el artículo 96 de la Ley núm. 137-11 dispone que: «El recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada». Al respecto, este tribunal ha podido comprobar que la instancia contentiva del recurso de revisión contiene las menciones exigidas por el referido texto legal, donde la parte recurrente hace constar los agravios que le ha generado la sentencia impugnada.

10.8. Además, para la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11 dispone que la misma está sujeta a que el asunto de que se trate entrañe una especial trascendencia o relevancia constitucional. Este criterio fue interpretado en la Sentencia TC/007/2012, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en la que dispuso que tal condición:

...solo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permitan su esclarecimiento; 2) que propicien por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

10.9. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente, el Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo entraña especial relevancia y trascendencia constitucional, toda vez que le permitirá seguir consolidando su jurisprudencia en torno a la especialidad del amparo de cumplimiento, requisitos y plazos para su procedencia. En consecuencia, procede admitir el trámite y conocer su fondo.

11. En relación con el fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

11.1. La recurrente, Gisela Montás Castillo, interpuso el presente recurso en procura de la revocación de la sentencia recurrida, tras considerar que esta vulnera y transgrede la tutela judicial efectiva y el debido proceso, establecidos en los artículos 6, 7, 8, 60, 68, 69, numerales 1, 2, 4 y 10; 72 y 74 de la Constitución. Esta sustenta su recurso principalmente en que:

[...]. Los jueces del tribunal Constitucional pueden comprobar y certificar y ver Que mediante el acto Numero 908-2020 de fecha 21 de septiembre del año Dos Mil Veinte (2020) la parte Accionante cumplió



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con los mandatos de los artículos 104, 105, 107 Párrafo 2do. De la Ley 137-11) que intimar y poner En mora a la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO Y SU DIRECTOR GENERAL JUAN ROSA, EL MINISTERIO DE HACIENDA Y SU MINISTRO, EL SEÑOR JOSÉ MANUEL VICENTE. Para Que le continuaran pagando la pensión de sobrevivencia que pertenecía a su Concubino José Antonio Aybar Montero. Que la señora GISELA MONTAS CASTILLO, desde el año 2005) no Recibe la pensión de Sobrevivencia que le correspondía por su Concubino de Nombre José Antonio Aybar Montero quien en Vida fue Raso de la Policía Nacional según orden General de fecha 19 de septiembre del Año 1989) la última vez que la señora GISELA MONTAS CASTILLO, cobro su pensión fue en el Año 2005) Por un Montos de Cuatro Mil quinientos pesos RD\$4,500).

Que esa interpretación errónea que establecieron los jueces de la primera Ira sala del tribunal superior administrativo le impedido a la señora GISELA MONTAS CASTILLO, el libre Acceso a la seguridad Social que establece el artículo 60 de la Constitución Dominicana.

[...]. LA SENTENCIA NUMERO (030-02-2023-SSSEN-00148) Deberá ser revocada En todas sus partes ya Que adoleces de los vicios legales constitucionales. Por la interpretación errónea de los alcances legales de los artículos 104, 105, 107 párrafo 2do. De la Ley 137-11) los cuales Estaban en el Acto Numero 908-2020 de fecha 21 de septiembre del año Dos Mil Veinte (2020) la parte Accionante cumplió con los mandatos de los artículos 104, 105, 107 Párrafo 2do. De la Ley 137-11) que intimar y poner En mora a la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO Y SU DIRECTOR GENERAL JUAN ROSA, EL MINISTERIO DE



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

HACIENDA Y SU MINISTRO, EL SEÑOR JOSÉ MANUEL VICENTE. Para Que le continuaran pagando la pensión de sobrevivencia que pertenecía a su Concubino José Antonio Aybar Montero. Que la señora GISELA MONTAS CASTILLO, y los jueces al estatuir el acto de amparo de cumplimiento han vulnerados y trasgredido la tutela judicial efectiva y el Debido proceso en contra de la señora GISELA MONTAS CASTILLO. [...].

11.2. Mediante su escrito de defensa, el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (parte recurrida) planteó, entre otros alegatos, lo siguiente:

[...]. Como puede evidenciarse, el acto de referencia núm. 908/2020, del ministerial José Alcántara, alguacil ordinario de la Cuarto (sic) Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, de fecha 21 de septiembre del 2020; donde se puede apreciar claramente que no se expresa el requerimiento del deber legal o administrativo que se requiere, y más aún cuando dicho requerimiento procura “traspaso de pensión de sobrevivencia a un miembro de la Policía Nacional, que falleció en el año 1989”, según información tomada de la instancia de la accionante, la misma corresponde su aprobación por ante el Comité de Retiro de la Policía Nacional, resultando que esta institución no figura en el indicado acto núm.908/2020, de fecha 21 de septiembre del 2020, ni fue puesta en causa al presente proceso.

[...] como puede observarse, el rol dado a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones es de administrador de una Nómina de Reparto, puesto que los pagos y montos le son sometidos por el Comité de Retiro para su ejecución, por lo tanto, toda solicitud en prima facie, debe ser autorizada por el Comité de Retiro de la Policía Nacional;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como es el caso que nos ocupa, para su estudio y aprobación, por lo tanto la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado y el Ministerio de Hacienda no guardan legitimación pasiva ante la presente acción de amparo de cumplimiento, y en virtud del artículo 106, de la Ley núm. 137-11, el cual establece lo siguiente: “[...]”

Por consiguiente, la presente acción de amparo de cumplimiento también resulta improcedente por no haber demandado a las instituciones encargadas de cumplir con las disposiciones del artículo 123 de la Ley 590-16, donde se evidencia, que la responsabilidad de administrar y dirigir los procedimientos de pensiones de los miembros de la Policía Nacional; es de la competencia del COMITÉ DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL (COREPOL).

11.3. La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró de oficio la improcedencia del amparo de cumplimiento, fundamentándose en:

[...]. Igualmente, la mencionada Alta Corte, a través del criterio establecido por medio de la sentencia TC/0141/18, dispuso acerca de la procedencia del presente cauce constitucional que: “La acción de amparo de cumplimiento está supeditada al cumplimiento de tres requisitos fundamentales: a) que se trate de la vulneración de un derecho fundamental; b) que se pretenda el cumplimiento de una norma legal u acto administrativo, y c) que el reclamante haya exigido su cumplimiento y la autoridad persista en su incumplimiento”

Sin embargo, indica el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, que: [...].

Cabe destacar que, según nuestro Tribunal Constitucional es obligación del amparista que acude vía amparo de cumplimiento: “que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la exigencia previa de cumplimiento de una norma legal o acto administrativo omitido en relación con amparo de cumplimiento debe ser manifestada por el solicitante de manera expresa, categórica e inequívoca; es decir, la comunicación ha de tener un carácter indudablemente intimatorio y además debe revelarse la persistencia en el incumplimiento de la autoridad emplazada (...). (Sentencia TC/0116/16)

Inclusive, el Tribunal Constitucional ha reiterado que, para solicitar amparo de cumplimiento, es necesario que, el amparista indique en la reclamación previa, la norma legal o administrativa que pretende que se cumpla, esto en base al siguiente criterio: “ j. De lo anterior se verifica, que las referidas comunicaciones no cumplen las disposiciones establecidas por el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, en la medida en que sí bien el accionante mediante dos comunicaciones, del seis (6) de enero de dos mil dieciséis (2016) y diez (10) enero de dos mil veinte (2020), respectivamente, solicitó el reconocimiento de su pensión por antigüedad en el servicio, al director general de la Policía Nacional, las mismas no van dirigidas a requerir el cumplimiento de una norma legal o administrativa, por lo que no se evidencia que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento de un deber legal o administrativo omitido, cuando solamente solicita el reconocimiento de una pensión por antigüedad en el servicio, pura y simplemente, situación que desvirtúa la esencia del amparo de cumplimiento e inclusive el debido proceso enmarcado para este tipo de procesos”. (Sentencia TC/0200/22, de fecha 26 de julio de 2022)

En ese orden que antecede, y de acuerdo con las consideraciones expuestas en lo anterior, esta Primera Sala advierte que la parte accionante, señora GISELA MONTAS CASTILLO incumplió con el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requisito de reclamación previa establecido en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, por cuanto su intimación a las accionadas, conforme se extrae el acto núm. 908/2020 de fecha 21 de septiembre de 2020, lo fue a fin de que se haga un traspaso de pensión de sobrevivencia, lo que de modo alguno debe ser interpretado en el sentido de conminar a la Administración Pública a cumplir con un deber legal o administrativo omitido, por lo que procede declarar, de oficio, improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento, conforme se hará constar en la parte dispositiva de esta decisión.

11.4. De lo anterior se infiere que en el presente caso la controversia radica en determinar si la accionante en amparo (hoy recurrente en revisión), previo al sometimiento de la acción de amparo, había requerido el cumplimiento de la norma legal o administrativa cuyo acatamiento pretende, según el requisito previsto en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, que dispone:

Requisito y plazo. Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requiere que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los quince días laborables siguientes a la presentación de la solicitud.

Párrafo I.- La acción se interpone en los sesenta días contados a partir del vencimiento, de ese plazo.

Párrafo II. No será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

11.5. En ese orden, el Tribunal Constitucional ha podido comprobar, a partir de los documentos que forman el expediente, que figura una copia del acto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

invocado por la recurrente para sustentar que cumplió con los mandatos requeridos al efecto.

11.6. Se trata del acto identificado como «Acto de amparo de cumplimiento en virtud de los artículos 104, 105, 107 de la Ley 137-11) para el traspaso de pensión de sobrevivencia», marcado con el núm. 908/2020, instrumentado por el ministerial José Alcántara, alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, el veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

11.7. En dicho acto, la parte hoy recurrente establece que desde dos mil cinco (2005) no recibe la pensión de sobrevivencia que le correspondía a su concubino, el señor José Antonio Aybar Montero (fallecido), quien en vida fue raso de la Policía Nacional. Asimismo, indica que la última vez que percibió dicha pensión fue en el referido año, por un monto de cuatro mil quinientos pesos (\$4,500.00), y que dicho monto había sido incrementado por disposición del presidente de la República, por lo que los valores correspondientes al periodo transcurrido desde dos mil cinco (2005) hasta dos mil veinte (2020) deben ser pagados conforme a dicho aumento, en su condición de continuadora jurídica de la pensión de sobrevivencia.

11.8. De lo anterior se desprende que la recurrente, al establecer los fundamentos justificativos de su acción, incurrió en incongruencia al limitarse a señalar que la acción de amparo de cumplimiento solicitaba el traspaso en virtud de lo dispuesto en los artículos 104, 105 y 107 de la Ley núm. 137-11, sin fundamentar que su pretensión estaba basada en el traspaso de pensión por sobrevivencia.

11.9. No obstante, este tribunal considera que, al tratarse el presente caso del traspaso de una prestación de seguridad social y pese a la incongruencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existente en dicha instancia, las pretensiones de la accionante resultan claras: «la reactivación de la pensión por sobrevivencia». En tal sentido, este colegiado considera que el juez de amparo pudo haber subsanado dicho error, recalificando el expediente y conociendo el caso como un amparo ordinario.

11.10. Por tales razones, este tribunal considera que el juez de amparo actuó de manera incorrecta al no valorar los precedentes constitucionales aplicables en casos similares relativos al traspaso de pensión por sobrevivencia, en los cuales este colegiado ha procedido a subsanar la situación a los fines de garantizar la tutela judicial efectiva al titular del derecho. En dichos precedentes, el Tribunal ha recalificado el expediente y ha otorgado la verdadera naturaleza del conflicto en virtud del principio de oficiosidad y favorabilidad, tal y como lo dispuso la Sentencia TC/0217/18, en la que dispuso:

Es decir, que las formalidades de los actos procesales establecidos en la ley deben ser observados por el juez apoderado del caso; no obstante, de manera excepcional este siempre podrá recalificar un expediente, para otorgarle la verdadera naturaleza del conflicto, en virtud del principio de oficiosidad y del principio de favorabilidad establecidos en la ya referida ley núm. 137-11, lo que no puede hacer el juez es utilizar la técnica del distinguishing para recalificar un expediente y otorgarle otra naturaleza.

j. Este tribunal constitucional, en referencia a la facultad del juez de recalificar un expediente, ha establecido en su Sentencia TC/0064/14, lo siguiente:

u. No obstante esto, este tribunal considera que en la especie se evidencia una situación que fundamenta y le faculta a recalificar el recurso de casación presentado, en un recurso de revisión de amparo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de conformidad con la Ley núm. 137-11. Esta “recalificación” estaría basada, por un lado, en el principio de oficiosidad previsto en el artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11, que establece: Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.

v. Por otro lado, se aplicaría el principio de efectividad, dentro del cual se encuentra la tutela judicial diferenciada, de conformidad con el artículo 7.4 de la referida Ley núm. 137-11, que afirma: Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades. [El subrayado es nuestro]

w. Finalmente, el principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 7.5 de la antes indicada ley, faculta a tomar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando establece: La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. Criterio que ha sido reiterado por este tribunal en varias de sus decisiones, entre las cuales podemos citar, Sentencia TC/0117/14 y TC/457/16, entre otras.

11.11. En ese sentido, el Tribunal procede a revocar la sentencia recurrida y, en consecuencia, conocerá la acción de amparo debido al precedente anteriormente señalado, en su rol de garante de la supremacía de la Constitución y en virtud de los principios de oficiosidad, favorabilidad y tutela judicial efectiva. En atención a lo anteriormente expuesto, la acción será calificada como un amparo ordinario, no como un amparo de cumplimiento, ya que la accionante fundamenta su acción principalmente en las disposiciones contenidas en los artículos 65, 67 y 75 de la Ley núm. 137-11.

12. Inadmisibilidad de la acción de amparo

12.1. La señora Gisela Montás Castillo interpuso una acción de amparo en procura de que el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado procedieran a reactivar el pago por concepto de pensión de sobrevivencia que no recibe desde dos mil cinco (2005) y que le corresponde por ser concubina del señor José Antonio Aybar Montero (fallecido), quien en vida fue raso de la Policía Nacional.

12.2. Las partes accionadas, Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, plantean que el presente caso trata sobre la pensión de sobrevivencia respecto de un miembro de la Policía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional fallecido en mil novecientos ochenta y nueve (1989) que debe ser tramitada a través del Comité de Retiro de la Policía Nacional, y que la propia accionante basa su petición en torno a las Leyes núm. 96-04 y 590-16, que regulan los derechos de los miembros de dicha institución.

12.3. La señora Gisela Montás Castillo aporta documentos que dan cuenta de la calidad que ostentaba para recibir la pensión de sobrevivencia, a saber:

- Certificación emitida por la Dirección Central de Recursos Humanos de la Policía Nacional el cuatro (4) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), donde certifica que el uno (1) de junio de mil novecientos ochenta y nueve (1989) fue concedida la pensión a la señora Gisela Montás Castillo en calidad de madre y tutora de dos (2) hijos menores de edad del extinto alistado.
- Extracto de acta de nacimiento emitida por la Junta Central Electoral correspondiente a la señorita Yesenia, nacida el veintidós (22) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985), cuyos padres son José Antonio Aybar Montero (fallecido) y Gisela Montás Castillo.
- Extracto de acta de nacimiento emitida por la Junta Central Electoral correspondiente a la señorita Yenny Yakaira, nacida el siete (7) de mayo de mil novecientos ochenta y siete (1987), cuyos padres son José Antonio Aybar Montero (fallecido) y Gisela Montás Castillo.

12.4. En adición a los citados documentos, consta en el expediente el Acta de Notoriedad núm. 59-2019, emitida en dos mil diecinueve (2019), relativa a la unión de hecho existente entre los señores José Antonio Aybar Montero (fallecido) y Gisela Montás Castillo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.5. En ese sentido, este tribunal puede evidenciar dos aspectos: 1. la señora Gisela Montás Castillo recibía la pensión de sobrevivencia en calidad de madre de las dos hijas procreadas con el fallecido; 2. la suspensión de la pensión de sobrevivencia en dos mil cinco (2005) coincide con la mayoría de edad alcanzada por la señorita Yenny Yakaira. Otro aspecto relevante es el hecho de que quien otorga la pensión es la Policía Nacional que, en ese momento, era la entidad responsable para autorizar dicho pago.

12.6. Este tribunal considera que, para determinar lo relativo a la unión de hecho acreditada mediante un acto de dos mil diecinueve (2019) y la tramitación de los requisitos necesarios para autorizar la reactivación del pago de la pensión de sobrevivencia suspendida en dos mil cinco (2005), es necesario que el caso sea conocido ante el juez ordinario y que sea puesto en causa el Comité de Retiro de la Policía Nacional, entidad facultada en virtud de los artículos 123 y 130 de la Ley núm. 590-16, que establecen lo siguiente:

Artículo 123. Solicitud de pensiones de los miembros de la Policía Nacional. Las solicitudes de las pensiones de los miembros de la Policía Nacional y sus beneficiarios deberán ser sometidas ante el Comité de Retiro de la Policía Nacional, de acuerdo con las condiciones, requisitos y procedimientos establecidos en esta ley, previo su tramitación ante la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda para el pago de las mismas. Párrafo. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Comité de Retiro de la Policía Nacional se transformará en la entidad responsable de la recepción y validación de las solicitudes de pensiones y otras prestaciones de los miembros de la Policía Nacional. Las funciones de administración y pago de las prestaciones quedarán a cargo de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y del Autoseguro del IDSS.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 130. Comité de Retiro. La Policía Nacional contará con un Comité de Retiro, el cual tendrá a su cargo la tramitación de solicitudes de pago de las pensiones por antigüedad en el servicio, así como el pago de indemnizaciones por retiro y gastos fúnebres de los miembros de la Policía Nacional, de acuerdo a lo dispuesto por el Consejo Superior Policial. El Comité de Retiro operará como una unidad administrativa bajo la supervisión del Consejo Superior Policial. Párrafo. El Consejo Superior Policial deberá establecer mediante norma complementaria la integración y funcionamiento del Comité de Retiro.

12.7. En la Sentencia TC/0091/16, este tribunal constitucional indicó, en este sentido, lo siguiente:

Este tribunal, si bien ha establecido el criterio de la procedencia de la acción de amparo para dilucidar aspectos relacionados con el derecho a la pensión, como por ejemplo, la reclamación del pago de pensiones de sobrevivencia por muerte del compañero concubino [Sentencia TC/0012/12, del nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012)]; la negativa a la devolución de las cotizaciones a los fondos de pensiones [Sentencia TC/0137/13, del veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013)]; el reconocimiento de pensiones a personas envejecientes [Sentencia TC/0203/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013)]; la validez de la exigencia de un documento de identidad para acceder al seguro de pensión [Sentencia TC/0031/14, del catorce (14) de febrero de dos mil catorce (2014)]; así como las anulaciones de pensiones por retiro forzoso en el ámbito policial o militar [Sentencia TC/0071/14, del veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014)]; no menos cierto es que también el Tribunal ha considerado que cuando la reclamación por la vía de amparo se circunscribe a cuestiones de legalidad ordinaria que no involucran la transgresión de algún derecho fundamental o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestiones que impliquen el desconocimiento de su contenido esencial, entonces la acción de amparo no resultaría la vía judicial efectiva para conocer del asunto.¹

12.8. Visto lo anterior, este tribunal observa que no se encuentra ante los supuestos fallados en las referidas sentencias, sino que el caso presenta situaciones de hecho no comprobadas y cuestiones que no son pasibles de ser conocidas mediante el procedimiento de la acción de amparo, sino mediante un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, pues ameritan ser examinadas por un juez ordinario con la finalidad de determinar con certeza la titularidad del derecho a la pensión de sobrevivencia en cuestión, así como la eventual proporción que correspondería a la accionante en caso de ser acogida, total o parcialmente, su pretensión.

12.9. El artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 establece que procede la declaratoria de inadmisibilidad de la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, cuando existen otras vías judiciales que permitan, de manera efectiva, obtener la protección del derecho fundamental invocado. En este sentido, y por las consideraciones antes prescritas, este tribunal constitucional entiende que la vía más adecuada para la tutela efectiva de los derechos que se invocan en la especie es la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante el recurso contencioso administrativo, por tratarse de una acción contra entidades del Estado.

12.10. Por tanto, este tribunal constitucional, en aplicación de los precedentes citados, juzga que procede declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo a que se contrae el presente caso, por existir otra vía judicial efectiva para dilucidar lo pretendido en la acción.

¹ Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0660/16, del ocho (8) de diciembre del dos mil dieciséis (2016); TC/0080/17, del nueve (9) de febrero del dos mil diecisiete (2017); TC/0676/17, del ocho (8) de noviembre del dos mil diecisiete (2017); y TC/0682/23, del doce (12) de octubre del dos mil veintitrés (2023); entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.11. Por último, de conformidad con el criterio establecido por este tribunal en la Sentencia TC/0358/17, del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017), es necesario precisar que la presente declaratoria de inadmisibilidad opera como una causa de interrupción de la prescripción civil, la cual, por tanto, se adiciona a las ya previstas por los artículos 2244 y siguientes del Código Civil. Ello significa que sigue abierto el plazo que en derecho tiene el accionante con relación al presente caso, a condición de que su acción de amparo haya sido interpuesta dentro del plazo de ley, de conformidad con lo que al respecto determine el juez de fondo.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Manuel Ulises Bonnelly Vega y José Alejandro Vargas Guerrero, 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 Miguel Valera Montero, primer sustituto. Consta en acta el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Gisela Montás Castillo contra la Sentencia núm. 0030-02-2023-SS-00148, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Gisela Montás Castillo y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00148, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023), de conformidad con las precedentes consideraciones.

TERCERO: DECLARAR inadmisible, por la existencia de otra vía, la acción de amparo interpuesta por la señora Gisela Montás Castillo contra el Ministerio de Hacienda y su ministro; la Dirección General de Pensiones y Jubilaciones a Cargo del Estado y su director, de conformidad con las precedentes consideraciones.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución, y 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENAR la comunicación por Secretaría, de la presente sentencia, para su conocimiento y fines de lugar, a la señora Gisela Montás Castillo, al Ministerio de Hacienda y su ministro; a la Dirección General de Pensiones y Jubilaciones a Cargo del Estado y su director, y al procurador general administrativo.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marcos, jueza; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe a nuestro desacuerdo respecto a la decisión tomada por la mayoría. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

2. En la presente decisión, la mayoría de este Tribunal procedió a acoger el recurso de revisión constitucional contra sentencia de amparo, a revocar la decisión recurrida y a inadmitir la acción de amparo en razón de existir otra vía efectiva para la protección del derecho fundamental vulnerado.

3. El presente voto disidente lo emitimos en razón de que, a nuestro juicio, si bien procedía acoger el recurso de revisión y revocar la sentencia recurrida por las razones expuestas en la presente decisión y recalificar la acción de amparo de cumplimiento a un amparo ordinario, este colegiado debió de conocer el fondo del mismo y decidir respecto de la calidad de la accionante como continuadora pensional supérstite para fines de reactivar, con efecto retroactivo, la pensión que recibió hasta 2005.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. La negativa de la mayoría para decidir el fondo de la acción se resume, esencialmente, en que:

f. Este tribunal considera que para determinar lo relativo a la unión de hecho acreditada mediante un acto del año 2019 y la tramitación de los requisitos necesarios para autorizar la reactivación del pago de la pensión de sobrevivencia suspendida en el año 2005, es necesario que el caso sea conocido ante el juez ordinario y que sea puesto en causa el Comité de Retiro de la Policía Nacional, entidad facultada en virtud de los artículos 123 y 130 de la Ley núm. 59-16 que establece lo siguiente:

[...]

h. Visto lo anterior, este tribunal observa que no se encuentra ante los supuestos fallados en las referidas sentencias, sino que el caso presenta situaciones de hecho no comprobadas y cuestiones que no son pasibles de ser conocidas mediante el procedimiento de la acción de amparo, sino mediante un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, pues ameritan ser examinadas por un juez ordinario con la finalidad de determinar con certeza la titularidad del derecho a la pensión de sobrevivencia en cuestión, así como la eventual proporción que correspondería a la accionante en caso de ser acogida, total o parcialmente, su pretensión.

5. Respetuosamente, disintimos de la posición mayoritaria, pues ese ejercicio de valoración no resulta de una complejidad tal que pueda escapar a la competencia del juez de amparo y, de hecho, ha sido realizado por este mismo colegiado en diversas oportunidades por la naturaleza misma del derecho a la pensión de sobreviviente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Respecto al derecho a la pensión de superviviente, resaltando su relevancia constitucional, ya hemos señalado lo siguiente:

j. [...] este Tribunal Constitucional se ha referido a la naturaleza eminentemente protectora de la pensión de sobreviviente y, en este sentido, en su Sentencia TC/0453/15, ha establecido que la misma requiere de un tratamiento eminentemente protector, dado que su beneficiario se ha visto privado de manera involuntaria del apoyo económico del pensionado o afiliado, por lo que su finalidad es garantizar que su muerte no impida que este pueda atender las necesidades propias de su subsistencia y hacer frente a las contingencias que se han podido generar tras el fallecimiento....
[reiterado en la sentencia TC/0261/16]

7. De otro lado, en lo que respecta al amparo como vía para la protección del derecho a la pensión de superviviente, igualmente sostuvimos, en la sentencia TC/1261/25, lo siguiente:

10.8. En materia de pensiones por sobrevivencia vale resaltar la Sentencia TC/0272/24, en donde se revocó una inadmisión fundada en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 y se ordenó conocer el fondo del asunto, reiterándose el criterio de la efectividad del amparo para conocer de tales casos, dictando que:

Al estudiar la sentencia recurrida y la casuística de la especie, este tribunal constitucional estima que la decisión adoptada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo fue errada en la medida de que debió conocer de los méritos que constituyen la acción de amparo de la que fue apoderada por la señora Mercedes Francisca Hernández Monegro al considerar que la línea jurisprudencial trazada por este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado se orienta a examinar aquellos casos, como el que nos ocupa, en los que convergen presupuestos que justifican ser considerados, como es la edad de la accionante y la materia que concierne al derecho fundamental a la seguridad social y su ámbito de aplicación, en virtud del principio de efectividad (...).

8. Finalmente, en cuanto a la complejidad de la valoración de hechos y pruebas relacionados a la unión de hecho de la accionante y el fallecido a los fines de otorgar la pensión [que en este caso sería la reactivación con efecto retroactivo de una pensión ya existente], este colegiado ha procedido a realizar dicho ejercicio en varias ocasiones previas al caso que ahora nos ocupa desde la sentencia TC/00012/12. Solo para mencionar dos casos, puedo referirme a los siguientes:

a. En nuestra sentencia TC/0220/19, no solo rescatamos la valoración de las condiciones de las uniones de hecho, se valoraron actos como una declaración jurada de “convivencia marital” y un acto de notoriedad, resaltando que dichos las actuaciones de notarios contenidas en dichos actos auténticos “están investidas de fe pública y fuerza probatoria sobre las comprobaciones que estos realicen hasta que sean impugnadas en inscripción en falsedad”. [literal h, p. 21] Procedimos a confirmar la decisión del juez de amparo en otorgar la pensión, en razón de la inexistencia de evidencia de que no se cumplieran los requisitos de singularidad del artículo 55.5 [de no cumplirse, puede rechazarse, pues el punto es el conocimiento del fondo] y porque el juez de amparo “ponderó los elementos de prueba donde quedó demostrada la existencia de una unión de hecho estable” [literal l., p. 23]

b. Por otro lado, en nuestra sentencia TC/0820/24 procedimos a analizar la validez de una unión libre para fines de otorgar pensión de pareja superviviente, así como de los documentos probatorios de dicha calidad [literales ee. y ff., págs. 52 y 53]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. El presente caso se reviste una particularidad y es que la accionante había recibido una pensión a administrar en calidad de “madre y tutora de las hijas” del fallecido. Esto hace pensar que la pensión fue otorgada a las hijas y que, por dicho motivo, al llegar ambas a la mayoría de edad, podía serle retirada y quedar ella desamparada. Sin embargo, la mayoría debió tomar en consideración que dicha pensión fue otorgada en el año de mil novecientos ochenta y nueve (1989), cuando aún ni la legislación ni la jurisprudencia habían reconocido la unión libre o consensual y sus consecuencias jurídicas como una reivindicación a la protección de la familia ante las situaciones sociales que se presentaban en nuestro país. Así, no es hasta el año 2001 que es reconocida por la Suprema Corte de Justicia – momento en el cual la accionante todavía recibía la pensión que ahora solicita le sea reactivada – para luego ser incluida también en la reforma constitucional dominicana de dos mil diez (2010) y luego reconocida también en diversas decisiones de este colegiado, algunas de ellas citadas en el presente voto. Adicionalmente, la accionante nació en el año de 1963, por lo que al presente año 2026 habrá cumplido sesenta y tres (63) años, lo que ameritaría ponderar una tutela judicial diferenciada para que le sea restablecida una pensión de cuatro mil quinientos pesos dominicanos (RD\$4,500.00), pues lo que, en nuestra opinión consiste en el punto a resolver es (i) una calidad que no ha sido cuestionada y cuya prueba a valorar estaría vinculada a hechos sucedidos hace casi cuarenta años y (ii) una vez aclarada dicha calidad, amerita una tutela judicial diferenciada para que ser beneficiada de las consecuencias jurídicas derivadas de la jurisprudencia fijada a partir de 2001 y la reforma constitucional de 2010.

10. Coincidimos en la necesidad de hacer parte del contradictorio al Comité de Retiro de la Policía Nacional, pero eso pudo haberlo hecho este colegiado luego de revocar la decisión recurrida y fijar una audiencia para conocer los méritos del fondo de la acción de amparo, lo cual debió ser la vía tomada por este colegiado. La protección requerida por el reconocimiento – jurisprudencial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y, posteriormente, por una reforma constitucional – de la unión consensual como parte de la protección del derecho fundamental a la familia, unido a la edad de la accionante y al hecho de que la pensión que le fuese otorgada era la que el marco jurídico existente posibilitaba de manera limitada y discriminatoria en su momento, marco que cambió en 2001 pero fue arbitrariamente ignorado con el retiro de la pensión, ameritaban que este colegiado retuviese el conocimiento del fondo y decidiera el mismo.

11. En nuestra opinión, no procedía declarar la acción de amparo inadmisibles por existir otra vía efectiva, pues ya hemos sostenido que el amparo es la vía más efectiva para la salvaguarda del derecho a la seguridad social, específicamente a la pensión por supervivencia para fines de su reconocimiento, lo cual, respetuosamente somos de opinión que este colegiado debió extender a la reactivación solicitada. En este caso, no existía controversia respecto de la calidad de pareja superviviente de la accionante, en cuanto a la validez de su relación en unión libre con el fallecido, lo que no impedía a este colegiado valorar las pruebas pertinentes para confirmar la validez de la referida unión libre y celebrar una audiencia a los fines de hacer contradictorio el debate sobre la misma, así como la reactivación de la pensión con la parte actualmente a cargo de su pago [Comité de Retiro de la Policía Nacional] y decidir si procedía o no la reactivación reclamada.

Miguel Valera Montero, juez primer sustituto

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintiséis (26) del mes de junio del año dos mil veintiséis (2026); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria