



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0734/26

Referencia: Expediente núm. TC-05-2025-0024, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Leonardo Alcides García Villanueva, contra la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de agosto del año dos mil veintiséis (2026).

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, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, 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 185.4 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 en materia de amparo de cumplimiento recurrida en revisión constitucional

La Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024). Esta decisión concierne a la acción de amparo de cumplimiento promovida por el señor Leonardo Alcides García Villanueva contra la Junta Central Electoral el quince (15) de octubre del dos mil veinticuatro (2024). El dispositivo de la indicada sentencia reza como sigue:

PRIMERO: DECLARA IMPROCEDENTE la presente acción de amparo de cumplimiento interpuesta por el señor LEONARDO ALCIDES GARCÍA VILLANUEVA contra la JUNTA CENTRAL ELECTORAL y ROMÁN ANDRÉS JAQUEZ LIRANZO, en virtud del artículo 108 literal d) de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: DECLARA libre de costas el presente proceso, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución y 7.6y 66 de la Ley núm. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: ORDENA a la secretaría general, que proceda a la notificación de esta sentencia a las partes envueltas, así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el boletín del Tribunal Superior Administrativo, según el artículo 55 de la ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872 fue notificada por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo a la parte recurrente, el señor Leonardo Alcides García Villanueva, a través de su apoderado especial, el quince (15) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo de cumplimiento

El presente recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872 fue interpuesto por el aludido recurrente en revisión, señor Leonardo Alcides García Villanueva, mediante instancia depositada en el Centro de Servicios Presenciales del Palacio de Justicia de la Cortes de Apelación del Distrito Nacional el veintidós (22) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024), el cual fue remitido a esta sede constitucional el trece (13) de enero de dos mil veinticinco (2025).

La instancia que contiene el recurso de revisión constitucional que nos ocupa fue debidamente notificada a la parte recurrida, la Junta Central Electoral, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), mediante el Acto núm. 1018/2024, instrumentado por el ministerial Roberto Eufracia Ureña.¹

¹ Alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Según se ha indicado, mediante la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SS-00872, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), se declaró la improcedencia del amparo de cumplimiento. La indicada jurisdicción fundamentó esencialmente dicha sentencia en los argumentos siguientes:

8. Que no obstante el accionante haber dado cumplimiento a lo que establecen los artículos 105, 106 y 107 de la Ley núm. 137-11, es decir, tener legitimidad y haber puesto en mora dentro de plazo a la parte accionada resulta evidente el hecho de que, a través de la presente acción de amparo de cumplimiento, se ataca únicamente la validez del Decreto núm. 438-23, de fecha 18/09/2023, emitido por Luis Abinader, Presidente de la República Dominicana, toda vez que alega que la pensión que le corresponde es la de la Resolución núm. 16-2023, de fecha 01 de junio de 2023, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral que establece que le corresponde el 60% del promedio de sus últimos doce sueldos, en contraposición a la pensión de RD\$80,000.00 que dispone el Decreto núm. 438-23, cuestionado la validez del segundo acto administrativo frente al primero, de manera que se declara improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento en virtud del artículo 108 literal d) de la Ley núm. 137-11, tal y como se hará constar en la parte dispositiva.

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

El señor Leonardo Alcides García Villanueva, parte accionante en amparo de cumplimiento y actual recurrente en revisión constitucional, solicita que se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acoja su recurso de revisión y, consecuentemente, que se revoque la recurrida sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872. Para lograr este objetivo, expone esencialmente los siguientes argumentos:

a) Violación a la tutela judicial efectiva, al debido proceso de ley, al derecho de defensa y distorsión del contenido de la acción de amparo (violación del principio de inmutabilidad del proceso). El tribunal a quo en su sentencia incurre en desnaturalización del objeto de la causa incurre en errónea interpretación del derecho u consecuentemente, vulnera la tutela judicial efectiva y el debido proceso (Art. 69 Constitución)

(...)

21. El contenido de la acción de amparo constitucional, del cual deriva la sentencia impugnada no expresa en ninguno de sus motivos argumentativos, mucho menos en las conclusiones del accionante, que se ataca ningún decreto, como erróneamente lo entendió el tribunal a quo; de hecho, ese decreto fue depositado por la accionada un día antes de las discusiones orales sobre el fondo, el cual no era del conocimiento del accionante hasta ese momento. Sin embargo, el tribunal aduce que la acción constitucional de amparo únicamente ataca el decreto número 438-23, lo que constituye una distorsión del contenido de la acción, ya que nunca le fue solicitada la invalidez ni se ataca dicho acto; lo que sí se reclamó en la acción, ya que nunca le fue solicitada la invalidez ni se ataca dicho acto; lo que sí se reclamó en la acción de amparo es que la Junta Central Electoral tiene su propio sistema de pensiones para los servidores de esa institución; que tiene un reglamento que rige las relaciones laborales con sus servidores, El acto más evidente de esto es que el Pleno de la JCE emitió la resolución Núm. 06/2023 de fecha 1 de junio del 2023, mediante la cual concede la pensión al servidor



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LEONARDO ALCIDES GARCÍA VILLANUEVA, con anterioridad a la emisión del mencionado decreto. (SIC)

22. La acción de amparo depositada tiene por objeto el cumplimiento de esa resolución que es un acto administrativo que concede derechos fundamentales, como la protección de un servidor en el retiro por la antigüedad en el servicio que a su vez constituye reconocimiento de derechos a la seguridad social; salud; alimentación y protección de la persona de la tercera edad, todos desconocidos por el tribunal a quo, a pesar de su obligación de tutelarlos por la vía más idónea que es el amparo de cumplimiento, por ser la más expedita.

23. Al hilo de lo anterior, debe precisarse que al haberse desnaturalizado el objeto del recurso, la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo incurrió en un error de apreciación de la cuestión fáctica planteada que le llevó, a su vez, a rechazar la solución propuesta luego de colocarlos en una realidad procesal distinta a la que le era aplicable. Esto así porque la presentación por parte de la Junta Central Electoral de un decreto contentivo de una supuesta pensión otorgada por el Poder Ejecutivo a favor del señor Leonardo Alcides García Villanueva -que ni siquiera era del conocimiento de éste, constituyó una acción accesorio de la JCE que de ningún modo podía transmutarse en el objetivo procesal del accionante mediante una tergiversación arbitraria del juzgador.

24. Por tanto, al ser desnaturalizada la acción en su objeto procesal, el tribunal incurrió en violación del principio de inmutabilidad del proceso, tipificándose una clara violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva en perjuicio del recurrente, quien ha sido víctima de un hecho concreto de violación de sus derechos por parte de una institución pública a la que ofreció sus servicios por 17 años.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. La Quinta Sala del TSA ha alterado la situación procesal del litigio, por cuanto el objeto del recurso de amparo de cumplimiento no era el cuestionamiento de una supuesta pensión —que ni siquiera ha sido efectiva— otorgada por el Poder Ejecutivo mediante una modalidad que no es la que rige en la JCE, en razón de que la que le corresponde es la que dispuso el Pleno de la JCE en vista de que esta institución tiene un régimen de pensión especial que se rige por su Reglamento del Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones. Por lo antes dicho se advierte en la sentencia impugnada una violación flagrante del artículo 69 de la Constitución.

(...)

29. Declarar la improcedencia de una acción de amparo que el propio juzgador ha considerado que reúne las condiciones de admisibilidad, por su oportunidad y legitimidad procesal, utilizando el argumento de que se le opone lo establecido en el ordinal d) del Artículo 108 de la Ley 137-11, a saber: d) Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo, constituye una tergiversación antijurídica.

30. En el numeral 8 de la Sentencia impugnada, la sala juzgadora en amparo establece que declara la improcedencia del recurso de amparo de cumplimiento porque la parte accionante cuestiona “la calidez del segundo acto administrativo frente al primero”. Se señala como segundo acto administrativo al Decreto 438-23 d/f 18/09/23, al cual no se refiere en ninguna de sus partes la instancia introductoria de la acción de amparo de cumplimiento ni ningún otro escrito o declaración producidos por el accionante y sus abogados, debido a que esto fue un asunto que surgió sorpresivamente el día fijado para la audiencia de conclusión del proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. de manera específica, en las páginas 5 y 6 de la Sentencia atacada se transcribe de manera textual la respuesta que dio el hoy recurrente al intento de la Junta Central Electoral de desviar el proceso hacia el denominado por el tribunal aquo “segundo acto administrativo”, el cual no formaba parte del proceso. En la réplica, se reiteró que de lo que se trata es de corroborar si la JCE había emitido la resolución cuyo cumplimiento se invoca, y si se había probado el incumplimiento de la misma. A seguidas, re reiteraron las conclusiones del acto introductorio de instancia. La invocación de la invalidez del llamado “segundo acto administrativo” resulta una invención de los juzgadores, porque tal cosa nunca se produjo por parte del hoy recurrente.

(...)

b) Falta de motivación al no tener la resolución atacada el contenido necesario para satisfacer la obligación de motivación, como parte de la sujeción a la garantía constitucional del debido proceso

(...)

37. La sentencia impugnada no contiene motivos para su justificación, apenas contiene una breve explicación en el que se pretende dar validez a la decisión, en la cual se evidencia una alteración, distorsión y desnaturalización de la acción que le fue presentada. El único motivo presentado al respecto, que es contradictorio con los demás y que en su propio contenido existe contradicción entre una parte y la otra, es el número 8 de la página 9 (...).

39. El tribunal a quo no justifica con motivos lógicos, coherentes y suficientes por qué asume que se cuestiona la validez del decreto 432-23, lo que en ningún momento ha sido solicitado ni argumentado por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte accionante, dado que ésta se ha limitado a solicitar el cumplimiento de la pensión que le otorgó por resolución el Pleno de la JCE. El accionante, además, por mandato de la ley y los reglamentos institucionales, durante el proceso de ejecución de dicha pensión tiene derecho a que se les paguen sus salarios que es un asunto social y de orden público, pues esto entraña el medio de vida y subsistencia del servidor en estado de retiro, máxime cuando la supuesta pensión otorgada por el Poder Ejecutivo en el referido decreto, no solo nunca fue solicitada por el servidor sino que no ha sido activada, según revela la propia admisión de la JCE en declaraciones transcritas en la página 5 de la sentencia impugnada (“él tiene una pensión que se ha negado a recibir”, dice de manera expresa la defensa de la JCE).

40.- Más aun, dicha supuesta pensión no le había sido notificada previamente al señor Leonardo Alcides García Villanueva, quien se enteró de su existencia con el depósito en el tribunal después de haber emprendido su acción de amparo de cumplimiento. Fijaos, honorables magistrados, que en el escrito de acción de amparo de cumplimiento no se hace la mínima mención de este decreto 438-23, pues se ignoraba su existencia; en tanto, como acto que supuestamente beneficia al accionante, debió serle notificado. Por lo que resulta evidente que de lo que se trata es del desconocimiento del derecho ya adquirido por el hoy recurrente mediante la resolución 16/23 emitida por el Pleno de la Junta Central Electoral, la cual no ha sido revocada ni por esa institución ni en ninguna otra instancia, por lo que está amparada por la presunción de validez de los actos administrativos, al tenor de lo establecido en el Artículo 10 de la Ley 107-13.

41. El único motivo en el que en la sentencia se pretende justificar la improcedencia de la acción de amparo (validando de ese modo la violación de los derechos fundamentales del accionante por parte de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JCE) es un supuesto cuestionamiento a la validez del Decreto núm..438-23, aunque sin dejar de reconocer que se cumplieron en la instancia los requisitos para la admisibilidad del recurso de amparo de cumplimiento. Sólo basta leer donde dice que “no obstante el accionante haber dado cumplimiento a los artículos 105, 106 y 107 de la ley núm.137-11, se ataca únicamente la validez del Decreto nú.438-23”; lo cual constituye una inexactitud y contradicción en este mismo motivo cuando habla al mismo tiempo de la “Resolución número 16/2023 emitida por el Pleno de la Junta Central Electoral que establece que le corresponde una pensión (...). (SIC)

42. El colegiado a quo omite referirse al Reglamento de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral, mismo que es el aplicable en lo concerniente a los servidores de la referida institución. En ningún caso quien es titular de un beneficio del plan de retiro de su institución puede ser afectado por la sustitución arbitraria del mismo por un beneficio menos favorable, que es lo que ha pretendido hacer la JCE y que ha sido validado por el tribunal a quo, lo que implica falta de motivación en la decisión.

43. Aparte de esa falta de motivación se aprecia en el único motivo esgrimido por el colegiado a quo una ilogicidad manifiesta al asumir que se ataca un acto al cual en ninguna parte del contenido de la acción se hace referencia; que en la acción no se solicita su invalidez. Además, con la declaración de improcedencia de la acción se vulnera el derecho al salario durante el procedimiento de puesta en ejecución de la pensión, en violación a lo que establece la ley los reglamentos internos de la JCE. Esa ilogicidad contraviene con lo establecido por el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, y los precedentes vinculantes antes señalados del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esas atenciones, el señor Leonardo Alcides García Villanueva concluye de la siguiente forma:

PRIMERO: DECLARAR, conforme lo dispone el Artículo 100 de la Ley Núm. 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, la especial trascendencia y relevancia constitucional del recurso de revisión constitucional contra la Sentencia No. 0030-1643-2024-SSen-00872, del 06/11/2024, de la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: DECLARAR ADMISIBLE, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional contra la Sentencia No. 0030-1643-2024-SSen-00872, del 06/11/2024, de la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haber sido interpuesto en tiempo hábil y conforme a las formalidades establecidas en la materia.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Sentencia No. 0030-1643-2024-SSen-00872, del 06/11/2024, de la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, por los agravios constitucionales que han quedado verificados y probados mediante el recurso de revisión de que se trata.

CUARTO: ACOGER las conclusiones del Recurso de Amparo de Cumplimiento depositado en el Tribunal Superior Administrativo en fecha 15 de octubre del 2024, y en consecuencia: A) ORDENAR a la Junta Central Electoral (JCE) y Román Andrés Jáquez Liranzo, dar cumplimiento a la Resolución 16/2023 de fecha de fecha uno (1) de junio del año dos mil veintitrés (2023), dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral (JCE) (...) en la que se acoge la pensión del accionante señor Leonardo Alcides García Villanueva; B) ORDENAR a la Junta Central Electoral (JCE) y Román Andrés Jáquez Liranzo, que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dicho cumplimiento implica hacer efectiva la pensión del accionante por el 78% de su salario del último año que es de RD\$189,7500.00, que asciende a un monto de RD\$148,005.00; C) ORDENAR a la Junta Central Electoral y su presidente Román Andrés Jáquez Liranzo, pagar, de forma inmediata y sin dilación alguna ni formalismos, al señor Leonardo Alcides García Villanueva, todos los salarios caídos completos al cien por ciento por un monto de RD\$189,750 cada mes, desde el mes de marzo del 2023 (desvinculación revocada por resolución 16/2023) hasta la fecha, sin límites hasta que se cumpla con la pensión dispuesta por Resolución 16/2023 (...), lo que a la fecha van 20 meses sin pagar que suma un total de RD\$3.795,000.00, más los meses que vayan cayendo, de acuerdo al artículo 66 de la ley 41-08; D) ORDENA a la Junta Central Electoral y a su presidente Román Andrés Jáquez Liranzo pagar al accionante Leonardo Alcides García Villanueva dos vacaciones que les corresponderían en el tiempo que lo han mantenido ilegalmente fuera de nómina. Que suma un total de Quinientos Diecisiete Mil Quinientos Pesos (RD\$517,500.00); E) CONDENAR a la Junta Central Electoral (JCE) y Román Andrés Jáquez Liranzo al pago de un astreinte de CIEN MIL PESOS (RD\$100,000.00) por cada día de retardo en cumplir lo ordenado mediante la sentencia a intervenir (...)

QUINTO: *DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional de sentencia en materia de amparo de cumplimiento

La Junta Central Electoral (parte recurrida en revisión) depositó su escrito de defensa con relación al recurso de revisión que nos ocupa el veintisiete (27) de enero de dos mil veinticuatro (2024), ante el Centro de Servicios Presenciales del Palacio de Justicia de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y solicitó el rechazo del recurso de revisión con base en los siguientes argumentos:

***POR CUANTO:** Que el artículo 3 del reglamento del Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral, establece que fondo se alimentará de un seis por ciento (6%) que aportaran los Miembros, funcionarios y Empleados del Sueldo Básico y la Junta Central Electoral Aportará una Suma Equivalente al Seis por ciento (06%) del Pago de la nómina laboral de pago.*

***POR CUANTO:** Que el artículo 5 del reglamento del Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral, establece que al momento de creado dicho reglamento "a todo funcionario o empleados activos que tenga más de veinte(20) años de servicio en la institución y los que tengas más de veinte (20) años completados con tiempo de servicio en otros Organismos del Estado, se les descontar de sus respectivos sueldo mensual, un cuatro por ciento (4%) para los fines exclusivos de la ley No. 379, sobre Jubilaciones y pensiones del Estado Dominicano, para Funcionarios y empleados Públicos de fecha 11 de diciembre del 1981, y pueden optar por los beneficios de dicha ley.*

***POR CUANTO;** Que de conformidad con el principio de seguridad jurídica, expresado en el artículo 110 de la Constitución de la República Dominicana, las partes y sus defensas técnicas no pueden*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suprimir, limitar o sustituir las formalidades de rigor de las acciones, demandas, actos procesales y las vías de recursos, así como también los plazos procesales y los procedimientos judiciales existentes en el ordenamiento jurídico, para cada caso, dado que esas formalidades son sustanciales y de orden público, lo que implica que no pueden ser derogadas y sustituidas por las partes, sino por el legislador, cuestiones que puede resolver aun de oficio el órgano jurisdiccional.

POR CUANTO: Que la ley 137-11, en su Artículo 70.- Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre le fondo en los siguientes casos:

(...)

3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

Toda vez que en el caso que nos ocupa, toda vez que el señor LEONARDO ALCIDES GARCÍA VILLANUEVA, nunca aportó recursos al fondo del Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral, además de que el señor García Villanueva, fue pensionado mediante Decreto Presidencial No. 438-23; y es la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, organismo encargado del pago de su pensión.

En esas atenciones, la parte recurrida en revisión concluye de la siguiente forma:

PRIMERO: *Declarar como regular en cuanto a la forma, el presente Recurso de Revisión Constitucional incoado por el señor LEONARDO ALCIDES GARCÍA VILLANUEVA, por haberse incoado de conformidad con la ley y en la forma y plazo que ella indica.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: En cuanto al fondo, rechazar el Recurso de Revisión Constitucional de Amparo, por no existir violación o conculcación alguna a los derechos que alega el recurrente; ya que al tenor de lo establecido en el **artículo 70, numeral 3, de la ley 137-11, la petición de amparo resulte notoriamente improcedente; POR VÍA DE CONSECUENCIA**, confirmar la sentencia recurrida en todas sus partes, por estar ajustada a la norma que rige la materia y cónsona con los precedentes que ha establecido por el Tribunal Constitucional, con la debida motivación de los hechos demostrados y de la ley aplicable.

TERCERO: Declarar las costas del proceso de oficio, por tratarse de un procedimiento de constitucionalidad.

6. Dictamen de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa (parte recurrida en revisión) no depositó su dictamen respecto al recurso de revisión constitucional que nos ocupa no obstante habersele notificado el presente recurso de revisión el veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), mediante el Acto núm. 1018/2024, instrumentado por el ministerial Roberto Eufracia Ureña.²

7. Pruebas documentales

Las pruebas documentales relevantes que obran en el expediente del presente recurso de revisión son las siguientes:

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

² Alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Instancia contentiva de recurso de revisión constitucional en sentencia de amparo de cumplimiento en contra de la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSSEN-00872, interpuesto por el señor Leonardo Alcides García Villanueva.
3. Copia de documento emitido por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, que certifica la notificación de la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSSEN-00872, a la parte recurrente el quince (15) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024).
4. Copia del Acto núm. 1018/2024, instrumentado por el ministerial Roberto Eufracia Ureña, mediante el cual se notifica el recurso de revisión a la parte recurrida y la Procuraduría General Administrativa.
5. Memorial de defensa en contra del recurso de revisión constitucional en sentencia de amparo de cumplimiento, depositado por la parte recurrida, la Junta Central Electoral.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

El conflicto tiene su origen en una acción de amparo de cumplimiento interpuesta el quince (15) de octubre del dos mil veinticuatro (2024) por el señor Leonardo Alcides García Villanueva en contra de la Junta Central Electoral (JCE) y de su presidente, el señor Román Andrés Jaquez Liranzo.

La referida acción fue incoada con la finalidad de obtener el pago de su pensión que, de acuerdo con las pretensiones del accionante, le corresponde por los años trabajados en dicha institución. En ese sentido, el señor García Villanueva



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solicitó que se cumpliera lo dispuesto en la Resolución núm. 16/2023, que dispuso el otorgamiento del pago de su pensión por vejez.

En respuesta, la Junta Central Electoral (JCE) solicitó que se declarara inadmisibles las acciones, considerando que el señor García Villanueva nunca aportó recursos al fondo de pensiones del Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral.

La acción fue conocida por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual, mediante la Sentencia núm. 0030-1643-SS-00872, declaró la acción de amparo de cumplimiento improcedente por el artículo 108, literal *d* de la Ley núm. 137-11. Contra esta decisión se interpuso el recurso de revisión constitucional, que constituye el objeto del análisis actual.

9. Competencia

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer el recurso que nos ocupa, en virtud de las prescripciones contenidas en los artículos 185.4 constitucional; 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 de sentencia en materia de amparo de cumplimiento

En cuanto a la admisibilidad del recurso de revisión constitucional interpuesto contra la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SS-00872, esta sede constitucional expone lo siguiente:

10.1. De conformidad con el artículo 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, todas las



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencias dictadas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión ante el Tribunal Constitucional en la forma y en las condiciones establecidas en dicha ley. En ese sentido, la decisión recurrida fue dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo en ocasión de una acción de amparo de cumplimiento, por lo que resulta susceptible de ser impugnada mediante el recurso de revisión constitucional de que se trata.

10.2. En lo que respecta al plazo para la interposición del recurso, el artículo 95 de la referida ley establece que el recurso de revisión constitucional en materia de amparo debe interponerse dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida. En el presente caso, la decisión impugnada fue notificada a la parte recurrente el quince (15) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), mientras que el recurso de revisión fue depositado el veintidós (22) de noviembre del mismo año. En virtud de que el plazo previsto por el legislador para la interposición de este recurso es franco y se computa en días hábiles,³ esta sede constitucional comprueba que el recurso fue interpuesto dentro del plazo legal establecido.

10.3.c) En lo relativo a los requisitos formales del recurso, los artículos 95 y 96 de la Ley núm. 137-11 disponen que la revisión se interpondrá mediante escrito motivado en el cual deben precisarse los agravios constitucionales que se imputan a la decisión impugnada. En el caso de la especie, el recurrente plantea que la sentencia atacada incurrió en violación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al desnaturalizar el objeto de la acción de amparo de cumplimiento y declarar su improcedencia bajo la premisa de que se impugnaba la validez de un acto administrativo, cuando, según afirma, su pretensión se limitaba a obtener el cumplimiento de la Resolución núm. 16/2023 emitida por el Pleno de la Junta Central Electoral y, también, alega la vulneración a la debida motivación de la sentencia recurrida. En tal virtud, este

³ Véase las sentencias TC/0080/12 y TC/0071/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal verifica que el recurso contiene los agravios constitucionales necesarios para satisfacer las exigencias del citado artículo 96.

10.4.d) En cuanto al requisito de la especial trascendencia o relevancia constitucional previsto en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, este tribunal ha establecido, a partir de su Sentencia TC/0007/12, que dicho requisito se encuentra satisfecho cuando el recurso plantea cuestiones jurídicas relevantes que permitan interpretar o precisar el alcance de los derechos fundamentales o uniformar la jurisprudencia constitucional. En el presente caso, el recurso plantea la necesidad de determinar si el juez de amparo incurre en violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva cuando desnaturaliza el objeto de una acción de amparo de cumplimiento al considerar que se pretende impugnar la validez de un acto administrativo, cuando en realidad se solicita el cumplimiento de otro acto administrativo previamente emitido. En consecuencia, este tribunal estima que el presente recurso reviste especial trascendencia y relevancia constitucional.

10.5.e) En virtud de las consideraciones anteriores, procede declarar admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Leonardo Alcides García Villanueva contra la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

11. El fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo de cumplimiento

Respecto al fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo de cumplimiento que nos ocupa, este tribunal formula las siguientes consideraciones:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.1.El recurrente sostiene que la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo incurrió en violación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al debido proceso al desnaturalizar el objeto de la acción de amparo de cumplimiento que dio origen al proceso. Según afirma, su pretensión se limitaba a obtener el cumplimiento de la Resolución núm. 16/2023, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral, mediante la cual se le otorgó una pensión por los años de servicio prestados a dicha institución. Sin embargo, el tribunal *a quo* consideró que la acción tenía como finalidad cuestionar la validez del Decreto núm. 438-23, mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso una pensión en condiciones distintas.

11.2. Al examinar la sentencia recurrida, esta sede constitucional advierte que el tribunal de amparo fundamentó la declaratoria de improcedencia de la acción en el artículo 108, letra d), de la Ley núm. 137-11, en el entendido de que la acción de amparo de cumplimiento había sido interpuesta con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo. No obstante, del análisis de la instancia introductoria de la acción y de las conclusiones formuladas por el accionante se desprende que su pretensión se orientaba esencialmente a obtener el cumplimiento de la Resolución núm. 16/2023, y no a cuestionar la legalidad o validez del Decreto núm. 438-23, que fue incorporado al proceso como medio de prueba por la parte entonces accionada Junta Central Electoral (JCE).

11.3. En ese sentido, este tribunal ha establecido de manera reiterada que los jueces deben decidir los procesos sometidos a su conocimiento atendiendo estrictamente al objeto y a las pretensiones planteadas por las partes, sin alterar ni desnaturalizar el contenido de la demanda. La alteración del objeto del proceso constituye una violación al principio de congruencia y al derecho fundamental al debido proceso, en tanto impide que el juez se pronuncie sobre la verdadera cuestión jurídica sometida a su conocimiento. Al respecto, este colegiado ha precisado en la Sentencia TC/0542/15 lo siguiente:

Expediente núm. TC-05-2025-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Leonardo Alcides García Villanueva contra la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (06) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La desnaturalización del proceso verificable a todas luces en la sentencia recurrida, vulnera el principio de congruencia procesal, que impone al juez el deber de sustentar su decisión, no sólo refiriéndose a los hechos que las partes invocaron y a las pruebas producidas, sino también aplicando las normas jurídicas pertinentes (...).

11.4. En el caso de la especie, el tribunal *a quo* construyó su razonamiento a partir de la premisa de que el accionante pretendía impugnar la validez del Decreto núm. 438-23, cuando en realidad su solicitud consistía en obtener el cumplimiento de un acto administrativo previo que, según afirma, le reconoce un derecho adquirido a una pensión conforme al régimen interno de la Junta Central Electoral. Esta interpretación condujo al juez de amparo a examinar una cuestión distinta de la que realmente había sido planteada, lo que evidencia una desnaturalización del objeto de la acción.

11.5. Esto último se observa en la sentencia dictada por el tribunal *a quo*, cuando establece que:

...el accionante haber dado cumplimiento a lo que establecen los artículos 105, 106 y 107 de la Ley núm. 137-11, es decir, tener legitimidad y haber puesto en mora dentro de plazo a la parte accionada resulta evidente el hecho de que, a través de la presente acción de amparo de cumplimiento se ataca únicamente la validez del Decreto núm. 438-23...

11.6. En consecuencia, al declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento bajo la premisa de que el accionante pretendía cuestionar la validez de un acto administrativo (Decreto núm. 438-23), el tribunal *a quo* incurrió en una incorrecta interpretación de los hechos sometidos a su consideración y en una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectiva y al debido proceso, consagrados en el artículo 69 de la Constitución de la República.

11.7.g) En virtud de lo anterior, este tribunal considera que procede acoger el recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo de cumplimiento y revocar la decisión recurrida, por haber incurrido el tribunal *a quo* en una desnaturalización del objeto de la acción y en una indebida aplicación del artículo 108, literal d), de la Ley núm. 137-11.

11.8.h) En aplicación de los principios de celeridad, efectividad y oficiosidad, consagrados en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11 de igual modo, sustentada en el principio de autonomía procesal, siguiendo el criterio establecido en el precedente contenido en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), esta sede constitucional se abocará a conocer y decidir la presente acción de amparo de cumplimiento.

12. Sobre la acción de amparo de cumplimiento

En lo relativo a la acción de amparo de cumplimiento que dio origen al proceso que nos ocupa, este tribunal formula las siguientes consideraciones:

12.1.El amparo de cumplimiento se encuentra regulado en los artículos 104 y siguientes de la Ley núm. 137-11 y tiene por finalidad garantizar la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos cuando estos imponen obligaciones claras y exigibles a cargo de una autoridad pública. En tal sentido, esta vía procesal permite al juez constitucional ordenar el cumplimiento de dichas obligaciones cuando la autoridad competente se ha negado o ha omitido ejecutarlas.

12.2. El amparo de cumplimiento está sometido a una serie de requisitos o condiciones de admisibilidad y procedencia. Primero, el cumplimiento de una



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma legal, la ejecución o firma de un acto administrativo, dictar una resolución o un reglamento (Ley núm. 137-11, art. 104). Segundo, cuando cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales solicite el cumplimiento de leyes o reglamentos gozará de legitimación procesal activa para interponer una acción de amparo de cumplimiento y, cuando se trate de un acto administrativo, por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para su cumplimiento (art. 105). Tercero, contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo (Ley núm. 137-11, art. 106). Cuarto, 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 (15) días laborables siguientes a la presentación de la solicitud (Ley núm. 137-11, art. 107).

12.3. Sobre los existentes criterios divergentes en torno al procedimiento de amparo de cumplimiento, este tribunal procedió a dictar una sentencia unificadora en relación a los criterios fijados en la Sentencia TC/0176/18 reiterado en las Sentencias TC/0644/23; TC/0156/17 y TC/0793/23 (Sentencia TC/0845/24). En la referida sentencia unificadora se aborda: (i) la terminología y rigor procesal con relación al amparo de cumplimiento y; (ii) la vulneración a un derecho fundamental como causa de admisibilidad, acogida o rechazo de una acción de amparo de cumplimiento.

12.4. En tal sentido, como consecuencia de lo anterior, primero debe estatuirse respecto de la admisibilidad de la acción de amparo, analizando lo dispuesto en los artículos 104 al 107, así como cualquier medio de inadmisión aplicable de manera subsidiaria. Posteriormente, una vez determinada la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, verificar si se configura alguno de los supuestos de improcedencia del artículo 108 de la Ley núm. 137-11 y, en caso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de no verificarse ninguno de estos, conocer de los méritos de la acción en cuanto al fondo y, por tanto, acogerla o rechazarla.

12.5. En segundo término, el análisis de procedencia queda como un punto intermedio entre la admisibilidad y el fondo de la acción y, por tanto, solo se hace necesario hacer constar en el dispositivo ese aspecto cuando se declare la improcedencia de la acción por uno de los supuestos previstos en el artículo 108 de la Ley núm. 137-11.

12.6. Con relación a la alegación de vulneración de derecho fundamental, en principio no se requiere la invocación o vulneración de un derecho fundamental, pues dicho artículo no se refiere directamente a ese requisito, pero cuando se trate de normas de alcance general como leyes o reglamentos, cualquier persona que se considere afectada en sus derechos fundamentales puede demandar su cumplimiento, ya sea por acción u omisión. Algo similar ocurre cuando se invoca la protección de derechos colectivos y difusos donde cualquier persona o el Defensor del Pueblo ostenta la legitimación para interponer; y, cuando se trata del cumplimiento de un acto administrativo, solo la persona beneficiaria del mismo puede solicitar su cumplimiento. Además, es importante recalcar que este requisito es flexible dado que, en materia de amparo de cumplimiento, es usual que estén involucrados la posible violación del derecho a la buena administración y el debido proceso administrativo (Sentencia TC/1239/24: párr. 11.6).

a) Sobre la admisibilidad y la procedencia

12.7. La acción de amparo de cumplimiento en primer término está supedita a la satisfacción del cumplimiento del plazo para su interposición, tal como lo establece el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, el cual prevé:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Requisito y plazo. Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requerirá 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.

12.8. En este sentido, el accionante debe requerir previamente a la autoridad pública correspondiente el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido, otorgándole un plazo de quince (15) días laborables contados a partir de la fecha del emplazamiento. Si dentro de dicho plazo no se ha contestado sobre lo requerido, el accionante tendrá sesenta (60) días para interponer la acción de amparo de cumplimiento, contados a partir de la fecha del vencimiento de los quince (15) días laborables.

12.9. En el presente caso, el accionante intimó a la Junta Central Electoral (JCE) mediante Acto núm. 1055/2024, instrumentado por Miguel Arturo Caraballo, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, el dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), mientras que la acción de amparo de cumplimiento fue incoada el quince (15) de octubre de dos mil veinticuatro (2024). Por tanto, el plazo para la respuesta concluyó el ocho (8) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) y el plazo para incoar el amparo iniciaba el nueve (9) de octubre del referido año, por lo que habiéndose interpuesto la acción de amparo el quince (15) de octubre, resulta admisible en este punto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.10. Conforme a nuestro precedente, específicamente en torno al artículo 104 de la referida Ley núm. 137-11, es admisible la exigibilidad de una disposición legal, reglamentaria o administrativa al «a) ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) ser incondicional y, excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria» (Sentencia TC/0381/20). Mientras que en la Sentencia TC/0736/18 se indicó que:

Este órgano de justicia constitucional especializado entiende necesario indicar que en los casos que envuelvan situaciones donde se procure constreñir a un órgano administrativo o funcionario público para que ejecute una disposición legal cuyo cumplimiento esté sujeto a la comprobación de la existencia de un presupuesto habilitante, que en la especie no ha sido probado, la acción de amparo de cumplimiento de que se trate debe ser declarada improcedente.

12.11. En el presente caso, procede deslindar las pretensiones formuladas en la acción de amparo de cumplimiento. En cuanto al pedimento dirigido a obtener la ejecución de la Resolución núm. 16-2023, emitida por la Junta Central Electoral el primero (1^{ro}.) de junio de dos mil veintitrés (2023) y relativa al otorgamiento de la pensión en favor del señor Leonardo Alcides García Villanueva, conforme al ordinal segundo del acto, dicho reconocimiento quedó sujeto a tres condiciones: i) que el señor Leonardo Alcides García Villanueva deposite la diferencia para completar sus aportes del seis por ciento (6 %) al referido plan desde su ingreso a la institución; ii) que realice la transferencia de los fondos que mantiene en la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP) hacia el Fondo de Retiro de la Junta Central Electoral; iii) que, una vez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejecutado lo anterior, le sea aprobada la pensión equivalente al sesenta por ciento (60 %) del promedio de sus últimos doce (12) salarios.

12.12. Así las cosas, vista la estructura del referido acto, su cumplimiento no opera de manera automática, sino que está supeditado a la satisfacción de las condiciones antes descritas, lo que, en principio, lo aproximaría al supuesto en que esta sede ha considerado improcedente el amparo de cumplimiento por hallarse la obligación sujeta a la comprobación previa de un presupuesto habilitante (TC/0736/18; TC/0252/21).

12.13. No obstante, en atención a los factores diferenciadores presentes en el caso que nos ocupa,⁴ y en consonancia con la naturaleza de la obligación reclamada, este tribunal estima procedente aplicar de manera excepcional la técnica del *distinguishing*⁵ respecto del precedente contenido en las sentencias TC/0736/18 y TC/0252/21.

12.14. En efecto, a diferencia de los supuestos resueltos en dichos precedentes —en los que la exigibilidad de la obligación dependía de la comprobación de un hecho o presupuesto controvertido ajeno a la propia autoridad—, en la especie las condiciones fijadas por la Resolución núm. 16/2023 no pueden ser satisfechas por el accionante de forma unilateral, pues su cumplimiento requiere, de manera previa e indispensable, una actuación a cargo de la propia Junta Central Electoral, pues, por una parte, la institución debe informar al servidor el monto exacto que debe depositar por concepto de la diferencia para

⁴ El elemento diferenciador radica en que el cumplimiento del acto cuya ejecución se reclama no depende de la comprobación de un presupuesto controvertido a cargo del administrado, sino de actuaciones que competen a la propia autoridad obligada —informar el monto del completo y expedir la certificación de traspaso de los fondos—, cuya omisión torna la condición de imposible cumplimiento para el accionante.

⁵ Sobre la figura del *distinguishing*, este tribunal constitucional ha indicado, mediante su sentencia TC/0095/22, que la misma consiste en la facultad del juez constitucional de establecer excepciones al precedente constitucional por existir, respecto de un caso, elementos particulares que ameritan una solución diferente, sin que dicha circunstancia suponga la derogación del precedente anterior. Véase, asimismo, la Sentencia TC/0465/19.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

completar sus aportes del seis por ciento (6 %); y, por otra, debe expedir la certificación de requerimiento de traspaso de los fondos de la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP) hacia el Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral (JCE), sin la cual dicha administradora no puede ejecutar la transferencia. A ello se añade que, conforme al artículo 66 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública, corresponde al titular del órgano al que pertenece el empleado público realizar los trámites necesarios ante las instancias competentes para que este reciba los beneficios de su pensión en el menor tiempo posible. Por tanto, en aplicación del *distinguishing* se declara admisible en este punto.

12.15. No obstante, los demás pedimentos de la instancia que introduce la acción, vinculados al pago de salarios y otros derechos adquiridos deben ser declarados inadmisibles, debido a que no forman parte del contenido de la referida resolución a ejecutar y con ellos no se pretende la ejecución de una ley o acto administrativo, decisión que vale sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la sentencia.

12.16. Con relación al artículo 105 de la Ley núm. 137-11 sobre la legitimación procesal, se satisface el requisito en tanto, como dispone el párrafo I de la indicada disposición legal, «[c]uando se trate de un acto administrativo sólo podrá ser interpuesto por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para el cumplimiento del deber omitido» y, en el presente caso, el accionante Leonardo Alcides García Villanueva es el beneficiario del acto administrativo que pretende hacer cumplir.

12.17. También se satisface el requisito de admisión dispuesto en el artículo 106 de la Ley núm. 137-11, al dirigirse la acción de amparo de cumplimiento contra la autoridad al que le corresponde la ejecución del acto administrativo, en este caso la Junta Central Electoral (JCE).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.18. Por último, corresponde responder al medio de inadmisión planteado por la parte accionada sobre la notoria improcedencia del amparo de cumplimiento con base al artículo 70, numeral 3 de la Ley núm. 137-11. Sobre el particular, es criterio reiterado de este tribunal que el régimen procesal del amparo de cumplimiento y del amparo ordinario difieren,⁶ pues el régimen de inadmisibilidades del amparo ordinario se rige por el artículo 70, mientras que al amparo de cumplimiento le es oponible el régimen procesal del artículo 104 y siguientes de la referida ley. Siendo, así procede rechazar el medio de inadmisión, por no ser aplicable al caso el artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

12.19. Con relación a la procedencia no se configura ninguno de los escenarios de improcedencia dispuestos en el artículo 108⁷ de la ley aplicable. Superados estos aspectos procede ponderar los méritos de fondo de la acción de amparo de cumplimiento.

b) Méritos de la acción de amparo de cumplimiento

12.20. La resolución que se pretende ejecutar dispone la aprobación de la pensión del accionante Leonardo Alcides García Villanueva, la que está condicionada a varios eventos previos para ejecutarse. El accionante alega que ha intentado cumplir con las condiciones previas de ejecución, pero no ha podido lograr que la Junta Central Electoral ejecute la resolución que le es

⁶ Ver sentencias TC/0273/18, del veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018); TC/0178/19, del veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019); TC/0579/19, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0456/25, del nueve (9) de julio de dos mil veinticinco (2025).

⁷ *Improcedencia. No procede el amparo de cumplimiento: a) Contra el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral. b) Contra el Senado o la Cámara de Diputados para exigir la aprobación de una ley. c) Para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de hábeas corpus, el hábeas data o cualquier otra acción de amparo. d) Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo. e) Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario. f) En los supuestos en los que proceda interponer el proceso de conflicto de competencias. g) Cuando no se cumplió con el requisito especial de la reclamación previa previsto por el Inciso 4 del presente artículo.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

favorable. En cambio, la Junta Central Electoral sostiene en su defensa que existe una pensión otorgada al accionante mediante decreto núm. 438-23, del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), emitido por el presidente de la República, que es a quien se le debe oponer la responsabilidad de pagar los montos asignados para la pensión del Estado por antigüedad en el servicio. Sostiene, además, que el accionante no califica para el régimen de pensión de la Junta Central Electoral por incumplir los requisitos de su reglamento interno, recordando que esta institución se rige por un sistema autónomo de pensiones y jubilaciones.

12.21. Del examen del expediente se comprueba que la Resolución núm. 16/2023 dispuso como presupuestos habilitantes de la pensión lo siguiente:

1) que Leonardo Alcides García Villanueva deposite la diferencia para completar sus aportes del seis por ciento (6 %) al Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral, desde su ingreso a la institución en el año 2006 hasta la fecha de la presente decisión; 2) que, además, Leonardo Alcides García Villanueva realice la transferencia de los fondos que tiene en la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) Popular hacia el Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral.

12.22. El accionante desplegó, a partir de la emisión de la Resolución núm. 16/2023, las gestiones que estaban a su alcance para procurar su cumplimiento, en vista de que requirió al director del Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones la certificación del balance disponible de sus aportes —precisamente con el propósito de determinar el monto del complementivo a su cargo—; reiteró en diversas ocasiones la solicitud de pensión ante la Presidencia y la Dirección de Gestión Humana de la Junta Central Electoral (JCE); se dirigió nuevamente al presidente de la Junta Central Electoral el dieciocho (18) de septiembre de dos mil veintitrés (2023) solicitando que se le informara el monto a depositar y que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se instruyera a los departamentos competentes la ejecución de la pensión; y, finalmente, intimó formalmente a la institución mediante el Acto núm. 1055/2024, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024). Ninguno de estos requerimientos obtuvo respuesta de la parte accionada.

12.23. En tales circunstancias, las condiciones impuestas devienen de imposible cumplimiento para el accionante, en tanto su realización depende de una actuación que la propia Junta Central Electoral ha omitido; y resulta contrario a los principios de buena fe y de interdicción del beneficio derivado del propio comportamiento omisivo que la autoridad obligada se prevalezca de su inacción para sustraerse del cumplimiento del acto administrativo que ella misma dictó.

12.24. En adición, conviene precisar que la mera alusión al Decreto núm. 438-23, mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso una pensión a cargo del Estado, no invalida ni deja sin efecto la Resolución núm. 16/2023, la cual no ha sido revocada ni anulada y se encuentra amparada por la presunción de validez de los actos administrativos (artículo 10 de la Ley núm. 107-13). La pensión reconocida en el referido decreto reviste, en todo caso, un carácter complementario y no sustituye ni extingue el derecho a la pensión institucional reconocido al accionante conforme al régimen especial de retiro de la Junta Central Electoral.

12.25. En consecuencia, procede acoger la acción de amparo de cumplimiento y, en aplicación del mandato de ejecución previsto en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, ordenar a la Junta Central Electoral (JCE) que gestione de manera efectiva el traspaso de los fondos del accionante depositados en la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP) hacia el Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral (JCE); que le informe el monto que debe pagar por concepto de la diferencia para completar sus aportes del seis por ciento (6 %) al referido plan, y que, una vez cumplidos dichos requisitos, haga efectiva la entrega de la pensión por antigüedad en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

servicio reconocida mediante la Resolución núm. 16/2023, conforme se hará constar en la parte dispositiva de esta decisión.

12.26. Sobre la solicitud de imposición de una astreinte a la Junta Central Electoral (JCE) por cada día de retardo en cumplir con la sentencia a intervenir, el tribunal indica que según el artículo 93 de la Ley núm. 137-11, la astreinte constituye una facultad discrecional conferida a los jueces de amparo para constreñir al agravante mediante una sanción pecuniaria al cumplimiento de lo ordenado mediante sentencia. Asimismo, resulta relevante considerar que la astreinte puede ser aplicada a favor del accionante o de una institución sin fines de lucro, respetando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En este contexto, el Tribunal concede la astreinte que será fijada en la parte dispositiva y dado que la eventual inobservancia del presente fallo por la parte accionada afectaría directamente al accionante en amparo, el Tribunal Constitucional estima que la liquidación de la indicada astreinte deberá ser efectuada a favor del señor Leonardo Alcides Villanueva, conforme se precisa en el precedente contenido en la Sentencia TC/0438/17, del quince (15) de agosto del dos mil diecisiete (2017).

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la magistrada Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de las magistradas María del Carmen Santana de Cabrera y Sonia Díaz Inoa.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo de cumplimiento interpuesto por el señor Leonardo Alcides García Villanueva contra la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo el seis (6) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSen-00872.

TERCERO: ACOGER parcialmente en cuanto al fondo la acción de amparo de cumplimiento y **ORDENAR** a la Junta Central Electoral (JCE) que, en ejecución de la Resolución núm. 16/2023, dictada por su pleno el primero (1) de junio de dos mil veintitrés (2023): a) gestione de manera efectiva el traspaso de los fondos del señor Leonardo Alcides García Villanueva depositados en la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP) hacia el Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la institución; b) le informe al accionante el monto que debe pagar por concepto de la diferencia para completar sus aportes del seis por ciento (6%) al referido plan; c) una vez cumplidos los citados requisitos, haga efectiva la entrega de la pensión por antigüedad en el servicio reconocida a su favor mediante la indicada resolución.

CUARTO: IMPONER a la Junta Central Electoral, una astreinte de cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (\$5,000.00), por cada día de retardo en el cumplimiento de lo previsto en el ordinal anterior.

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución, 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011) y sus modificaciones.

SEXTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Leonardo Alcides García Villanueva; y a la parte recurrida, Junta Central Electoral (JCE).

SÉPTIMO: 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; Fidas Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la sentencia y conforme a la opinión mantenida en la deliberación, ejerzo la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto salvado con respecto a la decisión asumida en el expediente TC-05-2025-0024.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Antecedentes

1.1. Tal y como se expuso anteriormente y consta en los documentos depositados por las partes, el presente caso se origina con una acción de amparo de cumplimiento, incoada por el señor Leonardo Alcides García Villanueva, en contra de la Junta Central Electoral. A través de dicha acción, pretendía la ejecución de lo establecido por la Junta Central Electoral en su Resolución 16-2023, que decidió un recurso de reconsideración interpuesto por el accionante y que dispuso que se le otorgaría una pensión equivalente al 60% del promedio de sus últimos doce (12) salarios, bajo la condición de que este deposite la diferencia para completar sus aportes del 6% al plan de retiro de la institución y transfiriera los fondos que tenía disponibles en una Administradora de Fondos de Pensiones privada. El accionante alegaba que había puesto en mora a la Junta Central Electoral en diversas ocasiones para que diera cumplimiento a la Resolución, sin obtener respuesta.

1.2. La acción de amparo de cumplimiento fue conocida por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo y decidida a través de la Sentencia número 0030-1643-2024-SSRN-00872 dictada en fecha seis (6) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024). Dicha decisión, objeto del recurso de revisión de amparo conocido en la sentencia que nos antecede, declaró la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento bajo el argumento de que lo que el señor Leonardo Alcides García Villanueva pretendía en realidad era la impugnación de un decreto presidencial que también le reconocía una pensión al entonces accionante.

1.3. La decisión que precede a estas consideraciones admite el recurso de revisión de amparo interpuesto por el señor Leonardo Alcides García Villanueva, revoca la sentencia dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo y acoge parcialmente la acción de amparo de cumplimiento. Consecuentemente, ordenó a la Junta Central Electoral la ejecución de su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución 16/2023, que gestionara de manera efectiva el traspaso de los fondos del señor Leonardo Alcides García Villanueva, que informara el monto a pagar por el completivo del 6% de los aportes al plan de pensiones de la Junta Central Electoral y que, cumplidos dichos requisitos, entregue la pensión por antigüedad que le fue reconocida a su favor. Adicionalmente, se le impuso a la Junta Central Electoral el pago de una astreinte de cinco mil pesos dominicanos con 00/100 por cada día de retardo en el cumplimiento de lo indicado anteriormente.

II. Consideraciones y fundamentos del voto salvado

2.1. Compartimos el criterio expuesto en la decisión que precede, dado que el señor Leonardo Alcides García Villanueva puede exigir a través de la acción de amparo de cumplimiento que se ejecute lo dispuesto por la propia Junta Central Electoral en su Resolución 16/2023, pues beneficiaba al actual recurrente con el reconocimiento de una pensión a su favor. No obstante, para hacer efectiva dicha pensión se debía cumplir con una serie de requisitos que también podían ser gestionados por la Junta Central Electoral, además de que esta era quien debía informar al accionante sobre el monto que debía aportar como completivo para hacer efectiva su pensión. Consecuentemente, procedía disponer lo que ordena la sentencia que nos antecede. Esto en razón de que la Junta Central Electoral no puede sustraerse de dar cumplimiento a lo que ella misma ha establecido en beneficio del accionante.

2.2. Salvamos nuestro voto ante un hecho comprobado en el presente caso y que debió ser objeto de mayor consideración para tomar la decisión final con respecto al presente caso. Se trata de que a través del Decreto número 438-23, el Poder Ejecutivo reconoció a favor del señor Juan Alcides García Villanueva una pensión especial ascendente a RD\$80,000.00, en condiciones distintas a las establecidas en la resolución de la Junta Central Electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.3. Observamos, entonces, que en el presente caso coexisten dos disposiciones ostensiblemente contradictorias, que si bien una no invalida ni anula la otra, tampoco se reconocen. De allí que el señor Juan Alcides García Villanueva se encuentre beneficiado de dos disposiciones distintas que le otorgan dos beneficios de pensión, ambas en el sistema público, aunque en regímenes separados. De allí que consideremos que, ante disposiciones encontradas sobre el beneficio de pensión a favor de un servidor público, se crea una duplicidad de beneficios en el sistema.

2.4. La sentencia que antecede estas consideraciones no toma en cuenta dicha duplicidad, pues al tiempo que hace referencia al indicado decreto, solo establece que la resolución dictada por la Junta Central Electoral no ha sido revocada ni anulada por el decreto en cuestión. A nuestro juicio, esto debió ser objeto, cuando menos, de un análisis sobre cuál régimen de pensión era más beneficioso para el accionante y ordenar el cumplimiento de la disposición que resultara de dicho análisis.

III. Conclusión

A nuestro juicio, en el presente caso procedía dar cumplimiento a lo ordenado por la Junta Central Electoral a favor del señor Leonardo Alcides García Villanueva, ya que esta no podía sustraerse pura y simplemente de reconocer y ejecutar una disposición establecida por ella misma a favor del recurrente. Sin embargo, decidimos salvar nuestro voto ante la falta de análisis de un elemento fundamental para la decisión del presente caso, ya que a través de un decreto presidencial al recurrente le fue reconocido el beneficio de pensión, en condiciones distintas a las establecidas por la resolución dictada por la Junta Central Electoral. Somos del criterio de que la sentencia que nos antecede debió ponderar cuál de las dos disposiciones era más beneficiosa para el recurrente y, en virtud del principio de favorabilidad, ordenar el cumplimiento de la que resultara de dicho análisis.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

María del Carmen Santana de Cabrera, jueza

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
SONIA DÍAZ INOA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la presente decisión; en el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186⁸ de la Constitución y 30⁹ de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de 13 de junio de 2011, formulamos el presente voto salvado, fundamentado en la posición defendida en las deliberaciones del Pleno:

I. ANTECEDENTES

1. La controversia surge a partir de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por el señor Leonardo Alcides García Villanueva, en contra de la Junta Central Electoral (JCE) y de su presidente, el señor Román Andrés Jaquez Liranzo con la finalidad de obtener el pago de su pensión del Plan de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral. Dicha acción fue conocida por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, que mediante la Sentencia núm. 0030-1643-SSen-00872, declaró la acción de amparo de cumplimiento improcedente por el artículo 108, literal d de la Ley núm. 137-11.

⁸ Artículo 186.- Integración y decisiones. El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

⁹ Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. En desacuerdo, el accionante interpuso un recurso de revisión constitucional de decisión de amparo. Mediante la sentencia objeto del presente voto, este colegiado revocó la Sentencia núm. 0030-1643-SSen-00872, pues el tribunal *a quo* fundamentó la declaratoria de improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento en el artículo 108, letra d), de la Ley núm. 137-11, bajo el entendido de que la acción había sido interpuesta con la exclusiva finalidad de cuestionar la legalidad o validez del Decreto núm. 438-23, cuando en realidad su solicitud consistía en obtener el cumplimiento de un acto administrativo previo, la Resolución núm. 16/2023, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral.

3. Por otro lado, este colegiado determinó que la acción resultaba procedente en aplicación del mandato de ejecución previsto en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, y se ordenó a la Junta Central Electoral (JCE) a gestionar de manera efectiva el traspaso de los fondos del accionante depositados en la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP) hacia el Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral (JCE); que le informe el monto que el accionante debe pagar por concepto de la diferencia para completar sus aportes del seis por ciento (6%) al referido plan; y que, una vez cumplidos dichos requisitos, haga efectiva la entrega de la pensión por antigüedad en el servicio reconocida mediante la Resolución núm. 16/2023.

4. Si bien estamos conteste con el fallo, nuestra discrepancia se sustenta en dos aspectos:

a. Que este tribunal aplicó el criterio establecido en la Sentencia Unificadora TC/0845/24, de fecha 20 de diciembre de 2024, sobre la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, a pesar de que no había entrado en vigencia para el momento en que se produjo la decisión impugnada en revisión constitucional, de fecha 6 de noviembre de 2024.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Que se realizara el *distinguishing* sobre la aplicabilidad del art. 104 de la Ley 137-11, debido a la naturaleza de la obligación reclamada, ya que la solución procesal más adecuada en base al criterio de este tribunal debió consistir en recalificar el amparo de cumplimiento en un amparo ordinario.

II. FUNDAMENTO DEL VOTO

Al tenor de las motivaciones que sustentan el presente voto, el desarrollo de cada uno de los puntos será abordado de manera separada.

A. Sobre la aplicación retroactiva del criterio establecido en la sentencia unificadora TC/0845/24

1. El amparo de cumplimiento se encuentra regulado en los artículos 104 y siguientes de la Ley núm. 137-11, por lo que la norma procesal exige que se cumpla con una serie de requisitos y condiciones para determinar su admisibilidad y procedencia. En ese tenor, como bien señala la sentencia objeto del presente voto, esta alta corte dictó una sentencia unificadora, la Sentencia TC/0845/24, en relación a los criterios fijados en las Sentencias TC/0176/18 reiterado en la Sentencia TC/0644/23; TC/0156/17 y TC/0793/23, en cuanto: (i) *la terminología y rigor procesal con relación al amparo de cumplimiento y;* (ii) *la vulneración a un derecho fundamental como causa de admisibilidad, acogimiento o rechazo de una acción de amparo de cumplimiento.*

2. Tomando en consideración que la acción de amparo de cumplimiento fue interpuesta por el señor Leonardo Alcides García Villanueva, el quince (15) de octubre del dos mil veinticuatro (2024), esto es, con anterioridad al cambio de precedente fijado mediante la Sentencia TC/0845/24, cuando aún este órgano colegiado no había unificado dichos criterios, ya que la decisión es de fecha veinte (20) de diciembre del dos mil veinticuatro (2024), es decir, que no se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encontraban vigentes los criterios unificados, resultaba procedente que este tribunal motivara la decisión de aplicarlo al caso de la especie.

3. La aplicación retroactiva de la Sentencia TC/0845/24 al caso que nos ocupa, en plena inobservancia del principio de seguridad jurídica y de las garantías fundamentales a la tutela judicial efectiva y debido proceso, se contraponen al rol que tiene este tribunal de proteger los derechos fundamentales de las personas, de conformidad con el artículo 184 de la carta magna, máxime cuando sus decisiones, dado su carácter vinculante, definitivo e irrevocable, podrían traducirse en múltiples vulneraciones tras su empleo reiterado en otros casos.

4. Se recuerda que según las disposiciones del artículo 184 de la Constitución, las decisiones de este tribunal son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes que obligan a su cumplimiento a todos los poderes públicos y órganos del Estado, cuyo precepto engloba a este tribunal, en el entendido de que *[e]n los sistemas constitucionales como el nuestro el precedente se constituye en obligatorio por la fuerza vinculante que supone su doctrina, tanto en forma horizontal como vertical, caracterizándose así la esencia de esta institución*¹⁰.

5. Así pues, la vinculatoriedad del precedente constitucional constituye una garantía del principio de seguridad jurídica que se erige en uno de los pilares esenciales del Estado social y democrático de derecho, como ha sostenido este tribunal en la Sentencia TC/0299/18, del 31 de agosto de 2018:

En cuanto al principio de seguridad jurídica, este se refiere a la previsibilidad de las actuaciones judiciales que consiste en la expectativa razonable del ciudadano respecto de la firmeza de las

¹⁰ TC/0150/17, del 5 de abril de 2017.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisiones y la certeza de que estas no serán alteradas de manera arbitraria, lo que significa una expectativa de que sus derechos y las situaciones jurídicas consolidadas no serán alteradas súbitamente como consecuencia de cambios judiciales, sin la ocurrencia de presupuestos relevantes que los justifiquen, es decir, la seguridad jurídica significa la confianza de los justiciables en que los jueces fallarán los casos iguales de forma igual, lo que constituye una garantía para ejercer sus derechos en libertad. [...].

6. El Tribunal Constitucional está sujeto a respetar su propio precedente, a menos que existan motivos de relevancia que le obliguen a apartarse de ese criterio, en cuyo caso debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que le dirigen a modificarlo, de acuerdo al párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11.

7. El objetivo del cumplimiento de los precedentes consiste en generar estabilidad en el sistema de justicia, a fin de que las decisiones sean respetadas por el propio tribunal y por todos los poderes y órganos del Estado, para garantizar la seguridad jurídica y asegurar que hechos similares sean resueltos de la misma manera, a no ser que concurren situaciones particulares o excepcionales.

8. Dicho lo anterior, si bien la Sentencia TC/0845/24 adoptó un nuevo criterio, su uso como precedente constitucional solo es atendible en casos donde los elementos procesales a los que alude esa decisión tengan lugar con posterioridad al 20 de diciembre de 2024, fecha en que fue dictada, a fin de preservar, como se ha expuesto en otros párrafos, el principio de seguridad jurídica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Sobre el *distinguishing* en cuanto a la aplicabilidad del art. 104 de la Ley 137-11.

1. Al examinar el caso, el tribunal concluyó que procedía declarar admisible la acción de amparo de cumplimiento, aun cuando, en principio, no se satisfacía el requisito de admisibilidad previsto en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11. Esta decisión se sustentó en la existencia de circunstancias excepcionales que diferenciaban el caso de los supuestos ordinarios de improcedencia:

El elemento diferenciador radica en que el cumplimiento del acto cuya ejecución se reclama no depende de la comprobación de un presupuesto controvertido a cargo del administrado, sino de actuaciones que competen a la propia autoridad obligada —informar el monto del complotivo y expedir la certificación de traspaso de los fondos—, cuya omisión torna la condición de imposible cumplimiento para el accionante.

2. El criterio mayoritario sustentó que:

En efecto, a diferencia de los supuestos resueltos en dichos precedentes —en los que la exigibilidad de la obligación dependía de la comprobación de un hecho o presupuesto controvertido ajeno a la propia autoridad—, en la especie las condiciones fijadas por la Resolución núm. 16/2023 no pueden ser satisfechas por el accionante de forma unilateral, pues su cumplimiento requiere, de manera previa e indispensable, una actuación a cargo de la propia Junta Central Electoral, pues, por una parte, la institución debe informar al servidor el monto exacto que debe depositar por concepto de la diferencia para completar sus aportes del seis por ciento (6%); y, por otra, debe expedir la certificación de requerimiento de traspaso de los fondos de la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP) hacia el Fondo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Retiro, Pensiones y Jubilaciones de la Junta Central Electoral (JCE), sin la cual dicha administradora no puede ejecutar la transferencia. A ello se añade que, conforme al artículo 66 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, corresponde al titular del órgano al que pertenece el empleado público realizar los trámites necesarios ante las instancias competentes para que este reciba los beneficios de su pensión en el menor tiempo posible. Por tanto, en aplicación del distinguishing se declara admisible en este punto.

3. En efecto, el tribunal identificó como elemento determinante que el incumplimiento alegado no obedecía a la falta de actuación del accionante ni a la existencia de un presupuesto de hecho cuya acreditación le correspondiera, sino a la inactividad de la propia administración pública. Es decir, el accionante se encontraba impedido de cumplir con la condición exigida para la ejecución del acto administrativo debido a que la autoridad responsable había omitido realizar actuaciones que se encontraban exclusivamente bajo su competencia, consistentes en informar el monto del completivo correspondiente para acceder a la pensión y expedir la certificación necesaria para el traspaso de los fondos.

4. Bajo esta premisa, el tribunal entendió que exigir al accionante el cumplimiento de una condición cuya satisfacción dependía exclusivamente de la administración supondría imponerle una carga imposible, contrariando los principios de razonabilidad y tutela judicial efectiva, criterio con el cual estamos de acuerdo para acoger el fondo de la acción.

5. Sin embargo, consideramos que, contrario a lo expuesto por la mayoría del pleno la solución jurídicamente más adecuada no consistía en flexibilizar los requisitos de admisibilidad del amparo de cumplimiento, sino en recalificar la acción como un amparo ordinario, en ejercicio de las facultades que el ordenamiento procesal constitucional confiere al juez constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. La Ley núm. 137-11 reconoce expresamente los principios de favorabilidad y oficiosidad en los numerales 5 y 11 de su artículo 7, los cuales imponen al juez el deber de privilegiar la protección efectiva de los derechos fundamentales sobre los formalismos procesales. Estos principios, unidos al principio *iura novit curia*, facultan al órgano jurisdiccional para adecuar la calificación jurídica de las pretensiones cuando la denominación empleada por las partes no resulta compatible con la verdadera naturaleza de la controversia.

7. En el caso analizado, la pretensión del accionante trascendía la simple ejecución de un acto administrativo firme e incumplido en lo relativo a su derecho a la seguridad social y de acceso a una pensión. Al efecto así lo reiteró este colegiado en la Sentencia TC/0257/25, citamos:

Este tribunal considera que, en este caso, se impone la recalificación del amparo de cumplimiento sometido, en un amparo ordinario, pues está referido al derecho fundamental a la seguridad social y a derechos relacionados con el acceso a la pensión; estos derechos son considerados como fundamentales y prestacionales, en la medida que los beneficiarios reciben prestaciones del Estado, ejerciendo este último su rol como protector de todos los derechos fundamentales de las personas y su obligación a establecer mecanismos que permitan su perfeccionamiento de manera igualitaria entre todos los ciudadanos (TC/0203/13; TC/0255/20). Consecuentemente, se trata de un derecho fundamental que debe ser reivindicado, atendiendo las particularidades de cada caso, a través de la acción de amparo ordinaria (TC/0203/13; TC/0405/19; TC/0050/21).

8. Desde esta perspectiva, el amparo ordinario ofrecía un cauce procesal más idóneo y eficaz para examinar la vulneración alegada, pues permite al juez constitucional valorar integralmente la conducta administrativa y adoptar las medidas necesarias para restablecer el derecho fundamental afectado. En



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cambio, el amparo de cumplimiento posee un ámbito de aplicación más restringido, destinado a asegurar la ejecución de mandatos normativos o actos administrativos cuyo contenido sea cierto, exigible y no requiera actividad valorativa adicional.

9. Por ello, la recalificación habría permitido preservar la coherencia del sistema de garantías constitucionales sin necesidad de flexibilizar los presupuestos específicos del amparo de cumplimiento. De esta forma, el tribunal habría protegido el derecho fundamental comprometido mediante el instrumento procesal diseñado para ese tipo de lesión, respetando simultáneamente la naturaleza y los requisitos propios de cada modalidad de amparo, así como el carácter vinculante de las decisiones, que el propio Tribunal Constitucional está sujeto a respetar.

10. Finalmente, quien suscribe estima que la decisión debió estudiar con mayor detenimiento que el accionante ostenta la condición de beneficiario de una pensión concedida mediante el Decreto núm. 438-23, dictado en fecha 18 de septiembre de 2023, en favor de servidores públicos de la Junta Central Electoral que no reunían los requisitos para acogerse a los planes de pensión al momento de la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01. El propio recurrente sostiene que la prestación que jurídicamente le corresponde es la prevista en la Resolución núm. 16-2023, de fecha primero (1.º) de junio de dos mil veintitrés (2023), dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral, la cual reconoce una pensión equivalente al sesenta por ciento (60 %) del promedio de sus últimos doce salarios, y no la suma fija de ochenta mil pesos dominicanos (RD\$80,000.00) establecida en el referido decreto. Desde esa perspectiva, la controversia planteada trasciende la mera existencia de dos actos administrativos, pues suponía determinar el alcance y la eficacia jurídica de cada uno de ellos, así como establecer si el indicado decreto dictado en fecha 18 de septiembre de 2023 modificó o sustituyó la situación jurídica previamente reconocida mediante la referida resolución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. CONCLUSIÓN

En suma, estimamos que la solución adoptada en la sentencia no constituye la respuesta procesal más adecuada al caso. En primer lugar, el criterio fijado en la Sentencia TC/0845/24 únicamente puede desplegar eficacia como precedente respecto de situaciones procesales surgidas con posterioridad a su emisión, pues una aplicación retroactiva comprometería los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y previsibilidad que informan la justicia constitucional. En segundo lugar, entendemos que la controversia debió resolverse mediante la recalificación de la acción como un amparo ordinario, en aplicación de los principios de favorabilidad, oficiosidad y tutela judicial efectiva consagrados en la Ley núm. 137-11, preservando así la coherencia del sistema de garantías constitucionales sin alterar los presupuestos específicos del amparo de cumplimiento. Por estas razones, discrepamos de la motivación que sustenta la decisión mayoritaria, aunque compartimos la solución de fondo del caso.

Sonia Díaz Inoa, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintidós (22) 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