



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0022/18

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0373, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia dictada en materia de amparo, interpuesto por Ramona Española Peña de Alvarez contra la Sentencia núm. 0368/2015, dictada el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015) por el Tribunal Superior Administrativo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de marzo del año dos mil dieciocho (2018).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 4, de la Constitución, 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:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2016-0373, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia dictada en materia de amparo, interpuesto por Ramona Española Peña de Alvarez contra la Sentencia núm. 0368/2015, dictada el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 0368-2015, del ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015), dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, que declaró inadmisibles, por ser notoriamente improcedente, la acción de amparo incoada por la señora Ramona Española Peña de Alvarez contra el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, tiene el dispositivo siguiente:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por la parte accionada MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES, al cual se adhirió la Procuraduría General Administrativa; en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE la citada acción constitucional de amparo, interpuesta por la señora RAMONA ESPAÑOLA PEÑA DE ALVAREZ en fecha 08 de mayo de 2015, contra el MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.3 de la Ley No. 137-11. Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por ser notoriamente improcedente.

SEGUNDO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de la República Dominicana, y el artículo 66 de la Ley No. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicha sentencia fue notificada a la recurrente, Ramona Española Peña de Alvarez, el once (11) de noviembre de dos mil quince (2015), conforme se comprueba por certificación expedida en dicha fecha por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo.

2. Presentación del recurso de revisión de sentencia dictada en materia de amparo

El recurso de revisión constitucional de sentencia dictada en materia de amparo fue incoado por la señora Ramona Española Peña de Alvarez, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de noviembre de dos mil quince (2015) y remitida a este Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

Se comprueba que mediante el Acto núm. 459/2016, del veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, y el Acto núm. 411/2016, del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Miguel Odalis Espinal, alguacil de estrados de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, ambos a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, fue notificado el recurso de revisión al Ministerio de Hacienda, a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones y al procurador general administrativo.

3. Fundamentos de la sentencia objeto del recurso de revisión en materia de amparo

El Tribunal Superior Administrativo fundamentó su decisión, consignando, entre otras razones, las que se consignan a continuación:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con la presente acción, la señora RAMONA ESPAÑOLA VALDEZ DE ALVAREZ, procura que el tribunal apruebe el derecho de pensión que la misma posee, como consecuencia de la muerte de su esposo señor Juan Antonio Alvarez; que como indicamos anteriormente, al analizar los documentos que obran aportados al proceso, hemos podido constatar que la accionante no ha realizado la solicitud de pensión por sobrevivencia por la muerte de su esposo, por ante la accionada, que en tal sentido resulta improcedente la pretensión de la accionante al querer obtener la pensión por sobrevivencia sin antes agotar el procedimiento a tales fines establecido por la ley que rige la materia, por lo que no se demuestra que se haya vulnerado derechos fundamentales a la misma, razón por la que esta sala estima que resulta inadmisibile la presente acción de amparo, por ser manifiestamente improcedente, en aplicación del artículo 70, numeral tercero de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales, sin la necesidad de ponderar ningún otro aspecto o pedimento de la acción que nos ocupa.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión

La recurrente, que persigue la nulidad de la sentencia y que se acoja su acción de amparo, fundamenta su recurso de revisión constitucional en los motivos que se sinterizan a continuación:

a. Es improcedente que el Tribunal Superior Administrativo haya rechazado la acción de amparo alegando la inexistencia de documentos que prueben que la accionante haya reclamado pensión, porque ella, mediante acto de alguacil, puso en mora al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones entregara la pensión reclamada, no obtemperando dichos recurridos a tal reclamo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. El Tribunal Superior Administrativo dictó su sentencia con base en una certificación dudosa del Ministerio de Hacienda, expedida por dicha institución en su propio provecho y de forma parcializada, sobre una base de datos que dicho Ministerio maneja.

c. El Tribunal Superior Administrativo interpretó incorrectamente la Ley núm. 107-13, que faculta a los administrados a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa.

5. Hechos y argumentos jurídicos de los recurridos en revisión

La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado (DGJP), dependencia del Ministerio de Hacienda, mediante escrito de defensa del treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016), expone los argumentos con los que se opone al recurso de revisión y que se sintetizan a continuación:

Señala que el recurso de revisión de la señora Ramona Española carece de especial trascendencia o relevancia constitucional,

ya que no concurre ninguna de las características definida por el Tribunal Constitucional en virtud de que no existe ningún conflicto de derecho fundamental en aquel que no deposita los documentos requeridos para mostrar la calidad o derechos que invoca; tampoco propicia ningún cambio social ni se refiere a una reorientación de la interpretación jurisprudencial de ninguna relevancia, ya que el pago de una pensión con cargo a fondos públicos debe estar soportada por la documentación probatoria exigida por aplicación de la ley.

Se apunta, en dicho escrito de defensa, que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones no le ha negado a la recurrente la pensión de sobrevivencia que ésta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reclama, pero que la misma no ha hecho la solicitud por la vía administrativa correspondiente, y que, además, mediante acto de alguacil notificado al abogado de la accionante, ahora recurrente, le comunicó “que en el presente caso puede solicitarle a su cliente la pensión por sobrevivencia...llenando el formulario de solicitud correspondiente y aportando la documentación que el mismo esgrime a los fines de trámite”.

Sobre el pedimento de fijación de astreinte, los recurridos argumentan que “siendo dicha medida una sanción en caso de incumplimiento, no procede dado que esta Institución no ha violado ningún derecho fundamental ni se ha negado a cumplir lo establecido en las leyes”.

6. Escrito del procurador general administrativo

El procurador general administrativo, en su escrito depositado el cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016), solicita, principalmente, que se rechace el recurso de revisión por ser improcedente, mal fundado y carente de sustento legal y estar la sentencia recurrida debidamente fundamentada en hechos y en derecho; y subsidiariamente, pide que sea declarado inadmisibles dicho recurso de revisión por no reunir los requerimientos establecidos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Dicho procurador general administrativo justifica tales pedimentos, en los argumentos que se sintetizan a continuación:

Con su acción de amparo, la accionante procura que se apruebe el derecho que tiene a una pensión como consecuencia de la muerte de su esposo, pero que la misma no ha agotado el procedimiento administrativo que, a tales fines, establece la Ley que rige la materia, por lo que no se demuestra que se haya vulnerado derechos fundamentales en contra de la accionante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Apunta dicho funcionario del Ministerio Público que el recurso de revisión carece de especial trascendencia o relevancia constitucional, porque “no satisface los requerimientos previstos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11” y porque, en el caso de la especie, los argumentos de la recurrente para oponerse a la sentencia “carecen de relevancia constitucional en la interpretación pretendida al no quedar nada nuevo que juzgar al respecto”.

7. Pruebas documentales

Los documentos depositados en expediente son los siguientes:

1. Copia de la Sentencia núm. 00368-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015).
2. Certificación de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, sobre la notificación a Ramona Española Peña de Alvarez, el once (11) de noviembre de dos mil quince (2015), de la Sentencia núm. 00368-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015).
3. Acto núm. 1299/2016, del veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Ariel A. Paulino C., alguacil de estrados de la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notifica al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones la Sentencia núm. 00368-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Acto núm. 411/16, del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Miguel Odalis Espinal Tobal, alguacil de estrados de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notifica al procurador general administrativo el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesta por la señora Ramona Española Peña de Alvarez.

5. Acto núm. 659/2016, del veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notifica al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesta por la señora Ramona Española Peña de Alvarez.

6. Copia de la solicitud de historial de pensión núm. 31544, del señor Juan Antonio Alvarez Lizardo, dirigida al Ministerio de Hacienda el trece (13) de marzo de dos mil quince (2015) por el abogado Romer Rafael Ayala Cuevas, en representación de Ramona Española Peña Lizardo.

7. Acto de intimación, del treinta (30) de marzo de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Jorge R. Peralta Chávez, alguacil ordinario del Primer Tribunal Colegiado del Distrito Nacional, a requerimiento de la señora Ramona Española Peña de Alvarez, para que en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, entregue a la requeriente un historial de la pensión núm. 31544 y que la transfieran la pensión dejada por el Juan Antonio Alvarez Lizardo, con la advertencia de que se procederá a accionar en amparo si no se obtempera a las peticiones indicadas en el referido acto.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Acta inextensa del matrimonio de los señores Juan Antonio Alvarez Lizardo y Ramona Española Peña Lizardo, expedida el quince (15) de mayo de dos mil quince (2015) por el oficial del Estado Civil de la Primera Circunscripción de Montecristi.
9. Extracto de Acta de Defunción del señor Juan Alvarez expedida el tres (3) de julio de dos mil quince (2015) por el oficial del Estado Civil de la Cuarta Circunscripción de Santo Domingo Este.
10. Acto núm 469/15, del treinta y uno (31) de marzo de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Jorge R. Peralta Chávez, alguacil ordinario del Primer Tribunal Colegiado del Distrito Nacional, a requerimiento de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP), notificado al Lic. Romer R. Ayala C.
11. Certificación de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), indicando que la señora Ramona Española Peña de Alvarez no figura registrada en los archivos y base de datos del sistema informático con alguna solicitud.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del caso

La señora Ramona Española Peña de Alvarez estuvo casada con el señor Juan Antonio Alvarez Lizardo, ya fallecido, quien era beneficiario de una pensión a cargo del Estado. Para reclamar el otorgamiento de la pensión de sobrevivencia que le correspondería por la muerte de su esposo, la señora Ramona Española Peña de Alvarez ha incoado la acción de amparo que fue decidida por la Sentencia núm.

Expediente núm. TC-05-2016-0373, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia dictada en materia de amparo, interpuesto por Ramona Española Peña de Alvarez contra la Sentencia núm. 0368/2015, dictada el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00368-2015, dictada el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015) por el Tribunal Superior Administrativo, que es objeto del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo que examinamos.

9. Competencia

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

10. Admisibilidad del recurso de revisión

Para este tribunal, el presente recurso de revisión constitucional resulta admisible, por los argumentos siguientes:

10.1. La admisibilidad de los recursos de revisión constitucional en materia de amparo es regulada por el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, el cual, de manera específica, lo sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

10.2. En relación con la trascendencia y relevancia constitucional en el recurso de revisión constitucional en materia de amparo, este tribunal fijó su posición en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), al establecer:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

10.3. En ese orden de ideas, el presente recurso de revisión constitucional que nos ocupa posee especial transcendencia o relevancia constitucional, puesto que le permitirá a este tribunal continuar con el desarrollo de sus precedentes en torno al derecho a la pensión por sobrevivencia, de cara a la concreción de la seguridad social, en tanto garantía fundamental de un Estado prestacional.

11. Sobre el fondo del recurso de revisión

11.1. La sentencia recurrida declaró inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por la recurrente, por ser notoriamente improcedentes, aplicando, en ese sentido, la causal prevista en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, que dictó dicha sentencia, exterioriza su razonamiento, en virtud del cual ha llegado a esa conclusión, con el argumento que se copia a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con la presente acción, la señora RAMONA ESPAÑOLA VALDEZ DE ALVAREZ, procura que el tribunal apruebe el derecho de pensión que la misma posee, como consecuencia de la muerte de su esposo señor Juan Antonio Alvarez; que como indicamos anteriormente, al analizar los documentos que obran aportados al proceso, hemos podido constatar que la accionante no ha realizado la solicitud de pensión por sobrevivencia por la muerte de su esposo, por ante la accionada, que en tal sentido resulta improcedente la pretensión de la accionante al querer obtener la pensión por sobrevivencia sin antes agotar el procedimiento a tales fines establecido por la ley que rige la materia, por lo que no se demuestra que se haya vulnerado derechos fundamentales a la misma, razón por la que esta sala estima que resulta inadmisibles la presente acción de amparo, por ser manifiestamente improcedente, en aplicación del artículo 70, numeral tercero de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales, sin la necesidad de ponderar ningún otro aspecto o pedimento de la acción que nos ocupa/

11.2. Este Tribunal Constitucional ha decidido, en ocasiones anteriores, que cuando no se constatan, en una acción de amparo, las inobservancias y violaciones a derechos fundamentales, dicha acción debe ser declarada inadmisibles, por ser notoriamente improcedente:

(...) en el presente caso no se han constatado las supuestas inobservancias y violaciones a derechos y garantías fundamentales invocadas por el recurrente; pues al analizar la sentencia objeto del presente recurso se puede comprobar que el juez de amparo, (...), lo que debió fue declararla inadmisibles por ser notoriamente improcedente, en aplicación de lo que establece el artículo 70.3 de la referida ley núm. 137-11.¹

¹ Sentencia TC/0295/15, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015), que reitera lo precisado en la Sentencia TC/0074/14, del veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.3. Que esa constatación de que no se ha producido violación a derechos fundamentales, o que no existe amenaza de tal violación, necesaria para que se aplique el mencionado artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, no es producto del examen del fondo de la acción de amparo, en cuyo caso estaríamos en el supuesto de que dicha acción ha sido admitida y debe ser rechazada al comprobarse que no se ha producido la violación al derecho fundamental alegado,² sino que dicha constatación se produce como resultado de descartar que los hechos exhibidos por el accionante en su reclamo puedan producir la violación alegada o que constituyan una amenaza de tal violación.

11.4. Más concretamente, el análisis sobre los hechos que se realizan para definir la aplicación del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11 y declarar inadmisibles la acción de amparo, por ser notoriamente improcedente, está dirigido a determinar si la ocurrencia de tales hechos puede generar la violación al derecho fundamental alegado, mientras que el análisis sobre los hechos que se realiza en el conocimiento del fondo de la acción de amparo, se dirige a determinar si la ocurrencia de los hechos alegados ha causado o no la violación al derecho fundamental involucrado.

11.5. En el caso de la especie, la constatación que el tribunal a quo dice haber realizado, de que no se ha producido la violación a los derechos fundamentales alegados por la recurrente, es resultado del examen que ha tenido que hacer el tribunal a quo para determinar si dichos hechos han producido o no la violación alegada, lo que ha implicado el conocimiento de cuestiones del fondo de la acción de amparo, en las que los accionados, ahora recurridos, debieron hacer la prueba de

² “ u. Por el contrario, determinar si un hecho u omisión ha producido una conculcación a un derecho fundamental es una cuestión de fondo que requiere un análisis profundo de la cuestión de la que los jueces han sido apoderados, para que éstos puedan determinar si dicha conculcación se ha producido o no y, consecuentemente, si procede el acogimiento o la desestimación de la acción de amparo. v. Finalmente, concluimos que, en la especie, el juez, en vez de declarar el amparo inadmisibles por ser notoriamente improcedente, debió rechazar la acción al no haberse comprobado violación a derechos fundamentales” (Sentencia TC/0031/14 de fecha 14 de febrero de 2014)



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que el hecho de que la accionante no estuviera disfrutando de la pensión de supervivencia que reclama no es producto de una acción u omisión de ellos.

11.6. La sentencia de amparo recurrida en revisión, ha sustentado la inadmisibilidad de la acción de amparo en el hecho de que la accionante, ahora recurrente, no ha agotado el procedimiento administrativo requerido para que se le otorgue la pensión de sobrevivencia que le pueda corresponder con motivo del fallecimiento de su esposo. Esto tiene su fundamento en la afirmación que hace la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, contenida en su certificación del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), en la que se señala que en los archivos de dicha institución ni en su base de datos figura la señora Ramona Española Peña de Alvarez.

11.7. La Ley núm. 379, del once (11) de diciembre de mil novecientos ochenta y uno (1981), que regula las jubilaciones y pensiones a cargo del Estado, y por tanto, la pensión de sobrevivencia reclamada por la recurrente, establece en su artículo 7, lo siguiente: “Las solicitudes de Pensiones y Jubilaciones serán instrumentadas de Oficio por la Secretaría de Estado de Finanzas en todos los casos en que la Ley prevé que sean automáticas y por el propio peticionario, a través de la misma vía, cuando sean sujetas a la autorización del Presidente de la República”.

11.8. La pensión de sobrevivencia debe ser solicitada previamente por el beneficiario, puesto que la única pensión que se otorga, de manera automática, conforme lo dispone el artículo 1 de la Ley núm. 379, sobre Pensiones y Jubilaciones, es la que corresponde por la jubilación “al cumplirse más de treinta (30) años y hasta 35 años de servicios y sesenta (60) años de edad o al cumplirse más de treinta y cinco (35) años de servicios, sin tomar en cuenta la edad”.

11.9. El artículo 15 del Decreto núm. 489-07, del treinta (30) de agosto de dos mil siete (2007), dispone como función de la Dirección General de Jubilaciones y



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pensiones a cargo del Estado, el “analizar y gestionar las solicitudes y modificaciones de jubilaciones y Pensiones, que según las distintas disposiciones legales, estén en la órbita de su competencia”. Asimismo, dicha disposición citada pone a cargo del Departamento de Tramitación y Análisis las funciones de “recibir, analizar, depurar y registrar las solicitudes de pensiones, así como comprobar los requisitos exigidos para la acreencia de dicho beneficio”.

11.10. Se puede verificar, en consecuencia, de la disposición legal y las reglamentarias citadas, que el único requerimiento exigido al reclamante de una pensión de sobrevivencia, es la formulación de la correspondiente solicitud en tal sentido, no estando dicha solicitud sujeta a realizarse conforme a un procedimiento administrativo específico, puesto que ninguna ley o reglamento así lo determina.

11.11. Este tribunal entiende, en consecuencia, que la intimación que formuló la requeriente el treinta (30) de marzo de dos mil quince (2015), mediante acto de alguacil, reclamándole al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado la entrega de la pensión de su esposo fallecido, cumple con la obligación que impone la ley para reclamar la pensión de sobrevivencia de que se trata, y los recurridos estaban obligados, en cumplimiento también de la ley y de las disposiciones reglamentarias previamente citadas, a darle la correspondiente respuesta a dicha solicitud otorgando dicha pensión si del análisis de dicha solicitud se comprobaba la existencia del derecho a ese beneficio en provecho de la recurrente.

11.12. Constituye, en contra de la recurrente, violación a su derecho fundamental a la seguridad social, protegido por el artículo 60 de la Constitución, y por vía de consecuencia, también su artículo 8, el hecho de que hasta la fecha no se le haya otorgado la pensión de sobrevivencia que reclama, cuyo derecho a recibirla no ha sido controvertido por las recurridas, sino que, por el contrario, admiten que le corresponde cuando señalan que no ha sido entregada, porque la recurrente no ha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplido con el procedimiento administrativo que le impone la ley. Las disposiciones constitucionales violadas disponen lo siguiente:

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

Artículo 60.- Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulara el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

11.13. La recurrente, que alega que el pago de la pensión de su finado esposo fue suspendido cuando éste se encontraba enfermo, solicita en su acción de amparo que se ordene a los recurridos expedir un historial de los pagos de dicha pensión. Puesto que no han sido aportadas pruebas de que tal suspensión de pago no se ha realizado, y dado que en caso de ser cierto, el indicado alegato de la recurrente, como beneficiaria de la pensión de sobrevivencia, le asistiría el derecho de reclamar su pago, procede ordenar a los recurrentes la expedición de dicho historial.

11.14. El artículo 91 de Ley núm. 137-11 establece: La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio. Dicha Ley, en su artículo 93, establece que el juez podrá pronunciar astreintes con el objeto de constreñir al agravante al efectivo cumplimiento de lo ordenado. En el presente, entendemos que procede la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imposición de astreinte contra el accionado y en favor de la recurrente, tomando en cuenta el criterio jurisprudencial que al respecto ha sido fijado por este tribunal en su TC/0438/17, del quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017).³

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; y Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta el voto disidente del magistrado Milton Ray Guevara, presidente; 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:

³ h. En este orden de ideas, cuando el juez disponga que la astreinte beneficie al agraviado, no lo hará con el ánimo de otorgarle una compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión dictada. Este criterio obedece a que, de otro modo, el accionante que ha sido beneficiado por un amparo resultaría directamente perjudicado por el incumplimiento de la decisión emitida en contra del agravante; inferencia que se aviene con el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la naturaleza inter-partes de sus efectos. Fundado en estos razonamientos y aplicándolos al caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional decide fijar el astreinte de que se trata en contra de la parte accionada y a favor de la parte accionante. i. En cuanto a los astreintes fijados en beneficio de instituciones de sin fines de lucro, este colegiado estima que podrían aplicarse cuando se albergue el propósito de restaurar un daño social —como en el caso de los amparos incoados para demandar respeto a los derechos colectivos y difusos—; o en aquellas decisiones con efectos inter communis, o sea, en las cuales la afectación detectada no solo incumbe a los accionantes, sino a todo un conjunto de personas que se encuentran en circunstancias análogas a estos últimos y a las que, en consecuencia, también afecta o concierne el objeto de lo decidido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión constitucional en materia de amparo, interpuesto por Ramona Española Peña de Alvarez contra la Sentencia Núm. 0368/2015, dictada el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: ACOGER el referido recurso y **REVOCAR** la Sentencia núm. 0368/2015, dictada el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

TERCERO: ACOGER la acción de amparo interpuesta por Ramona Española Peña de Alvarez contra el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, y en consecuencia:

a. Ordenar que dichas instituciones realicen los trámites pertinentes, de conformidad con la Ley núm. 379-81 y el Reglamento contenido en el Decreto núm. 489-07, para que se otorgue a favor de la señora Ramona Española Peña de Alvarez la pensión de sobrevivencia que ella reclama con motivo de la muerte de su esposo, Juan Antonio Alvarez, debiendo ser pagada la misma desde la fecha en que fue solicitada por dicha recurrente.

b. Ordenar al Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Estado expedir a favor de la recurrente el historial de los pagos realizados al señor Juan Antonio Alvarez, por concepto de la pensión de que disfrutaba.

c. Ordenar que las medidas ordenadas sean cumplidas por las recurridas en un plazo de sesenta (60) días, a partir de la fecha de la notificación de la presente sentencia, y se impone al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Pensiones a cargo del Estado, un astreinte de cinco



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil pesos dominicanos con 00/100 (\$5,000.00) por cada día de retardo en el cumplimiento de dichas medidas, a ser liquidados en favor de la recurrente.

CUARTO: COMUNICAR la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Ramona Española Peña de Alvarez; a los recurridos, Ministerio de Hacienda y Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado, y al procurador general administrativo.

QUINTO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso 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.

SEXTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con esta decisión.

Expediente núm. TC-05-2016-0373, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia dictada en materia de amparo, interpuesto por Ramona Española Peña de Alvarez contra la Sentencia núm. 0368/2015, dictada el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015) por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (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”.

1. En la especie, se trata de un recurso de revisión constitucional de amparo interpuesto por la señora Ramona Española Peña de Álvarez contra la Sentencia núm. 0368/2015, dictada por el Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015).

2. Mediante la sentencia que nos ocupa, se decide otorgar un astreinte en favor de la accionante, señora Ramona Española Peña de Álvarez. En efecto, en el dispositivo tercero, letra c) se ordena lo siguiente: “Ordenar que las medidas ordenadas sean cumplidas por las recurridas en un plazo de sesenta (60) días, a partir de la fecha de la notificación de la presente sentencia, y se impone al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Pensiones a cargo del Estado, un astreinte de cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (\$5,000.00) por cada día de retardo en el cumplimiento de dichas medidas, a ser liquidados en favor de la recurrente”. No estamos de acuerdo con esta decisión, por las razones que se exponen a continuación.

3. Este Tribunal Constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0048/12, del ocho (8) de octubre de dos mil doce (2012), que el astreinte no es una indemnización por daños y perjuicios a favor de la parte agraviada, sino una forma de constreñir al agraviante para el cumplimiento de la sentencia y, en tal sentido,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decidió otorgar el mismo a favor de una institución. En efecto, en la indicada decisión se estableció lo siguiente:

AA) Finalmente, en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 93 de la referida Ley No. 137-11, de “pronunciar astreintes, con el objeto de constreñir al agraviante al efectivo cumplimiento de lo ordenado”, y en virtud de que:

a) La naturaleza de la astreinte es la de una sanción pecuniaria, que no la de una indemnización por daños y perjuicios, por lo que su eventual liquidación no debería favorecer al agraviado;

b) Toda vulneración a la Constitución y a un derecho fundamental, así como toda violación a una decisión de este órgano constitucional, genera un daño social, a cuya reparación el Tribunal podría contribuir;

c) Aunque en nuestro país no hay tradición en tal sentido, el Tribunal podría, en efecto, imponer astreintes cuya liquidación vaya en provecho de la sociedad, como hacen en otras latitudes en favor y a través del fisco y del sistema judicial;

d) En esa línea, el Tribunal podría, más aun, procurar que la señalada reparación se realice no ya de forma indirecta, a través de las vías señaladas en el párrafo anterior, sino directamente, a través de instituciones específicas, en este caso estatales y preferiblemente dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan vinculación y afinidad con el tema que es objeto de la sentencia en la que se dispone la astreinte;

e) El Estado dominicano cuenta con un Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, instituido por la Ley No. 136-03 y definido por ésta como el conjunto de instituciones, organismos y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, programas y acciones en los niveles nacional, regional y municipal para la protección integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, así como para su promoción integral. Según esta ley, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), institución estatal descentralizada, es el órgano administrativo de dicho sistema;

f) La protección a los derechos de los niños y adolescentes, así como la promoción de su desarrollo integral constituyen una contribución sustancial a la prevención de la criminalidad y al desarrollo progresivo de la paz social, temas estos que, por demás, son compatibles y afines con los trabajos de carácter preventivo propios de la institución que tendría que pagar la astreinte en la eventualidad de que incumpliera con lo dispuesto por esta sentencia, la Policía Nacional.

4. Por otra parte, mediante la Sentencia TC/0438/17, del quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017), este Tribunal Constitucional modificó el precedente anterior con los argumentos siguientes:

h. En este orden de ideas, cuando el juez disponga que la astreinte beneficie al agraviado, no lo hará con el ánimo de otorgarle una compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión dictada. Este criterio obedece a que, de otro modo, el accionante que ha sido beneficiado por un amparo resultaría directamente perjudicado por el incumplimiento de la decisión emitida en contra del agravante; inferencia que se aviene con el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la naturaleza inter-partes de sus efectos. Fundado en estos razonamientos y aplicándolos al caso que nos ocupa, el Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional decide fijar el astreinte de que se trata en contra de la parte accionada y a favor de la parte accionante.

i. En cuanto a los astreintes fijados en beneficio de instituciones de sin fines de lucro, este colegiado estima que podrían aplicarse cuando se albergue el propósito de restaurar un daño social —como en el caso de los amparos incoados para demandar respeto a los derechos colectivos y difusos—; o en aquellas decisiones con efectos inter communis, o sea, en las cuales la afectación detectada no solo incumbe a los accionantes, sino a todo un conjunto de personas que se encuentran en circunstancias análogas a estos últimos y a las que, en consecuencia, también afecta o concierne el objeto de lo decidido.

j. Conviene precisar, sin embargo, que en estos casos será necesario que la decisión mediante la cual se fije el astreinte se notifique a la institución beneficiaria, de forma que esta última tome conocimiento de la medida dispuesta y adopte las acciones tendentes a liquidación del astreinte en su favor.

k. Fundándose en los precedentes razonamientos, y con el designio de fortalecer los criterios jurídicos expresados en las precitadas decisiones TC/0048/12 y TC- 0344-14, el Tribunal Constitucional reitera la prerrogativa discrecional que incumbe al juez de amparo, según su propio criterio, de imponer astreintes en los casos sometidos a su arbitrio, ya sea en favor del accionante o de una institución sin fines de lucro; facultad que deberá ser ejercida de acuerdo con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

l. Finalmente, con el propósito de resolver aspectos concernientes a la liquidación de los astreintes, esta sede constitucional dispone que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Cuando se trate de astreintes fijados por el Tribunal Constitucional con ocasión del conocimiento de una decisión en revisión constitucional de amparo, su liquidación será responsabilidad de este colegiado.

2. cuando se trate de sentencias que contengan astreintes fijadas por el juez de amparo, las cuales sean objeto de confirmación por el Tribunal Constitucional —con ocasión del conocimiento de un recurso de revisión de sentencia de amparo—, su liquidación corresponderá al tribunal de amparo originario.

5. En el caso que nos ocupa, la astreinte se otorga a favor de la accionante en amparo, señora Ramona Española Peña de Álvarez, siguiendo con la línea jurisprudencial establecida en la Sentencia TC/0438/17, anteriormente descrita.

6. No estamos de acuerdo con la decisión tomada en el presente caso, en razón de que consideramos que la astreinte no debe beneficiar al accionante, tal y como se establecía en nuestra línea jurisprudencial desde la Sentencia TC/0048/12 hasta la Sentencia TC/0438/17, es decir, que entendemos que el indicado cambio de precedente no debió operar.

7. La astreinte no tiene como finalidad reparar el perjuicio que sufre el beneficiado de la sentencia a causa del retardo en la ejecución, sino sancionar económicamente a la parte que ha perdido la causa y ha irrespetado la autoridad judicial.

8. Para reparar el perjuicio que sufre la parte gananciosa con el retardo en la ejecución existe un mecanismo distinto: el interés judicial que fija el juez que conoce la demanda y que se calcula desde el momento que se acciona hasta la fecha en que se ejecuta, de manera definitiva, la sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. De lo anterior resulta, que al cambiarse el precedente para beneficiar a la parte que obtiene ganancia de causa, la astreinte ha sido desnaturalizada.

Conclusión

Consideramos, contrario a lo decidido por la mayoría de este tribunal, que la astreinte no debe beneficiar a la parte agraviada, ya que esta no es una compensación por daños y perjuicios.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 0368/2015, dictada por el Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015), sea revocada, y de que sea acogida la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este Tribunal Constitucional para



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/2013, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada Sentencia TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de cinco (5) días, como en efecto se hizo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea acogida, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario