



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0099/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción de amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones. (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto en funciones de presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de acción de amparo

La parte accionante, señor Flavio Aurelio Matos Matos, interpuso ante la Secretaría del Tribunal Constitucional una instancia contentiva de la acción de amparo contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020). El objetivo de dicha acción es la pretensión del señor Flavio Aurelio Matos Matos de que se permita a los ciudadanos la desafiliación voluntaria del sistema privado de pensiones en el momento que así lo consideren los afiliados.

La presente acción fue notificada de la presente acción de amparo a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), mediante Comunicación SGTC-1402-2020, de la Secretaría del Tribunal Constitucional, de uno (1) de junio de dos mil veinte (2020), y recibida el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

A su vez, la Asociación Dominicana de Administradora de Fondos de Pensiones (ADAFP) fue notificada de la presente acción, mediante Comunicación SGTC-1403-2020, de la Secretaría del Tribunal Constitucional, de uno (1) de junio de dos mil veinte (2020), y recibida el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante procura que la presente acción de amparo sea acogida por los motivos y argumentos que se exponen a continuación:

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es arbitrario y anticonstitucional el no poder desafiliarse de las Administradoras de Fondos de Pensiones y que a su vez los afiliados puedan obtener sus fondos acumulados. En efecto, la arbitrariedad de una acción, se define como: 'la falta de razonabilidad, por obedecer el mero capricho de ser contraria a la justicia y carente de fundamento'.

En un estado constitucional como es la República Dominicana, el respeto a los derechos constitucionales ha de ser el estándar básico de razonabilidad, de justicia y fundamentación. Por consiguiente, para acreditar la arbitrariedad de la acción de las Administradoras de Fondos de Pensiones es necesario mostrar que ellas niegan en términos constitucionalmente lícitos el derecho del afiliado a la propiedad de los fondos acumulados por sus afiliados y lo hacen no en el sentido de explícitamente negar que los afiliados somos los dueños de nuestros fondos, sino negándose a reconocer sus facultades esenciales, que están explícitamente protegidas por el texto constitucional, como se mostrará a continuación.

Las respuestas negativas (SIC) de las Administradoras de Fondos de Pensiones que impiden la desafiliación y el retiro de los fondos que los afiliados hemos aportado durante nuestra vida laboral constituye una vulneración, privándonos de nuestro derecho fundamental sobre la propiedad privada, derecho consagrado en la constitución de la República Dominicana. Donde las AFP y la Superintendencia de Pensiones (entidad reguladora) desconocen flagrantemente las facultades de dominio, de un modo que es claramente incompatible con el texto constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Justificamos nuestra demanda demostrando que los recursos en nuestras cuentas de capitalización individual son en su totalidad del afiliado y que las Administradoras de Fondos de Pensiones limitan nuestros derechos (SIC) al goce, disfrute y disposición de nuestros bienes.

El régimen previsional establecido por la Ley 87-01 afirma que los recursos contenidos en las cuentas de capitalización individual son de propiedad de los trabajadores que han cotizado. Este capital sólo crece a través los fondos aportados por el empleador, empleado y los intereses generados por las inversiones que las AFP ejecutan con nuestros fondos y que son ingresados en nuestras cuentas de manera independiente. Por lo que imposibilita alegar el interés social de nuestra afiliación, ya que el reparto de este sistema se basa en la capitalización individual y no en un sistema solidario de reparto, por lo que la desafiliación de algunos de sus afiliados no afecta en ninguna medida a los afiliados activos ni a la sociedad en su conjunto.

Habiendo ya mostrado que los fondos contenidos en las cuentas (SIC) de capitalización individual son de propiedad exclusiva del afiliado, corresponde especificar el contenido del derecho de la propiedad.

En efecto, el texto constitucional asegura a "todas las personas" el derecho de propiedad. Esta protección se extiende, por mandato constitucional expreso, a la propiedad de cada uno, el bien sobre el cual recae, además de todos los atributos y facultades esenciales del dominio.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hoy la ley reconoce al afiliado la propiedad sobre los ahorros individuales actualmente administrados por las AFP. Las administradoras por su parte, envían reportes mensuales del monto total actualizado de los ahorros de los afiliados en las AFP y su vez los invita a depositar cuotas extraordinarias al mismo, con el fin de aumentar la inversión de los afiliados en los fondos de pensiones, con la finalidad de obtener mayor rentabilidad individual del dinero depositado. Es decir, que, tratándose de esos ahorros, los derechos de propiedad del afiliado se le reconocen formalmente. La cosa en la cual el derecho del afiliado recae, es cuando no reconocen su respecto en las facultades esenciales del dominio.

Esta negativa es flagrante, en la medida en que se reconoce el dominio del afiliado aun cuando se le permite hacer depósitos extraordinarios y a su vez se le niega la posibilidad de gozar la cosa del modo que a los afiliados le parezca más adecuado disponer de ella, es decir, la posibilidad, genéricamente hablando, de administrar y tener el dominio de las cosas.

La propiedad o dominio es un poder directo e inmediato sobre una cosa, que atribuye a su titular la capacidad de goce, disfrute y disposición de la cosa sin más limitaciones que las que establezcan las leyes. Es el derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas que aplican el ordenamiento jurídico concede sobre un bien.

El objeto del derecho de propiedad está constituido por todos los bienes susceptibles de apropiación. Para que se cumpla tal condición, en general, se requieren tres condiciones: que el bien sea útil, ya que, si no lo fuera, carecería de fin la apropiación; que el bien exista en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cantidad limitada, y que sea susceptible de ocupación, porque de otro modo no podrá actuarse.”

3. Hechos y argumentos de la parte accionada en amparo

En el expediente contentivo de la presente acción figuran dos (2) escritos de defensa:

1. El escrito depositado por la Superintendencia de Seguros (SIPEN) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), mediante el cual solicita, de manera principal, declarar inadmisibles la acción de amparo interpuesta por el accionante Flavio Aurelio Matos Matos, por no ser el Tribunal Constitucional el órgano competente para conocer las acciones en amparo, “en virtud a que la ley dispone que el tribunal de primera instancia del domicilio del accionante es el responsable para conocer dicha acción, y en su defecto, en el estado de emergencia en el cual el país se encuentra, las oficinas judiciales de servicios de atención permanente del domicilio del accionante” y, subsidiariamente, pretende ser excluida de la presente acción de amparo y, más subsidiariamente, que se rechace, en todas sus partes, por ser improcedente y carente de base legal. Fundamenta sus pretensiones, principalmente, en los siguientes argumentos:

Que claramente la ley determina el tribunal competente para conocer el caso en cuestión, y para solucionar la situación actual del estado de emergencia en el cual se encuentra el país, determinando que los casos como el de la especie deberán ser conocidos ante las oficinas judicial de servicios de atención permanente de la jurisdicción de donde se encuentra el domicilio del accionante, por lo que estamos presente a una clara incompetencia en cuanto a la materia.

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, ante un medio de inadmisión, en el presente caso sustentado en la falta de objeto y agravio imputable, el juzgador sin examen al fondo deberá ponderar la Inadmisibilidad del Recurso, por no cumplir las formalidades previstas en la Ley para su interposición sin examen a fondo.

Que se escapa de las manos de esta Superintendencia la modificación y derogación de disposiciones comprendidas en leyes, ya que esto es facultad del Congreso de la República Dominicana, y en caso de interpretación o declarar ilegalidad de las mismas los tribunales son los designados para tales efectos;

Que la ley orgánica del tribunal constitucional y de los procedimientos constitucionales núm. 137-11 dispone en sus artículos 65 y siguientes cómo deben ser sometidos ante las distintas instancias judiciales los recursos de amparo contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifieste, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución;

(...) si esta Superintendencia autorizara el retiro de los fondos de afiliados que se encuentran en el sistema de capitalización individual se estaría desvirtuando la finalidad del sistema, y crear un caos social al momento en que los ciudadanos lleguen a la edad de retiro y no puedan contar con un fondo suficiente para poder recibir una pensión;

Que en el escrito introductorio de la presente acción se podría interpretar que se busca declarar inconstitucional algunos aspectos de la ley 87-01 ya que lo que lo que alegan no es por un acto arbitrario o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ilegal por parte de esta Superintendencia, mucho menos por una disposición de la SIPEN en la cual prohíbe la desafiliación de los ciudadanos al sistema de pensiones (...)

Que siendo la SIPEN una entidad estatal, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada para que en nombre y representación del Estado ejerza a plenitud la función de velar por el estricto cumplimiento de la ley 87-01 y de sus normas complementarias en su área de incumbencia, de proteger los intereses de los afiliados, de vigilar la solvencia financiera de las AFP y de contribuir a fortalecer el sistema previsional dominicano, en ningún caso corresponde a la misma dictar o modificar leyes, como lo ha pretendido la parte accionante, ya que su función está limitada a la supervisión y fiscalización en su área de incumbencia, tal y como refiere el artículo 21 de la ley 87-01 que define la organización del Sistema Dominicano de Seguridad Social en base a la especialización y separación de las funciones.

2. El escrito de defensa depositado por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de pensiones (ADAFP) en la Secretaría del Tribunal Constitucional el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), mediante el cual solicita que se declare la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de la presente acción de amparo “y, en consecuencia, DECLINAR el conocimiento de este expediente por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley No. 137-11”. En caso de que sea declarado admisible, pretende el rechazo de la acción en cuanto al fondo. Dichas pretensiones están sustentadas, básicamente, en lo siguiente:

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) es evidente que ese Honorable Tribunal no es competente para conocer directamente de las acciones de amparo interpuestas por los particulares, pues se trata de una competencia atribuida por el legislador a los jueces de primera instancia del ámbito judicial y a las jurisdicciones especializadas. Así lo ha juzgado ese Honorable Tribunal en reiteradas ocasiones, al señalar que el órgano revisor de la Constitución ni el legislador ordinario incluyeron entre las competencias de esa jurisdicción constitucional conocer de las acciones de amparo, por lo que se trata de "una competencia de los tribunales de primera instancia del ámbito judicial.

Según el artículo 185 de la Constitución, las competencias de ese Honorable Tribunal se limitan a: (i) las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; (ii) el control preventivo de los tratados internacionales; (iii) los conflictos de competencia entre los poderes públicos; y, (iv) los recursos asignados por el legislador, es decir, el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales (artículo 53 de la LOTCPC) y el recurso de revisión de sentencias de amparo (artículo 94 de la LOTCPC).

Por su parte, el artículo 9 de la LOTCPC señala que ese Honorable Tribunal "es competente para conocer de los casos previstos en el artículo 185 de la Constitución y de los que esta ley le atribuye. Conocerá de las cuestiones incidentales que surjan ante él y dirimirá las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones".

Así las cosas, no hay dudas de que ese Honorable Tribunal es incompetente para conocer de la presente acción de amparo, de modo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que procede, en virtud del artículo 75 de la LOTCPC y del precedente sentado en [a Sentencia TC/0236/14⁷, que el expediente sea declinado a una de las salas del Tribunal Superior Administrativo. Decimos que la jurisdicción contencioso-administrativa es el tribunal competente para conocer de la presente acción de amparo, pues el señor FLAVIO AURELIO MATOS MATOS cuestiona actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (ADP) y por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en ejercicio de funciones administrativas.

A pesar de que los trabajadores son propietarios de los recursos contenidos en sus cuentas personales, éstos sólo pueden disponer de estos recursos cuando cumplen con los requisitos para su retiro, de conformidad con el artículo 59 de la Ley No. 8701. Según este artículo, "las aportaciones a la cuenta personal del afiliado constituyen un fondo de pensión de su patrimonio exclusivo, el cual -es invertido por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) seleccionada, en las condiciones y límites que establece la presente ley y sus normas complementarias, con la finalidad de incrementado mediante el logro de su rentabilidad real. El fondo y sus utilidades son inembargables, no serán objeto de retención y sólo podrán ser retirados cuando el afiliado cumpla con los requisitos para su retiro, bajo las modalidades establecidas por la presente ley y las normas complementarias" (Subrayado nuestro).

En definitiva, el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene un carácter obligatorio que impide la desafiliación voluntaria de los afiliados y que limita además el goce, disfrute y disposición de sus cotizaciones. Este límite se encuentra justificado en la función social



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del derecho de propiedad, pues la obligación de participar en el sistema tiene como objetivo garantizar las prestaciones sociales que aseguren la seguridad social, la asistencia social, las pensiones de jubilación, de invalidez, de viudedad, así como las prestaciones por desempleo, políticas expansivas en materia de vivienda y la universalización de la educación obligatoria.

De los artículos citados se infiere que la negativa de las AFP de entregar los fondos de los afiliados responde a los lineamientos legales del sistema previsional, ya que a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) les está impedido efectuar el proceso de desafiliación debido a que el ordenamiento jurídico veda tal posibilidad y porque, además, su incumplimiento está sujeto a sanciones que pueden implicar la revocación de su licencia para operar. En efecto, dicha actuación no constituye un acto arbitrario o ilegal por ser acorde a las normas del SDSS.

4. Pruebas documentales

En la presente acción de amparo, los documentos más relevantes depositados son los siguientes:

1. Acción de amparo depositada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).
2. Comunicación SGTC-1402-2020, de la Secretaría del Tribunal Constitucional, mediante la cual se notifica la acción de amparo a la

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superintendencia de Pensiones (SIPEN), de uno (1) de junio de dos mil veinte (2020), y recibida el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

3. Comunicación SGTC-1403-2020, de la Secretaría del Tribunal Constitucional, mediante la cual se notifica la acción de amparo a la Asociación Dominicana de Administradora de Fondos de Pensiones (ADAFP), de uno (1) de junio de dos mil veinte (2020), y recibida el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

4. Escrito de defensa de la Superintendencia de Seguros (SIPEN) depositado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).

5. Escrito de defensa de la Asociación Dominicana de Administradora de Fondos de Pensiones (ADAFP) y la Superintendencia de Seguros (SIPEN) depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los argumentos invocados por la parte accionante, la presente acción de amparo fue interpuesta por el señor Aurelio Matos Matos contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación de Administradora de Fondos de pensiones (ADAFP), en procura de que se permita a los ciudadanos la desafiliación voluntaria del sistema privado de pensiones en el momento que así lo consideren los afiliados,

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esto así por considerar el accionante que “es arbitrario y anticonstitucional el no poder desafiliarse de las Administradoras de Fondos de Pensiones y que a su vez los afiliados puedan obtener sus fondos acumulados”.

6. Incompetencia

a. A todo tribunal le asiste la obligación de examinar su competencia antes de abordar el fondo del asunto a tratar. Es por tal razón que este tribunal procederá acorde a lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución de la República y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

b. En ese sentido, la Ley núm. 137-11 atribuye al Tribunal Constitucional competencia para conocer el recurso de revisión de una sentencia dictada por un juez en materia de amparo y precisa claramente en qué condiciones se puede incoar ante dicho órgano dicho recurso de revisión.

c. En efecto, el artículo 94 de la señalada ley orgánica dispone lo siguiente: “Todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley”.

d. En la especie, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado, de manera directa, para conocer de una acción de amparo. En tal virtud, es preciso señalar que ni la Constitución de la República ni la Ley núm. 137-11 incluyen dentro de las competencias y atribuciones de ese órgano la facultad o prerrogativa de conocer de manera directa de una acción de amparo. Esta atribución le fue asignada, en primer grado, a los tribunales de primera instancia del ámbito



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judicial, reservándose al Tribunal Constitucional la facultad de revisar tales decisiones.

e. Esto así, en virtud de lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley núm. 137-11: “Será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado”. Agrega el citado artículo, en su párrafo I, lo siguiente: “En aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado”.

f. En este punto, es conveniente agregar que este tribunal, a través de su Sentencia TC/0089/18, de veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), expresó lo siguiente:

Es menester recordar que este tribunal ha planteado que el artículo 74 de la Ley núm. 137-11 extiende la competencia para conocer de recursos de amparo a ‘los tribunales o jurisdicciones especializadas’, no se puede interpretar como extensiva a la Suprema Corte de Justicia ni a este Tribunal, por dos razones: primero, porque es claro que la intención del legislador ha sido que las acciones de amparo sean conocidas en todo caso por los tribunales de primera instancia, por lo que cuando establece que serán competentes tribunales o jurisdicciones especializadas, se refiere a tribunales como el de niñas, niños y adolescentes o la jurisdicción contenciosa administrativa, no así a tribunales de grados superiores como son la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional; y segundo, porque este Tribunal tiene



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencias limitadas de manera taxativa por [la Constitución y] la ley. (Confróntese Sentencia TC/0012/13).

g. Este tribunal constitucional, mediante Sentencia TC/0082/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), expuso lo siguiente:

(...) en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la posibilidad de accionar en amparo de forma directa ante el Tribunal Constitucional, sino que a este única y exclusivamente se le otorga la facultad de revisar las sentencias dictadas por el juez que ha conocido en primer grado sobre dicha materia. Así lo decidió este tribunal constitucional mediante su sentencia No. TC/0085/2012, del quince (15) diciembre de dos mil doce (2012).

h. Recapitulando sobre todo lo expuesto hasta este punto, este tribunal observa que el accionante interpuso la presente acción de amparo de manera directa ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, cuando, tal y como ha sido explicado, la atribución para conocer la acción de amparo está reservada a los tribunales de primera instancia, por lo que se impone la declaratoria de la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer el fondo de la acción que nos ocupa.

i. En este punto, es preciso observar lo que dispone el artículo 72, párrafo III, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual dispone que “(...) cuando el juez originalmente apoderado de la acción de amparo se declare incompetente, este expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia (...)”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. De su lado, la Ley núm. 13-20, del siete (7) de febrero de dos mil veinte (2020), que, entre otros artículos, modificó el artículo 213 de la Ley núm. 87-01, del nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, establece de forma explícita lo siguiente: “Tribunales competentes y procedimientos judiciales. Los tribunales competentes en materia de seguridad social serán los tribunales administrativos y el procedimiento a seguir será el establecido en la 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”.

k. En tal sentido, el artículo 75 de la Ley núm. 137-11 señala lo que se consigna a continuación: “La acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”.

l. Al amparo de todo lo anterior, este tribunal procede a señalar cuál es la jurisdicción competente para conocer la presente acción de amparo,¹ que tal y como ha sido demostrado, ha sido interpuesta de manera errónea.

m. En ese tenor, la presente acción es dirigida contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), una entidad estatal autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, supervisora del Sistema Dominicano de Pensiones, organizada de conformidad con la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y, por tanto, se trata de un órgano de la Administración Pública, por lo que es preciso enviar el conocimiento de tal acción ante la jurisdicción competente.

¹ Esto así, conforme a lo establecido en el artículo 72, párrafo III de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. En vista de lo establecido anteriormente, procede declinar el presente caso ante el Tribunal Superior Administrativo, el cual es el competente para conocer de la acción de amparo que nos ocupa, esto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente, Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, Alba Luisa Beard Marcos y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR su incompetencia para conocer la acción de amparo interpuesta por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).

SEGUNDO: DECLARAR que la jurisdicción competente para conocer de las pretensiones de la parte accionante es el Tribunal Superior Administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales y, en

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, **DECLINAR** el expediente ante el Tribunal Superior Administrativo para que conozca del caso en la forma prevista en la ley.

TERCERO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República y 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señor Flavio Aurelio Matos Matos, y a la parte demandada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

QUINTO: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto, en funciones de Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante Ley núm. 137-11), del trece (13) de junio de dos mil once (2011); y respetando la

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado. Mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), el señor Flavio Aurelio Matos Matos, depositó una acción de amparo-per saltum-ante la Secretaría de este tribunal, contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradoras de Pensiones, con el propósito de procurar la desafiliación voluntaria de las Administradoras de Fondos de Pensiones en el momento que lo considere.

2. Los honorables jueces de este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar la incompetencia de este Colegiado para conocer la acción de amparo, en razón de que la Constitución y la Ley núm. 137-11 no le facultan para conocer directamente este tipo de acciones y, en ese orden, atribuyó competencia al Tribunal Superior Administrativo por tratarse de la impugnación de una acción u omisión de la administración pública, según dispone el artículo 75 de la Ley núm. 137-11.

3. Sin embargo, es necesario dejar constancia de que, si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del fallo dictado, no comparto el abordaje de la decisión en el sentido de que eludió preservar el plazo de la interrupción civil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para el ejercicio de la acción, como una garantía a la tutela judicial efectiva del señor Flavio Aurelio Matos Matos.

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CUESTIÓN PLANTEADA CONDUCE A PRESERVAR LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN ESTABLECIDO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN

4. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, este Tribunal decretó su incompetencia al advertir que, ciertamente, esta competencia le fue asignada en primer grado a la jurisdicción contencioso administrativa, cuando interviene un órgano administrativo o se ataca una acción u omisión realizada por un órgano de la administración pública, en este caso la Superintendencia de Pensiones, y se procura tutelar un derecho fundamental, conforme establece el artículo 75 de la Ley núm. 137-11. En efecto, esta Corporación se pronunció en el sentido siguiente:

d. En la especie, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado, de manera directa, para conocer de una acción de amparo. En tal virtud, es preciso señalar que ni la Constitución de la República ni la Ley Orgánica núm. 137-11, incluyen dentro de las competencias y atribuciones de ese órgano, la facultad o prerrogativa de conocer de manera directa de una acción de amparo. Esta atribución le fue asignada, en primer grado, a los tribunales de primera instancia del ámbito judicial, reservándose al Tribunal Constitucional la facultad de revisar tales decisiones.

j. De su lado, la Ley núm. 13-20, del siete (7) de febrero de dos mil veinte (2020), que, entre otros artículos, modificó el artículo 213 de la Ley núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, establece de forma explícita lo siguiente:

Tribunales competentes y procedimientos judiciales. Los Tribunales competentes en materia de seguridad social serán los tribunales administrativos y el procedimiento a seguir será el establecido en la 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

m. En ese tenor, la presente acción es dirigida en contra de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), una entidad estatal autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, supervisora del Sistema Dominicano de Pensiones, organizada de conformidad con la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y por tanto se trata de un órgano de la Administración Pública, por lo que es preciso enviar el conocimiento de tal acción ante la jurisdicción competente.

n. En vista de lo establecido anteriormente, procede declinar el presente caso por ante el Tribunal Superior Administrativo, el cual es el competente para conocer de la acción de amparo que nos ocupa, esto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 de la señalada Ley núm. 137-11.

5. En la especie, aunque coincidimos con el fallo dictado por cuanto atribuye la competencia para resolver el asunto al Tribunal Superior Administrativo; a nuestro juicio, ameritaba que este Colegiado estimara las consecuencias jurídicas que esta decisión produciría a las partes accionantes cuando intentaran interponer la acción por ante esa jurisdicción, máxime en la

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especie, en que no previó que el plazo de prescripción establecido para el ejercicio de la acción se considera interrumpido, en los casos como éste en que el juez apoderado determine su incompetencia y siempre que la misma haya sido interpuesta dentro del plazo correspondiente, según dispone el artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11.

6. El derecho de acción ha sido considerado por la doctrina como *uno de los pilares fundamentales de la tutela judicial efectiva (...)* y se define como *el poder jurídico de naturaleza pública reconocido a todos los sujetos de derecho, para solicitar la actuación de la potestad jurisdiccional, a través de sus órganos respectivos*². Couture, por su parte, sostiene que es el *[p]oder Jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión*³. De lo anterior se colige, que el derecho de acción tiene una importancia cardinal para las partes que acuden ante la justicia, pues implica la prerrogativa o poder jurídico que le permite invocar la satisfacción de un derecho o interés jurídicamente protegido ante órganos que tienen la potestad jurisdiccional de decidir en torno al conflicto planteado.

7. En mi opinión, este Colegiado debió aplicar el principio de oficiosidad para preservar el derecho de acción, pues tal principio consagra que *[t]odo juez o tribunal como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente*. Por consiguiente, no es ocioso indicar que este Tribunal, como protector supremo de los derechos y garantías fundamentales, al amparo de este principio, puede emplear los medios que

²Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de <https://dialnet.un-irioja.es/descarga/articulo/5002622.pdf>

³ Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

considere más idóneos y pertinentes para la concreta y efectiva protección del derecho vulnerado, sobre todo cuando la propia ley establece la interrupción del plazo de prescripción cuando ocurre, como en la especie, que se decreta la incompetencia de un tribunal para resolver el conflicto del que ha sido apoderado.

8. Finalmente, la protección del derecho de acción a favor del señor Flavio Aurelio Matos Matos reviste vital trascendencia; esto es así, porque la decisión provocaría un daño irreparable en caso de que el Tribunal Constitucional solo se circunscriba a declarar la incompetencia eludiendo la cuestión relativa a la interrupción del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción, dada la imposibilidad que supondría para la parte afectada que sus pretensiones no fueren conocidas ante la jurisdicción correspondiente, cuyo plazo para accionar pudiera encontrarse indefectiblemente vencido.

III. CONCLUSIÓN

9. Esta opinión va dirigida a señalar que este Colegiado debió preservar el plazo de interposición de la acción en favor del accionante, conforme al artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11 y en aplicación del principio de oficiosidad para mantener incólume su derecho a accionar en justicia por ante el tribunal competente.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto

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

Expediente núm. TC-06-2020-0022, relativo a la acción amparo directo incoada por el señor Flavio Aurelio Matos Matos, contra la Superintendencia de Seguros (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).