



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0066/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0019, relativo a la acción de amparo interpuesta por el señor Keny Núñez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 9 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:

Expediente núm. TC-06-2020-0019, relativo a la acción de amparo interpuesta por el señor Keny Núñez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la acción de amparo

El accionante, señor Keny Núñez, el veintiséis (26) de mayo de Dos Mil Veinte (2020), interpuso ante la secretaria del Tribunal Constitucional una instancia contentiva de la acción de amparo contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP). El objetivo de dicha acción es cautelar los derechos fundamentales de los ciudadanos consagrados en la Constitución de la República Dominicana. El accionante considera 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. Alega el accionante, violación al derecho de propiedad.

2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

El accionante, señor Keny Núñez, en su acción de amparo interpuesta ante este tribunal, alega violación al derecho de propiedad, por lo que procura que se acoja la misma a fin de otorgarle protección en contra de la parte accionada, y permitir que los afiliados a las AFP puedan desafiliarse de ellas, de manera voluntaria y en el momento que entiendan adecuado. Para lograr su propósito, alegan entre otras cosas lo siguiente:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;

La (sic) respuestas negativas 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 (sic) 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;

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionada

La parte accionada en la presente acción de amparo, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), produjeron y depositaron sus respectivos escritos de defensa, los cuales expondremos a continuación:

Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao.

La SIPEN, a través de su escrito pretende de manera principal que este tribunal declare su incompetencia en cuanto a la materia, en virtud del artículo 72 de la Ley núm. 137-11, el cual dispone: *Competencia. 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.*

De manera subsidiaria, en cuanto a la forma:

PRIMERO: Declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta el accionante Eduardo Reyes, contra el alegado acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, por no reunir los requisitos previstos en la ley interposición de una acción de amparo (sic);

De manera más subsidiaria, en cuanto a la forma:

SEGUNDO: Declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el accionante Eduardo Reyes, contra el alegado acto arbitrario e ilegal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, por falta de objeto y agravio imputable, de conformidad con las formalidades previstas en nuestra legislación, sin examen al fondo.

De manera más subsidiaria aun, en cuanto a la forma y en el improbable caso de que no sean acogidos los medios de inadmisión propuestos previamente en el presente escrito, expone los siguientes argumentos:

Que la función principal del sistema dominicano de pensiones, en función a lo establecido en la 87-01 y su reglamento, es proveerle un ingreso al ciudadano dominicano al momento en que se vea imposibilitado o se haya reducido su capacidad productiva, y por esta razón estos fondos acumulados no pueden ser determinados para otras cosas, ya que entonces se estaría vulnerando esta garantía constitucional;

Que la misma ley 87-01 es la que establece que los afiliados al sistema podrán realizar aportes adicionales a su cuenta individual, con la finalidad de aumentar sus posibilidades de adquirir una mejor pensión al momento de solicitar uno de los beneficios a los cuales tiene derecho, contrario a lo dicho por la parte accionante en su escrito introductorio;

Que, en virtud de lo anterior, esta Superintendencia en ningún momento o instancia a negado (sic) o vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social de los reclamantes, ya que no es la que se encarga de dictar leyes, y en su accionar debe limitarse a lo que la ley disponga, como en el efecto sucede;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que no obstante lo anterior, 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 por todo lo anteriormente expuesto y vistas las disposiciones de las leyes y reglamentos que rigen la materia, recapitulamos indicando que el presente recurso de amparo, que se interpone por alegadamente existir una conculcación de derechos fundamentales a la seguridad social, donde alegan la arbitrariedad e ilegalidad por parte de las AFP y la SIPEN en perjuicio del accionante Eduardo Reyes, la cual a la luz de las disposiciones legales vigentes carecen de fundamento, toda vez que hemos podido verificar y comprobar que la no afiliación es contraria a los principios rectores de ley (sic) 87-01, y no por disposición de la SIPEN o de la AFP, como tampoco hemos emitido un acto administrativos (sic) en el cual neguemos algún beneficio o dando instrucciones para frustrar el pago de la seguridad social.

Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP)

Esta institución, a través de su escrito de defensa, procura que este tribunal, Primero: Declare su incompetencia para conocer la presente acción de amparo, en virtud del artículo 185 de la Constitución y 9 de la Ley 137-11, y de los precedentes sentados en las Sentencias TC/0085/12, TC/0004/13, y TC/0044/13, y en consecuencia declinar el conocimiento de este expediente por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 137-11.

Segundo: En el caso hipotético de que el Tribunal Constitucional se declare competente, declarar la inadmisibilidad de la acción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley 137-11, debido a que existe otra vía judicial que permite de manera efectiva obtener la protección de los derechos fundamentales reclamados, como es el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo.

Tercero: En el caso de que hipotéticamente el anterior medio de inadmisión sea rechazado, declarar inadmisibile la acción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.3, debido a que el objeto de la acción de amparo recae directamente en la anulabilidad de un acto administrativo y no en la protección de derechos fundamentales.

Cuarto: En caso hipotético de que sea declarado admisible, RECHAZAR en cuanto al fondo la acción de amparo interpuesta por el señor Eduardo Reyes.

Para apoyar su petitorio, la institución alega entre otros, los siguientes argumentos:

En cuanto a la incompetencia y las inadmisibilidades, la institución alega lo siguiente:

15. Partiendo de estos artículos, es evidente que la acción de amparo constituye la vía procesal idónea para que las personas puedan garantizar la protección de sus derechos fundamentales frente a las injerencias cometidas por las autoridades públicas o los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares. Ahora bien, no todas las acciones de amparo son admisibles, sino que el legislador condiciona su admisibilidad a un conjunto de requisitos que tienen como objetivo evitar, por un lado, que los particulares apoderen tribunales que no tienen competencia para conocer de estas acciones y, por otro lado, que las jurisdicciones de amparo se sobrecarguen con asuntos de nula importancia;

16. De ahí que el primer aspecto procesal que debe dilucidar cualquier tribunal antes de conocer de una acción de amparo es su competencia. Según el artículo 72 de la LOTCPC, será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar en donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado. Es decir que los tribunales de primera instancia del ámbito judicial son los competentes para conocer de las acciones de amparo por violación a derechos fundamentales;

24. El primer elemento exigido por el legislador para que la acción de amparo sea admisible es que esta constituya la acción más efectiva frente a otras vías judiciales que permitan la tutela de los derechos fundamentales reclamados. Para poder determinar fácilmente se cumple con el citado artículo 70.1 de la LOTCPC, ese Honorable Tribunal ha identificado cuales materias son de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria. En sus propias palabras, la acción de amparo es la vía más idónea para garantizar los derechos fundamentales, siempre y cuando no se acuda a esta vía por cuestiones a: (i) pagos de impuestos; (ii) procesos de embargos; (iii) devolución de bienes incautados; (iii) aspectos de legalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinaria; (iv) Litis sobre derechos registrados; (v) procesos de adopción; (vi) anulación de actos y contratos administrativos¹(...);

34. Lo anterior justifica por sí sólo la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, pues, como bien ha juzgado ese Honorable Tribunal, los derechos que resulten lesionados por actos dictados o ejecutados en ejercicio de la función administrativa, como ocurre en la especie, deben ser tutelados ante la jurisdicción ordinaria. De modo que, siendo el objeto de la presente acción de amparo un asunto de legalidad ordinaria, no hay dudas de que la misma resulta inadmisibile al ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la LOTCPC;

En cuanto al fondo del recurso, la institución argumenta lo siguiente:

40. Es justamente la función social del derecho de propiedad que impide la desafiliación voluntaria de las personas del Sistema Dominicano de Seguridad social (SDSS), pues los ciudadanos están obligados a cooperar en cuanto a la asistencia y seguridad social (artículo 75.9 de la Constitución), a fin de que el Estado pueda garantizar el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez (artículo 60 de la Constitución);

47. En definitiva el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene un carácter obligatorio que impide la desafiliación voluntaria

¹ Lo subrayado corresponde al documento original.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los afiliados y que limita además el goce, disfrute y disposición de sus cotizaciones. Este límite se encuentra justificado en la función social 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.

4. Documentos depositados

En el trámite de la presente acción de amparo, las partes que intervienen han depositado los siguientes documentos:

- a) Instancia contentiva de la acción de amparo, interpuesta por el señor Keny Núñez, ante el Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de mayo del año dos mil veinte (2020).
- b) Comunicación SGTC-1396-2020, del uno (1) de junio de Dos Mil Veinte (2020), mediante la cual se notifica la acción de amparo a la parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y recibida por la institución el nueve (9) de junio del referido año.
- c) Comunicación SGTC-1397-2020, del uno (1) de junio de Dos Mil Veinte (2020), mediante la cual se notifica la acción de amparo a la parte accionada, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), dicha notificación fue recibida por la parte, el nueve (9) de junio del citado año.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- d) Escrito de defensa depositado por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, el doce (12) de junio del año Dos Mil Veinte (2020).
- e) Escrito de defensa depositado por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el quince (15) de junio del año Dos Mil Veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

En el presente caso la parte accionante señor Keny Núñez, interpone la acción de amparo directamente por ante este tribunal, con el objetivo de que se otorgue protección en cuanto a la alegada violación a su derecho de propiedad, que se produce por la negativa de las Administradoras de Fondos de Pensiones y su entidad reguladora, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a entregar los fondos de los afiliados y permitir que estos puedan desafiliarse de las mismas, de manera voluntaria y en el momento que consideren adecuado.

Ante esta situación, la parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), consideran que no procede conceder tal solicitud.

Tras la negativa de la parte accionada, el señor Keny Núñez, interpone la presente acción de amparo directo por ante este Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 esta razón que el Tribunal Constitucional ha expresado siempre, que lo primero que debe determinar cuándo esta apoderada de los diferentes casos, es su competencia para conocer el mismo.
- b. Este tribunal ha considerado en diferentes decisiones que es su deber, según el principio de ‘constitucionalidad’, consagrado en el artículo 7.3 de la Ley 137-11, ‘garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad’ dentro de los límites de [las] competencias que le reconocen la Constitución y su ley orgánica².
- c. En el caso en concreto, el accionante señor Keny Núñez interpuso por ante este Tribunal Constitucional, una acción de amparo con el objetivo de que este colegiado constitucional proteja los derechos fundamentales que le asisten a los ciudadanos derechos que se encuentran consagrados en la Constitución de la República Dominicana, alega que se le violenta el derecho de propiedad cuando las Administradoras de Fondos de Pensiones le impiden a los afiliados, la desafiliación y el retiro de los fondos que ellos han aportado durante su vida laboral.
- d. Antes de abordar el fondo de la cuestión planteada, es de rigor que este tribunal determine si según lo disponen la Constitución y la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

² Sentencias TC/0085/12, TC/0036/13 y TC/0089/18.

Expediente núm. TC-06-2020-0019, relativo a la acción de amparo interpuesta por el señor Keny Núñez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, tiene competencia para conocer de la acción de amparo que ha sido presentada de manera directa por ante él.

e. Al tenor del artículo 72 de la Constitución de la República Dominicana: *Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*

f. En relación con la competencia para conocer de la acción de amparo, el artículo 72 de la Ley núm. 137-11, dispone lo siguiente: 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. Párrafo I: En aquellos lugares donde el Tribunal de Primera Instancia se encuentre 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.

g. Correcto es señalar que el artículo 74 de la Ley núm. 137-11 establece que: *Los tribunales o jurisdicciones especializadas existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos, deberán conocer también acciones de amparo, cuando el derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ámbito jurisdiccional específico que corresponda a ese tribunal especializado, debiendo seguirse, en todo caso, el procedimiento previsto por esta ley.

h. En relación con las jurisdicciones especializadas, estas no pueden ser extendidas ni a la Suprema Corte de Justicia, ni al Tribunal Constitucional, porque el legislador ha preferido que esta competencia recaiga en los tribunales de primera instancia del lugar en donde se ha producido el acto u omisión manifestado y porque en el caso del Tribunal Constitucional, su competencia le viene dada taxativamente según lo dispone la Constitución y la Ley 137-11.

i. En este sentido se ha referido este tribunal a través de su Sentencia TC/0089/18, del veintisiete (27) de abril del año dos mil dieciocho (2018), en la que expresó:

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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

porque este Tribunal tiene competencias limitadas de manera taxativa por [la Constitución y] la ley(Sentencia TC/0012/13§ 6.f).

j. En esa línea de ideas, la Ley núm. 13-20, que modifica la Ley 87-01, del 9 de mayo de 2001, establece de forma explícita, en su artículo 213 que: *«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 ese tenor, el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, anteriormente referida, señala que 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. En cuanto a la competencia del Tribunal Constitucional, la Constitución dominicana, a través del artículo 185 establece que corresponderá al Tribunal Constitucional conocer en única instancia: *1) de las acciones directas en inconstitucionalidad, 2) el control preventivo de tratados, 3) los conflictos de competencia entre poderes públicos, así como 4) cualquier otra materia que disponga la ley.*

m. De igual forma, el artículo 277 de la Constitución le otorga facultad al Tribunal Constitucional para revisar las decisiones jurisdiccionales firmes, con arreglo a la ley que rige la materia, competencia que es complementada por los artículos 53 y 54 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. En lo relativo a las acciones de amparo, el Tribunal Constitucional sólo podrá revisar las mismas en caso de las revisiones constitucionales en materia de amparo, en donde el legislador ha dejado establecido que este tribunal sólo podrá revisar las mismas siempre y cuando provengan de las decisiones de un juez de amparo³.

o. Esto significa que la competencia del Tribunal Constitucional en este sentido es revisora, *lo que impide al Tribunal Constitucional conocer directamente o per saltum una acción de amparo; por tanto, es imperativo que la pretensión haya sido conocida previamente por juez competente. El legislador ha querido confiar al Tribunal Constitucional en esta materia un rol subsidiario frente a la tutela que corresponde brindar primariamente a los jueces del Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral en el marco de sus respectivas competencias.* (Sentencia TC/0089/18).

p. Al hilo de lo anterior, se puede comprobar que, según el sistema de justicia constitucional dominicano, ni el constituyente ni el legislador le otorgaron competencia al Tribunal Constitucional para conocer de manera directa las acciones de amparo, sino de manera indirecta, a través del recurso de revisión de sentencias en materia de amparo⁴.

q. En virtud de lo establecido anteriormente, este tribunal declara su incompetencia para conocer la presente acción de amparo interpuesta directamente ante esta sede constitucional por el señor Keny Núñez,

³ Artículo 94 de la Ley núm. 137-11: 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.

⁴ Ver Sentencias TC/0004/13, TC/0044/13, y TC/0089/18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

r. En ese sentido, cuando el juez declara su incompetencia debe expresar en su decisión cuál es la jurisdicción competente, pues de no hacerlo incurriría en denegación de justicia⁵

s. En vista de lo establecido anteriormente, y considerando que, se trata de una acción de amparo que ha sido depositada directamente por ante este colegiado constitucional, procede declinar el presente caso por ante el Tribunal Superior Administrativo, el cual es el competente para conocer de la presente acción de amparo en virtud de lo dispuesto en 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 José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez, 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. Consta en acta el voto salvado del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, el cuál será incorporado a la presente conforme al Artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

⁵ Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo III.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR su incompetencia para conocer de la acción de amparo interpuesta por el señor Keny Núñez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

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

TERCERO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante señor Keny Núñez y a la parte accionada Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

CUARTO: DECLARAR la presente acción libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, in fine, de la Constitución de la República, y 7 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; 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, del trece (13) de junio de dos mil once (2011) (en lo adelante Ley núm. 137-11); y respetando la 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 Keny Núñez depositó una (1) instancia contentiva de acción de amparo, ante la Secretaría de este tribunal, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Pensiones (ADAFP), con el propósito de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procurar la protección contra lo que considera un acto arbitrario e ilegal que viola su derecho de propiedad, negarle la desafiliación voluntaria de las Administradoras de Fondos de Pensiones en el momento que lo consideren.

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 las acciones de amparo, en razón de que la Constitución y la Ley núm. 137-11 no le facultan para conocer directamente -per saltum- 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 para el ejercicio de la acción, como una garantía a la tutela judicial efectiva del señor Keny Núñez.

**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, la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de las acciones de amparo 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 75 de la Ley núm. 137-11. En efecto, esta Corporación se pronunció en el sentido siguiente:

“n. En lo relativo a las acciones de amparo, el Tribunal Constitucional solo podrá revisar las mismas en caso de las revisiones constitucionales en materia de amparo, en donde el legislador ha dejado establecido que este tribunal solo podrá revisar las mismas siempre y cuando provengan de las decisiones de un juez de amparo⁶.

o. Esto significa que, la competencia del Tribunal Constitucional en este sentido es revisora, lo que impide al Tribunal Constitucional conocer directamente o per saltum una acción de amparo; por tanto, es imperativo que la pretensión haya sido conocida previamente por juez competente. El legislador ha querido confiar al Tribunal Constitucional en esta materia un rol subsidiario frente a la tutela que corresponde brindar primariamente a los jueces del Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral en el marco de sus respectivas competencias. (Sentencia TC/0089/18).

p. Al hilo de lo anterior, se puede comprobar que, según el sistema de justicia constitucional dominicano, ni el constituyente ni el legislador le otorgaron competencia al Tribunal Constitucional para conocer de manera directa las acciones de amparo, sino de manera indirecta, a través del recurso de revisión de sentencias en materia de amparo⁷.

⁶ Artículo 94 de la Ley núm. 137-11: “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”.

⁷ Ver Sentencias TC/0004/13, TC/0044/13, y TC/0089/18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

q. En virtud de lo establecido anteriormente, este tribunal declara su incompetencia para conocer la presente acción de amparo interpuesta directamente ante esta sede constitucional por el señor Keny Núñez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

r. En ese sentido, cuando el juez declara su incompetencia debe expresar en su decisión cual es la jurisdicción competente, pues de no hacerlo incurriría en denegación de justicia⁸.

s. En vista de lo establecido anteriormente, y considerando que, se trata de una acción de amparo que ha sido depositada directamente por ante este colegiado constitucional, procede declinar el presente caso por ante Tribunal Superior Administrativo, el cual es el competente para conocer de la presente acción de amparo en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la 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 la parte accionante, cuando intentara interponer la acción por ante esa jurisdicción, máxime en la especie, en que no previó que el plazo de prescripción establecido para el ejercicio de la acción se considera interrumpido, en los casos en que el juez apoderado determine su incompetencia y siempre que la misma haya sido interpuesta dentro del plazo

⁸ Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo III.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondiente, según dispone el artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11⁹.

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*¹⁰. Couture, por su parte, lo expone como el *[p]oder Jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión*¹¹. 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, aunque el mismo no hubiese sido invocado por el recurrido, 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 en virtud de este principio, puede emplear los medios que considere más idóneos y pertinentes para la concreta y efectiva protección del derecho vulnerado, sobre todo cuando la

⁹ Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo II.

¹⁰Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de https://dialnet.un_iriyoja.es/download/articulo/5002622.pdf

¹¹ Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 apoderada¹².

8. Finalmente, la protección del derecho de acción a favor del señor Keny Núñez 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 sin incluir la cuestión relativa a la interrupción del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción, dada la imposibilidad que supondría para las partes afectadas que sus pretensiones no fueren conocidas ante la jurisdicción correspondiente, porque el plazo para accionar pudiera encontrarse indefectiblemente vencido¹³.

III. CONCLUSIÓN

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, como medio de mantener incólume su derecho a accionar en justicia y de esta manera dirimir el conflicto por ante la vía correspondiente.

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

¹² Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo II.

¹³ Ver Sentencia TC/0358/17, del veintinueve (29) día del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017).