



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0031/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0041, relativo a la acción de amparo incoado por el señor Víctor Alfonso Moreno Núñez contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) 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 Lino Vásquez Samuel, presidente en funciones; 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, y específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 94 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, No.137-11, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-06-2020-0041, relativo a la acción de amparo incoada por el señor Víctor Alfonso Moreno Núñez contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

3. Presentación de la acción de amparo

El accionante, señor Víctor Alfonso Moreno Núñez, depositó ante la Secretaría del Tribunal Constitucional una instancia contentiva de acción de amparo directo el cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020) contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) por alegada transgresión a sus derechos y garantías fundamentales a la propiedad consignados en el artículo 51.1 de la Constitución. En ese sentido:

solicita el amparo de este tribunal con la finalidad de protección en contra del acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, la Superintendencia de pensiones y permitir que los afiliados a las AFP, puedan desafiliarse de las mismas de manera voluntaria y, en el momento que entiendan que (sic) adecuado.

Asimismo, el escrito contentivo de la acción de amparo de referencia fue comunicado por la Secretaría de este tribunal a las partes accionadas mediante Oficios números SGTC-1499-2020 y SGTC-1500-2020 ambos del ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020), habiendo sido recibidos el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020), respectivamente.

En adición, se hace constar entre las piezas que componen el expediente el escrito de defensa suscrito por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP),



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

depositado por separado ante la Secretaría de este tribunal, el 12 y 15 de junio de 2020, respectivamente.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante, señor Víctor Alfonso Moreno Núñez, plantea en la instancia sobre acción de amparo promovida directamente ante este Tribunal Constitucional: *el amparo de este tribunal con la finalidad de protección en contra del acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, la Superintendencia de pensiones y permitir que los afiliados a las AFP, puedan desafiliarse de las mismas de manera voluntaria y, en el momento que entiendan que (sic) adecuado.*

Invoca la violación al derecho fundamental a la propiedad por supuestas limitaciones a los afiliados de goce, disfrute y disposición de sus ahorros. Sus fundamentos, esencialmente, se exponen a continuación:

- a) *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. En efecto, la arbitrariedad de una acción, se define como: “falta de razonabilidad, por obedecer el mero capricho de ser contraria a la justicia y carente de fundamento”.*
- b) *(...) 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nuestros fondos, sino negándose a reconocer sus facultades esenciales, que están explícitamente protegidas por el texto constitucional, como se mostrará a continuación.

- c) (...) *Artículo 51.- Derecho de propiedad: El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes. 1. Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;*
- d) (...) *Las respuestas negativas (sic) de las Administradoras de los 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 Republica 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.*
- e) *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 al goce, disfrute y disposición de nuestros bienes.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- f) En lo relativo al (...) *interés social del ahorro de los afiliados en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): 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 solo 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.*
- g) (...) *Habiendo ya mostrado que los fondos contenidos en las cuentas de capitalización individual son de propiedad exclusiva del afiliado, corresponde especificar el contenido del derecho de propiedad.*
- h) *En efecto, el texto constitucional asegura a “todas la 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.*
- i) *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 (sic) 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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

- j) *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 de 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.*

3. Hechos y argumentos jurídicos de las partes accionadas

En la presente acción de amparo, las partes accionadas, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), produjeron sendos escritos de defensa por separado.

3.1. Parte co-accionada Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

a) *(...) que previo a toda exposición a fondo, es preciso verificar la competencia del juzgador en la materia de que se trata, lo que hemos podido constatar que el tribunal apoderado no es el competente para conocer las acciones en amparo;*

b) *(...) 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (sic);

c) (...) *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 al fondo.*

d) En este sentido concluye subsidiariamente solicitando: (...) *declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el accionante Jovanny Francisco Liberato Castillo, 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 este Tribunal Constitucional (sic) no ser 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 servicio de atención permanente del domicilio del accionante;*

e) *Que la ley 107-13 ha dispuesto claramente que serán recurribles en vía administrativa aquellos actos administrativos emanados por instituciones del estado que pongan fin a un procedimiento imposibiliten su continuación, produzcan indefensión, lesiones derechos subjetivos o produzcan daños irreparables, lo que claramente no ha realizado en esta*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superintendencia, toda vez que no podamos observar comunicación alguna o evidencias de fallas de respuestas;

f) *Que, al tenor de lo expuesto precedentemente, y en un simple análisis de los documentos aportados se puede verificar que los argumentos emitidos en la presente acción no cumplen con los elementos constitutivos establecidos en la ley 107-13, por lo que la intensión (sic) contra la SIPEN realizada por la parte accionante es carente de todo fundamento legal;*

g) *En este sentido, concluye más subsidiariamente solicitando: declarar inadmisibile la acción de amparo (...) por falta de objeto y agravio imputable, de conformidad con las formalidades previstas en nuestra legislación, sin examen al fondo.*

h) *Que es importante resaltar que la parte accionante al día de hoy no cuenta ni siquiera con la edad de retiro, y desconocemos si ha realizado alguna solicitud de pensión por discapacidad o sobrevivencia, por lo que tampoco podríamos determinar si esta aplicaría para algunas de ellas, es importante resaltar esto en el supuesto de que esta PIDEN ni ninguna administradora de fondos de pensiones a negado el acceso a algunos de los beneficios previsionales consagrados en la ley 87-01;*

i) *Que el accionante realizan (sic) un petitorio en el cual no hemos podido encontrar los argumentos que lo fundamentan, nos referimos a la solicitud de que sean garantizados los derechos de seguridad social a los sobrevivientes del afiliado fallecido, no entendemos a que se refieren con esto ya que el derecho de propiedad de estos fondos nunca se pierden, por lo que la garantía social de los beneficios del afiliado fallecido, los*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuales también son establecidos por la ley 87-01, se mantendrán siempre, ya sea en calidad de beneficiarios o de herederos legales del de cujus.

*j) 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 Jovanny Francisco Liberato Castillo, la cual a la luz de las disposiciones legales vigentes carece de fundamentos, toda vez que hemos podido verificar y comprobar que la no afiliación es contraria a los principios rectores de la ley 87-01, y no por disposición de la SIPEN o de la AFP, como tampoco hemos emitido un acto administrativo en el cual neguemos algún beneficio o dando instrucciones para frustrar el pago de la seguridad social. (...) En este sentido, concluyen de manera más subsidiaria en cuanto al fondo: *Primero: Ordenar la exclusión de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en la presente acción de amparo (...) por no ser esta la entidad competente para la modificación o derogación de las leyes emitidas; Segundo: Rechazar en todas sus partes la acción de amparo interpuesta (...) por ser improcedente y carente de base legal en virtud de las disposiciones legales expuestas que rigen la materia.**

3.2. Parte co-accionada Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP)

a) (...) 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, el juez de primera instancia del lugar 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.

b) Que (...) así las cosas, no hay dudas de que ese Honorable Tribunal es incompetente para conocer de la presente acción de amparo, de modo que procede, en virtud del artículo 75 de la LOTCPC y del precedente sentado en la Sentencia TC/0236/14, 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 VICTOR ALFONSO MORENO NUÑEZ 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.

c) En ese sentido, es evidente que en este caso procede declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por los accionantes, en aplicación de la causal prevista en el artículo 70.1 de la LOTCPC, 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. Así lo ha juzgado ese Honorable Tribunal en reiteradas ocasiones, al señalar que “la valoración y análisis jurídico de la constitucionalidad y legalidad de un acto administrativo corresponde a la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias, por lo que este plenario entiende que pretender atacar los mismos en sede de amparo es una vía incorrecta e inapropiada jurídicamente (TC, Sentencia No. TC/0182/18 del 18 de julio de 2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) La presente acción de amparo es notoriamente improcedente. (...) es evidente que el objeto de esta acción no recae en la protección de los derechos fundamentales, sino más bien en la anulabilidad o no de actuaciones administrativas por ser supuestamente contrarias al ordenamiento jurídico.

e) 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.

f) En la especie, la inadmisibilidad de la acción de amparo se justifica, en adición por el hecho de que los accionantes no realizan una enunciación sucinta y ordenada de las razones que demuestran la supuesta vulneración a derechos fundamentales, sino que estos se limitan a señalar que a la actuación de las Administradora de Fondos se Pensiones (AFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) es ilegal. En otras palabras, VICTOR ALFONSO MORENO NUÑEZ se limita, simple y llanamente, a señalar que la negativa de permitir la desafiliación voluntaria es arbitraria e ilegal, sin aportar absolutamente ningún tipo de explicación coherente, precisa y verificable de cómo, concretamente, sus derechos fundamentales de han visto supuestamente diezmados.

g) (...) el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene un carácter obligatorio que impide la desafiliación voluntaria de los afiliados y que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

limita además el goce, disfrute y disposición de sus cotizaciones. Este límite se encuentra justificado en la función social del derechos 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 e materia de vivienda y la universalización de la educación obligatoria.

h) (...) que las negatividades de las AFP de entregar los fondos de los afiliados responden a los lineamientos legales del sistema previsional, ya que a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) le están impidiendo 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.

i) De todo lo expuesto es posible afirmar que por la negativa a la desafiliación voluntaria del sistema de pensiones no supone un acto arbitrario e ilegal, sino que se trata de una actuación que se encuentra ajustado al marco legal vigente, por lo tanto, como podrá comprobar ese Honorable Tribunal, la acción en cuestión no reúne los méritos requeridos para ser acogida y, por ende, debe ser rechazada.

j) De todo lo anterior se infiere que el carácter obligatorio del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene como finalidad garantizar la existencia de un nivel mínimo y obligatorio de prestaciones sociales, a fin de asegurar que todos los habitantes puedan acceder de forma universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la vejez. De ahí que permitir la desafiliación voluntaria de los cotizantes atentaría con los elementos constitutivos del propio sistema, por lo que es evidente que las pretensiones de los accionantes carecen de sustento jurídico y fundamento normativo.

4. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes que figuran depositados en el expediente relativo a la presente acción de amparo son, entre otros, los siguientes:

- 1) Copia de instancia contentiva de acción de amparo suscrita por el señor Víctor Alfonso Moreno Núñez del cinco (05) de junio de dos mil veinte (2020).
- 2) Copia de los Oficios números SGTC-1499-2020 y SGTC- 1500-2020 del nueve (09) de junio de dos mil veinte (2020), emitidos por la Secretaría del Tribunal Constitucional, sobre comunicación a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) de escrito sobre acción de amparo de referencia.
- 3) Escrito de defensa suscrito por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) depositado en esta sede constitucional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).
- 4) Escrito de defensa suscrito por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), depositado en esta sede constitucional el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

Conforme con la documentación que conforma el expediente y a los argumentos invocados por la parte accionante, señor Víctor Alfonso Moreno Núñez, el conflicto que nos ocupa concierne a la acción de amparo incoada contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), con el objeto de que los ciudadanos afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones tengan la prerrogativa de desafiliarse del sistema *de manera voluntaria y en el momento que entiendan adecuado*.

En este orden de ideas, el accionante sostiene que la negativa de las entidades señaladas constituye un acto de arbitrariedad que deviene en la conculcación al derecho fundamental a la propiedad de los trabajadores respecto de los fondos de pensiones cotizados, en la medida de que limita exponencialmente su goce, disfrute y disposición.

6. Competencia

a) Corresponde a este tribunal determinar su competencia para conocer de la acción presentada, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución de la República, y los artículos 9 y 94 de la referida Ley Orgánica Núm. 137-11. La determinación de la competencia constituye un presupuesto procesal, puesto que sirve para establecer si el juez o tribunal al que se le ha planteado la pretensión tiene los poderes suficientes para decidir el conflicto,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por lo que, en consecuencia, ella debe ser resuelta antes de entrar en el examen del mérito o fondo del conflicto (Sentencias TC/0085/12 y TC/0036/13).

b) En la especie, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado por el señor Víctor Alfonso Moreno Núñez para conocer de una acción de amparo, atribución que ni la Constitución de la República ni la ley incluyeron entre sus competencias. Esta atribución se le reconoce en primer grado a los tribunales de primera instancia del ámbito judicial; en cambio, al Tribunal Constitucional se le reservó la facultad de revisar tales decisiones.

c) Al respecto se pronuncia el artículo 72 de la referida Ley Orgánica núm. 137-11, cuando señala: *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.*

d) Es menester recordar que este tribunal ha planteado en relación con el alcance del 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segundo, porque este Tribunal tiene competencias limitadas de manera taxativa por [la Constitución y] la ley (Sentencia TC/0012/13)

e) En el presente caso advertimos que se trata de una acción de amparo interpuesta de manera directa ante este Tribunal Constitucional. Sobre este asunto el tribunal sentó su precedente relativo a la incompetencia mediante la referida sentencia TC/0012/13, del once (11) de febrero de 2013, estableciendo en el literal i, lo siguiente: *i) Todo lo anterior evidencia que entre las competencias otorgadas al Tribunal Constitucional no figura la de conocer acciones de amparo, sino la de revisar las decisiones de amparo que hayan emitido los tribunales competentes. En razón de esto, debe declararse la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de acciones de amparo.* Este precedente ha sido reiterado hasta los días en su Sentencia TC/0089/18, entre otras.

f) De modo que las acciones de amparo no están comprendidas dentro de las competencias que reconocen al Tribunal Constitucional la Constitución y su ley orgánica. En efecto, el artículo 185 de la Constitución 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.* De igual forma, el artículo 277 de la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales firmes, con arreglo a la ley que rige la materia, competencia que se concretiza por los artículos 53 y 54 de la Ley núm. 137-11.

g) Al estudiar las disposiciones legales que regulan los procedimientos constitucionales, encontramos que el artículo 94 de la Ley núm. 137-11 dispone lo siguiente: *Todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley.

h) De lo anteriormente expuesto se colige que en 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, si no, de manera indirecta, a través del recurso de revisión de las sentencias dictadas por los jueces que han conocido sobre las acciones de amparo. Se trata de una competencia revisora, lo que impide a este tribunal conocer directamente o *per saltum* una acción de amparo; por tanto, es imperativo que la pretensión haya sido conocida previamente por juez competente. Por estos motivos, debe declarar su incompetencia para conocer de la presente acción de amparo.

i) Es preciso señalar que cuando el juez se declara incompetente para conocer de una acción de amparo tiene la obligación, según el aludido artículo 72, párrafo III, de indicar cuál considera competente. En efecto, el indicado texto establece expresamente que:

Cuando el juez originariamente apoderado de la acción de amparo se declare incompetente, éste expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. Esta designación se impondrá a las partes, y al juez de envío, quien no puede rehusarse a estatuir, bajo pena de incurrir en denegación de justicia (Sentencia TC/0036/13 § 5.e).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) En este orden este tribunal estima que para poder determinar cuál es la jurisdicción competente para conocer el caso es necesario que se evalúen someramente o de manera general las pretensiones de los accionantes¹. Así, la glosa procesal informa que el conflicto suscitado concierne a un supuesto de violación al derecho fundamental a la propiedad por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), en menoscabo de las prerrogativas de los administrados respecto de sus cotizaciones en materia de seguridad social.

k) Al tenor de las disposiciones del artículo 75 de la Ley núm. 137-11: *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*; de manera que, el tribunal competente es el Tribunal Superior Administrativo para dilucidar las contestaciones derivadas del caso que nos ocupa por ser el que guarda mayor afinidad en razón de la materia y su objeto.

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, 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 Samuel.

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

¹ Sentencias TC/0012/13 y TC/0047/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR la incompetencia de este Tribunal Constitucional para conocer de la acción de amparo incoada por el señor Víctor Alfonso Moreno Núñez contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y 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, **ORDENAR** la remisión del 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 Víctor Alfonso Moreno Núñez, así como a las partes accionadas, Superintendencia de Pensiones (SIPEN) 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada 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 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 cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020), el señor Víctor Alfonso Moreno Núñez depositó una (1) instancia contentiva de acción de amparo, ante la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaría de este tribunal, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Pensiones (ADAFP), con el propósito de 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 Víctor Alfonso Moreno 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pensiones, y de procurar 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:

“g) Al estudiar las disposiciones legales que regulan los procedimientos constitucionales, encontramos que el artículo 94 de la Ley núm. 137-11 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”.

h) De lo anteriormente expuesto se colige que en 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 las sentencias dictadas por los jueces que han conocido sobre las acciones de amparo. Se trata de una competencia revisora, lo que impide a este tribunal conocer directamente o per saltum una acción de amparo; por tanto, es imperativo que la pretensión haya sido conocida previamente por juez competente. Por estos motivos, debe declarar su incompetencia para conocer de la presente acción de amparo.

i) Es preciso señalar que cuando el juez se declara incompetente para conocer de una acción de amparo tiene la obligación, según el aludido artículo 72, párrafo III, de indicar cuál considera competente. En efecto, el indicado texto establece expresamente que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuando el juez originariamente apoderado de la acción de amparo se declare incompetente, éste expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. Esta designación se impondrá a las partes, y al juez de envío, quien no puede rehusarse a estatuir, bajo pena de incurrir en denegación de justicia (Sentencia TC/0036/13 § 5.e).

j) En este orden este tribunal estima que para poder determinar cuál es la jurisdicción competente para conocer el caso es necesario que se evalúen someramente o de manera general las pretensiones de los accionantes². Así, la glosa procesal informa que el conflicto suscitado concierne a un supuesto de violación al derecho fundamental a la propiedad por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), en menoscabo de las prerrogativas de los administrados respecto de sus cotizaciones en materia de seguridad social.

k) Al tenor de las disposiciones del artículo 75 de la Ley núm. 137-11: 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; de manera que, el tribunal competente es el Tribunal Superior Administrativo para dilucidar las contestaciones derivadas del caso que nos ocupa por ser el que guarda mayor afinidad en razón de la materia y su objeto.”

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

² Sentencias TC/0012/13 y TC/0047/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 correspondiente, según dispone el artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11³.

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*⁴. 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*⁵. 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*

³ Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo II.

⁴Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de https://dialnet.un_iriyoja.es/download/articulo/5002622.pdf

⁵ Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 apoderada⁶.

8. Finalmente, la protección del derecho de acción a favor del señor Víctor Alfonso Moreno 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 vencido⁷.

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.

⁶ Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo II.

⁷ Ver Sentencia TC/0358/17, del veintinueve (29) día del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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