

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0163/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0002, relativo a la acción de amparo incoada por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de junio del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, 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:

I. ANTECEDENTES



1. Presentación de la acción de amparo

El accionante, señor Nikairo Ramón Rodríguez Díaz, el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020) depositó ante la Secretaría General de este tribunal constitucional una instancia contentiva de acción de amparo contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.

2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante pretende que se acoja la presente acción de amparo planteada directamente ante este tribunal constitucional, para que se le permita, como afiliado, desafiliarse de la Administradora de Fondo de Pensiones de manera voluntaria y en el momento que lo entienda adecuado. Para justificar dichas pretensiones alega, entre otras, las razones siguientes:

- 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: 'la falta de razonabilidad, por obedecer el mero capricho de ser contraria a la justicia y carente de fundamento.
- b. Que en un estado constitucional como es la República Dominicana, el respeto de 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 somos los dueños de nuestros fondos, sino negándose a reconocer sus facultades



esenciales, que están explícitamente protegidas por el texto constitucional....

- c. Que las respuestas negativas de las Administradoras de Fondos de Pensiones que impiden la desafiliación y el retiro de fondos que los afiliados hemos aportado durante nuestra vida laboral constituye una vulneración como abandonos 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.
- d. Que el régimen previsión al establecido por la ley 87-01 afirma que los recursos contenidos en las cuentas de capitalización individual son propiedad de los trabajadores que han cotizado. Este capital sólo crece a través de los fondos aportados por el empleador, empleado y los intereses generados por las inversiones que las AFP ejecutan con los Gómez y que sean 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.
- e. Que habiendo ya demostrado que los fondos contenidos en las cuentas de capitalización individual son de propiedad exclusiva de la filiado, corresponde especificar el contenido del derecho de propiedad. En efecto, el texto constitucional asegura a "a todas las personas" el derecho de propiedad. Esta protección se extiende, por mandato constitucional expresa, a la propiedad de cada uno, el bien sobre el cual recae, además de todos los atributos y facultades esenciales del dominio.



- f. Que hoy la ley reconoce a la filiado la propiedad sobre los ahorros individuales actualmente administrados por las administradoras por su parte, envían reportes mensuales del monto total actualizado de los ahorros de los afiliados en las AFP y a su vez los invita a depositar cuotas extraordinarias al mismo como 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 de la filial se reconocen formalmente. La cosa en la cual el derecho de la filiado recae, es cuando no reconocen su respeto en las facultades esenciales del dominio.
- g. Que esta negativa es flagrante, en la medida en que se reconoce el dominio de la filiado aún 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.

3. Hechos y argumentos jurídicos de las partes accionadas

a. Escrito de defensa de la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP)

La Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020) depositó su escrito de defensa ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional, mediante el cual solicita, de manera principal, que se declare la incompetencia de este tribunal constitucional para conocer de la presente acción de amparo, y de forma subsidiaria, que se declare inadmisible la referida acción de amparo; y, aún más

Expediente núm. TC-06-2020-0002, relativo a la acción de amparo incoada por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



subsidiariamente, que se rechace en cuanto al fondo. Para sustentar sus pretensiones, esencialmente, argumenta lo siguiente:

9. El carácter obligatorio del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) impide la desafiliación voluntaria de los ciudadanos. Y es que, como señalamos anteriormente, la seguridad social es de carácter público, por lo que las personas están obligadas a "cooperar con el Estado en cuanto a la asistencia y seguridad social" (artículo 75.9 de la Constitución). En otras palabras, las personas tienen derecho a la seguridad social, de modo que se trata de un servicio de carácter obligatorio que se prestas bajo la coordinación y desarrollo del Estado y del cual los ciudadanos están obligados a participar. Así se desprende del artículo 3 de la Ley No. 87-01, al disponer que "la afiliación, cotización y participación tienen un carácter obligatorio para todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la ley.

[...]

A. Excepción de incompetencia

13. El artículo 72 de la Constitución establece que "toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para ser 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.

14. De igual forma, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo



adelanto "LOTCPC") señala que "la acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública, o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución…/.

[...]

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 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.

[...]

- 18. Siendo esto así, 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.
- B. La presente acción de amaro no es la vía idónea para cuestionar la legalidad de la actuación impugnada.



- 28. En el presente caso, el señor NIKAIRO RAMÓN RODRÍGUEZ DÍAZ solicita mediante su acción de amparo que ese honorable tribunal constate la supuesta ilegalidad de la negativa presentada por las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) de permitir la desafiliación voluntaria de los cotizantes en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).../. 29. De lo anterior se deduce que la presente acción de amparo está dirigida en contra de actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en ejercicio de funciones de regulación y prestación de los servicios públicos de seguridad social, de modo que su finalidad es la anulación de actuaciones administrativas por supuestamente violar el derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución. Siendo esto así, no hay dudas que estamos frente a un conflicto entre órganos que ejercen funciones administrativas y varios particulares, el cual se originó por la supuesta ilegalidad de actos administrativos que impiden la desafiliación voluntaria de los cotizantes en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).
- 30. En ese sentido, es evidente que en este caso procede declarar inadmisible 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.../.
- C. La presente acción de amaro es notoriamente improcedente.
- 33. \... Siendo esto así, debemos aclarar que en el presente caso el señor NIKAIRO RAMÓN RODRÍGUEZ DÍAZ procura la nulidad de varios



actos administrativos que fueron dictadas por las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en ejercicio de funciones de regulación y prestación de los servicios públicos de la seguridad social. Así pues, es evidente que el objeto de esta acción no recae en la protección de derechos fundamentales, sino más bien en la anulabilidad no de actuaciones administrativas por ser supuestamente contraria al ordenamiento jurídico.

- 34. Por lo anterior justifica por sí solo la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, pues, como bien ha juzgado por ese Honorable Tribunal, los derechos que resultan 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 inadmisible al ser notoriamente procedentes de conformidad con el artículo 70.3 de la LOTCPC.
- 35. 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 éstos se limitan a señalar que la actuación de las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) es ilegal. En otras palabras, NIKAIRO RAMÓN RODRÍGUEZ DÍAZ 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 se han visto supuestamente diezmados.



III. ASPECTOS DE FONDO

- 37. Según el Accionante, la negativa de esas de desafiliación del SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (SDSS) vulnera su derecho de propiedad pues las cuentas de capitalización individual son propiedad de los trabajadores. Para realizar esta afirmación, el accionante intenta reivindicar la propiedad como un derecho absoluto, y no observando la función social de este derecho, la cual implica obligaciones a cargo de los propietarios.../.
- 41. 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 los requisitos para su retiro, de conformidad con el artículo 59 de la Ley No. 89-01.

- 47. 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 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 tío de edad, así como las prestaciones por desempleo, políticas expansivas en materia de vivienda y la universalización de la educación obligatoria.
- 48. En la especie, NIKAIRO RAMÓN RODRÍGUEZ DÍAZ arguye que la negativa de permitir la desesperación voluntaria es arbitraria e ilegal. Sin embargo tal como hemos señalado los artículos 36 y 59 de la Ley No. 87-01, que establece expresamente que los aportes de los afiliados sólo



podrán ser retirados cuando éstos cumplan con los requisitos para su retiro, prohibiendo, en consecuencia, su desafiliación voluntaria.../.

b. Escrito de defensa de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

La Superintendencia de Pensiones (SIPEN) el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020) depositó su escrito de defensa ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional, mediante el cual solicita, de manera principal, que se declare inadmisible la referida acción de amparo por no ser el Tribunal Constitucional el órgano competente para decidirla, por no reunirse los requisitos legales para su interposición y por falta de objeto y agravio imputable; subsidiariamente, que se le excluya de la presente acción de amparo; y, más subsidiariamente aun, que se rechace la acción de amparo en cuanto al fondo. Para sustentar sus pretensiones, esencialmente, argumenta lo siguiente:

CONSIDERANDO: Que la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales núm. 137-11, en su artículo 72 establece que "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.";

CONSIDERANDO: Que en atención a la situación actual que vive el país sobre la pandemia COVID-19, el Consejo del Poder Judicial se reunió para determinar al funcionamiento y recepción de las acciones urgentes, en virtud a que el país se encuentra en estado de emergencia, en tal sentido emitieron el acta núm. 002/2020 de fecha 19 de marzo de 2020, la cual otorga competencia provisional a las Oficinas Judicial de Servicios de Atención Permanente en todo el territorio nacional, en los casos de urgencia de habeas corpus y las acciones de amparo;



CONSIDERANDO: 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. CONSIDERANDO: Que ante un medio de inadmisión, en el presente caso, el juzgado sin examen al fondo deberá ponderar la Inadmisibilidad del Recurso, las formalidades previstas en la Ley para su interposición sin examen a fondo.

[...]

CONSIDERANDO: Que en el caso de la especie, no se trata de una decisión emanada de la SIPEN la que ha originado la controversia, por lo que no podemos observar dentro del escrito introductorio de la acción de amparo una comunicación donde esta SIPEN niegue un derecho, como tampoco evidencias donde pueda comprobar que se ha ignorado una solicitud.

[...]

CONSIDERANDO: Que en la lectura de la presente acción podemos verificar en la problemática se refiere a disposiciones contenidas en la ley 87-01 que crea el sistema dominicano de seguridad social, las que establecen que la afiliación al sistema de pensiones es de carácter obligatorio.

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



CONSIDERANDO: 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 presentación no cumplen con los elementos constitutivos establecidos en la ley 107-13, por lo que la intensión contra la SIPEN realizada por la parte accionan es carente de todo fundamento legal

CONSIDERANDO: \...En el caso de la especie, por tratarse de una alegada violación al derecho fundamental de seguridad social consagrado en la Constitución, el tribunal competente para conocer las inconstitucionalidad[sic] de disposiciones legales es el tribunal constitucional, por lo que la vía correcta e idónea para conocer de esta solicitud de desafiliación es mediante un recurso de inconstitucionalidad de las disposiciones de la ley 87-01, en atención a los argumentos presentados por el accionante para hacer valer sus pretensiones, lo que resulta a la luz de esta disposición una causa irrefutable de inadmisibilidad.

[...]

CONSIDERANDO: Que en virtud de lo anterior, esta Superintendencia en ningún momento constancia a[sic] negado vulnerado el derecho fundamental a la Seguridad Social de los martes, ya que no es la que se encarga de dictar las leyes y en su accionar debe limitarse a lo que la ley disponga, como en efecto sucede.

CONSIDERANDO: 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 alguna de ellas, es importante resaltar esto en el supuesto de que esta si Pen ni ninguna administradora de fondos de pensiones



a[sic] negado el acceso a algunos de los beneficios previsionales consagrados en la ley 87-01.

CONSIDERANDO: Que no obstante lo anterior, si esta Superintendencia autorizar 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 fondos suficientes para poder recibir una pensión.

CONSIDERANDO: Que respecto al derecho de propiedad no tenemos discusión a éste, ya que entendemos y pelamos porque este derecho sea siempre respetado, ya que el principio macro de esta Superintendencia, es velar por la protección de los fondos de pensiones de los afiliados al sistema y garantizar que estos puedan recibir el beneficio al momento en que adquieran su derecho a percibir, recordando que la Superintendencia en su trabajo de vigilante del sistema vela por el bienestar de los ciudadanos dominicanos siempre basados en el cumplimiento de las leyes y normas complementarios[sic].

4. Pruebas documentales

Las pruebas documentales que obran en el expediente de la presente acción de amparo, son las siguientes:

- 1. Copia fotostática de la cédula de identidad y electoral perteneciente a Nikairo Ramón Rodríguez Díaz.
- 2. Oficio de la Secretaría General del Tribunal Constitucional núm. SGTC-1465-2020, del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020), contentiva de



notificación de acción de amparo interpuesta por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz.

3. Oficio de la Secretaría General del Tribunal Constitucional núm. SGTC-1466-2020, del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020), contentiva de notificación de acción de amparo interpuesta por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

Los accionantes alegan que la obligatoriedad de afiliación al sistema de pensiones instaurado en virtud de la Ley núm. 87-01, sobre Seguridad Social, les vulneran su derecho de propiedad sobre los fondos cotizados, por lo que el accionante pretende la desafiliación del sistema de pensiones y, en consecuencia, la devolución los fondos cotizados a través de un apoderamiento directo a esta sede constitucional mediante la presente acción de amparo.

6. Sobre la competencia de este tribunal constitucional

a. La determinación de la competencia constituye el primer presupuesto procesal que todo juez, frente a un determinado apoderamiento debe dilucidar, puesto que sirve para establecer si el juez o tribunal al que se le ha planteado la pretensión tiene las atribuciones suficientes para decidir el conflicto, por lo que, en consecuencia, ella debe ser resuelta previo examen del mérito o fondo del conflicto.



- b. En efecto, en casos análogos al de la especie, este tribunal constitucional ha señalado que lo primero que le corresponde determinar a esta sede es la competencia para conocer de la acción, en el sentido de que
 - [e]l Tribunal Constitucional deberá, 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 orgánica (sentencias TC/0085/12 § 5.b y TC/0036/13 § 5.b).
- c. La parte accionante invoca que la vía correcta para conocer su pretensión es el Tribunal Constitucional, alegando que la misma no puede ser invocada en ninguna de las jurisdicciones ordinarias o extraordinarias del Poder Judicial de la República Dominicana, ya no están habilitadas para conocer del asunto, debido a que, al momento de la presentación de esta acción de amparo, se encontraban clausuradas como consecuencia de las medidas implementadas en toda la República a raíz de la pandemia del COVID-19.
- d. Por su parte, las partes accionadas, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Superintendencia de Pensiones (SIPEN), de manera incidental propusieron, entre otras cosas, la incompetencia de este tribunal constitucional para conocer de la presente acción de amparo.
- e. Al respecto, el artículo 72 de la Constitución de la República Dominicana establece que

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

Expediente núm. TC-06-2020-0002, relativo a la acción de amparo incoada por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



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. Asimismo, el artículo 74 de la ley número 137-11, reconoce competencia para conocer acciones de amparo a los tribunales o jurisdicciones especializadas. En efecto, el referido artículo establece que

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

h. Sobre este particular, huelga recordar que este Tribunal Constitucional ha precisado que el referido artículo 74



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

i. Justamente, el presente caso trata sobre una acción de amparo interpuesta de manera directa ante este tribunal constitucional. Al respecto, este órgano colegiado sentó su precedente relativo a la incompetencia mediante la referida sentencia TC/0012/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), estableciendo en el literal i, lo siguiente:

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 amparo¹.

j. 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

¹ Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0004/13, TC/0044/13, TC/0047/13, TC/0004/13, TC/0089/18, entre otras

Expediente núm. TC-06-2020-0002, relativo a la acción de amparo incoada por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



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 materia, competencia que es concretizada por los 53 y 54 de la Ley núm. 137-11.

- k. Resulta pertinente indicar que, al estudiar las disposiciones legales que regulan los procedimientos constitucionales, advertimos que el artículo 94 de la Ley número 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*.
- 1. 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 ². Se trata de una competencia 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. Así las cosas, se comprueba que este tribunal constitucional es incompetente para conocer de la presente acción de amparo.
- m. Conviene recordar que el juez que se declara incompetente para conocer de una acción de amparo tiene la obligación, según el mencionado artículo 72, párrafo III, de indicar cuál considera competente. En efecto, en el indicado texto se establece que:

² Sentencias TC/0004/13 y TC/0044/13.



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).

- n. Es por ello que este tribunal constitucional ha reconocido en reiterada jurisprudencia que cuando declara su incompetencia está en la obligación de establecer cuál es la jurisdicción competente para conocer la acción de amparo erróneamente incoada³.
- o. Ahora bien, para poder determinar cuál es la jurisdicción competente para conocer el caso, es necesario que se evalúen someramente o de manera general los argumentos y las pretensiones de la parte accionante⁴. En efecto, en este caso se advierte que el problema jurídico consiste en que, supuestamente, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), incurren en "la violación del derecho fundamental sobre la propiedad privada", al impedir la desafiliación y el consecuente retiro de los fondos que cada afiliado ha aportado durante su vida laboral en el momento que lo desee; en consecuencia, procura que se declare la existencia de la vulneración denunciada.
- p. Por tanto, se evidencia un conflicto litigioso de naturaleza contencioso-administrativo cuya mayor afinidad corresponde a la esfera competencial del Tribunal Superior Administrativo, en aplicación de las disposiciones establecidas en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, que precisa que "[l]a acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública,

³ Sentencias TC/0044/13, TC/0082/13, TC/0212/13 y TC/0089/18

⁴ Sentencias TC/0012/13 y TC/0047/13



en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa".

q. En tales condiciones, se impone que este tribunal constitucional acoja la excepción de incompetencia propuesta por las partes accionadas y, consecuencia, procede declarar su incompetencia para conocer de la presente acción de amparo y, subsecuentemente, declinar el presente asunto por ante el Tribunal Superior Administrativo.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta, 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 de derecho anteriormente expuestos, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: ACOGER la excepción de competencia planteada por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.

SEGUNDO: DECLARAR, por consiguiente, la incompetencia de este tribunal para conocer de la acción de amparo interpuesta por Nikairo Ramón Rodríguez Pérez contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones y, por ende, declina el conocimiento de la presente acción de amparo por ante el Tribunal Superior Administrativo e **INVITA** a la parte accionante proveerse de la forma indicada por la ley por ante el tribunal de envío, a los fines correspondientes.

Expediente núm. TC-06-2020-0002, relativo a la acción de amparo incoada por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



TERCERO: ORDENA, en consecuencia, a la Secretaría del Tribunal Constitucional la remisión al Tribunal Superior Administrativo del expediente relativo al presente caso, a fin de que dicho órgano jurisdiccional proceda en la forma prevista por la ley para el conocimiento de la referida acción de amparo.

CUARTO: ORDENA que la presente decisión sea comunicada por secretaría a la parte accionante, señor Nikairo Ramón Rodríguez Pérez, y a la parte accionada, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, para su conocimiento y fines de lugar.

QUINTO: DECLARA el presente proceso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEXTO: ORDENA que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en cumplimiento del mandato del artículo 4 de la Ley núm. 137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, 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 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 del año dos mil veinte (2020), el señor Nikairo Ramón Rodríguez Díaz depositó una instancia de acción de amparo, 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 protección contra, lo que considera, un acto arbitrario e ilegal 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 acoger la excepción de incompetencia elevada por las partes accionadas, declarar la incompetencia de este Colegiado para conocer las acciones de amparo directo per saltum- 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, atribuir la competencia al Tribunal Superior Administrativo por

Expediente núm. TC-06-2020-0002, relativo a la acción de amparo incoada por Nikairo Ramón Rodríguez Díaz, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



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 Nikairo Ramón Rodríguez Díaz

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CUESTIÓN PLANTEADA CONDUCÍA A PRESERVAR LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN 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 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:

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 materia, competencia que es concretizada por los 53 y 54 de la Ley núm. 137-11. (...)

Conviene recordar que el juez que se declara incompetente para conocer de una acción de amparo tiene la obligación, según el mencionado artículo 72, párrafo III, de indicar cuál considera competente. En efecto, en el indicado texto se establece 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).

Es por ello que este Tribunal Constitucional ha reconocido en reiterada jurisprudencia que cuando declara su incompetencia está en la obligación de establecer cuál es la jurisdicción competente para conocer la acción de amparo erróneamente incoada⁵.

Ahora bien, para poder determinar cuál es la jurisdicción competente para conocer el caso, es necesario que se evalúen someramente o de manera general los argumentos y las pretensiones de la parte accionante⁶. En efecto, en este caso se advierte que el problema jurídico consiste en que, supuestamente, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), incurren en "la violación del derecho fundamental sobre la propiedad privada", al impedir la desafiliación y el consecuente retiro de los fondos que cada afiliado ha aportado durante su vida laboral en el momento que lo desee; en consecuencia, procura que se declare la existencia de la vulneración denunciada.

⁵ Sentencias TC/0044/13, TC/0082/13, TC/0212/13 y TC/0089/18

⁶ Sentencias TC/0012/13 y TC/0047/13



Por tanto, se evidencia un conflicto litigioso de naturaleza contencioso-administrativo cuya mayor afinidad corresponde a la esfera competencial del Tribunal Superior Administrativo, en aplicación de las disposiciones establecidas en el artículo 75 de la ley número 137-11, que precisa que "[l]a 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".

En tales condiciones, se impone que este Tribunal Constitucional acoja la excepción de incompetencia propuesta por las partes accionadas y, consecuencia, procede declarar su incompetencia para conocer de la presente acción de amparo y, subsecuentemente, declinar el presente asunto por ante el Tribunal Superior Administrativo.

- 5. En la especie, tal como hemos indicado en los antecedentes, 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 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. 137-11.
- 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



respectivos⁷. 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 pretensión⁸. 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 en virtud de este principio, debe 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 apoderada.
- 8. Finalmente, la protección del derecho de acción a favor del señor Nikairo Ramón Rodríguez Díaz reviste vital trascendencia; 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

⁷Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de https://dialnet.un irioja.es/descarga/articulo/5002622.pdf

⁸ Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57.



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 dispone el 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 Sámuel, 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