



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0207/21**

**Referencia:** Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo directo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los ocho (8) días del mes de julio 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 Samuel, 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, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Presentación de la acción de amparo

El veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020) el accionante, Richard Cordero Torres, depositó ante la Secretaría de este tribunal una instancia contentiva de acción de amparo contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.

#### 2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

2.1. El señor Richard Cordero Torres, en la presente acción de amparo planteada directamente ante este tribunal constitucional, alega entre otras cosas, lo siguiente:

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

*En un Estado constitucional, el respeto a los derechos constitucionales ha de ser el estándar básico de razonabilidad, de justicia y fundamentación. Por consiguiente, para acreditar la arbitrariedad de la acción de las Administradoras de fondos de pensiones es necesario mostrar que ellas niegan en términos constitucionalmente lícitos el derecho del afiliado a la propiedad de los fondos acumulados por sus afiliados y lo hacen no en el sentido de explícitamente negar que los afiliados somos los dueños de nuestros fondos, sino negándose a*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*reconocer sus facultades esenciales, que están explícitamente protegidas por el texto constitucional.*

*Garantía constitucional: Derecho de Propiedad.*

*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, privándonos de nuestro derecho fundamental sobre la propiedad privada, consagrado en la Constitución, 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.*

*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 nuestro derecho al goce, disfrute y disposición de nuestros bienes.”*

2.2. Por todo lo anterior, la parte accionante solicita:

1. *Acoger este recurso de amparo 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 adecuado.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionada

3.1. La referida acción de amparo les fue comunicada a la Superintendencia de Pensiones y a la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones, mediante las comunicaciones SGTC-1478-2020 y SGTC-1477-2020, respectivamente, emitidas por la Secretaría de este tribunal constitucional el tres (3) de junio de dos mil veinte (2020), y recibidas por dichas instituciones el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

3.2. A propósito de lo anterior, ambas partes accionadas aportaron a este proceso escrito contentivo de defensa.

3.3. En tal sentido, la Superintendencia de Pensiones, mediante escrito de defensa depositado el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), se defiende argumentando de manera sucinta lo siguiente:

*Considerando: Que la ley 137-11 dispone en sus artículos 65 y siguientes como deben ser sometidos ante las distintas instancias judiciales los recursos de amparos 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 amanece los derechos fundamentales consagrados en la constitución.*

*Considerando: Que claramente la ley determina el tribunal competente para conocer en 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 judiciales 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.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Considerando: Que la misión de la SIPEN es reguardar los derechos provisionales de los afiliados y sus beneficiarios, a través de prácticas de regulación y supervisión a todos los entes involucrados en el sistema provisional, dentro del marco jurídico vigente.*

*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 el Sistema de Pensiones de la Republica Dominicana se encuentra consagrado en la ley de seguridad social, siendo reforzada en las últimas modificaciones de nuestra carta magna, que es cuando se instaura el derecho a la seguridad como derecho constitucional y fundamental, de carácter público y social, en tal sentido, no podríamos llamar al sistema de pensiones dominicano como privado, ya que, aunque es gestionado por administradoras de fondos de pensiones, estas deben cumplir de manera estricta las facultades otorgadas por ley y limitarse a los mandatos que la mismas normas complementarias establecen:*

*Considerando: Que la función principal del sistema de pensiones, en función a lo establecido en la ley 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.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3.4. En consecuencia, por todo lo anterior, la accionada Superintendencia de Pensiones solicita:

*De manera principal, en cuanto a la forma:*

*Primero: Declarar inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por el accionante Richard Cordero Torres, 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 no ser el órgano competente para conocer las acciones de amparo, en virtud de que la ley dispone que el tribunal de primera instancia del domicilio del accionante es el responsable para conocer dicha acción, y en su defecto, en el estado de emergencia en el cual el país se encuentra las oficinas judiciales de servicios de atención permanente del domicilio del accionante.*

*De manera subsidiaria, en cuanto a la forma:*

*Primero: Declarar inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por el accionante Richard Cordero Torres, 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 para la interposición de una acción de amparo;*

*De Manera más subsidiaria, en cuanto a la forma:*

*Segundo: Declarar inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por el accionante Richard Cordero Torres, contra el alegado acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, por falta de objeto y agravio*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*imputable, de conformidad con las formalidades previstas en nuestra legislación, sin examen al fondo.*

*De manera más subsidiaria, en cuanto al fondo:*

*Primero: Ordenar la exclusión de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en la presente acción de amparo interpuesta por el accionante Richard Cordero Torres, contra el alegado acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, por no ser esta la entidad competente para la modificación o derogación de las leyes emitidas.*

*De manera más subsidiaria, en cuanto al fondo:*

*Primero: ordenar la exclusión de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en la presente acción de amparo interpuesta por el accionante Richard Cordero Torres, contra el alegado acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, por no ser esta la entidad competente para la modificación o derogación de las leyes emitidas.*

*De manera más subsidiaria aun, en cuanto al fondo:*

*Segundo: Rechazar en todas sus partes la acción de amparo interpuesta por el accionante Richard Cordero Torres, contra el alegado acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones y su entidad reguladora, por ser improcedente y carente de base legal en virtud de las disposiciones legales expuestas que rigen la materia.”*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Tercero: Declarar libre de costas el proceso en virtud del principio de gratuidad de la acción judicial interpuesta.”*

3.5. Por su lado, la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones, mediante escrito de defensa depositado el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), se defiende argumentando de manera sucinta lo siguiente:

*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 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 sobrecarguen con asuntos de nula importancia.*

*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 si 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 vinculadas a: i) pagos de impuestos, ii) procesos de embargos, iii) devolución de bienes incautados; iii) aspectos de legalidad ordinaria; iv) litis sobre derechos registrados; v) procesos de adopción vi) anulación de actos y contratos administrativos... estos límites se encuentran justificados en la necesidad*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de mantener la acción de amparo como una vía sumaria destinada a comprobar la existencia de una lesión o amenaza en los derechos reclamados.*

*Es vista de lo anterior, es evidente que los asuntos de legalidad ordinaria y de anulación de actos administrativos escapan del control del juez de amparo, pues su conocimiento es competencia de la jurisdicción ordinaria.*

*La acción de amparo es notoriamente improcedente cuando procura la protección de derechos subjetivos que pueden ser garantizados a través de los procesos comunes por tratarse de asuntos de legalidad ordinaria, siendo esto así, debemos aclarar que en el presente caso el señor Richard Cordero procura la nulidad de varios actos administrativos que fueron dictados por las administradoras de fondos de pensiones y la Superintendencia de Pensiones 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 los derechos fundamentales, sino más bien en la anulabilidad o no de actuaciones administrativas por ser supuestamente contrarias al ordenamiento jurídico.*

3.6. En consecuencia, por todo lo anterior, la accionada Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones solicita:

*Primero: Declarar la incompetencia de ese honorable Tribunal Constitucional para conocer de la acción de amparo interpuesta por el señor Richard Cordero Torres en fecha 26 de mayo del 2020, en virtud de los artículos 185 de la constitución y 9 de la ley 137-11, así como del precedente sentado en las sentencias TC/0085/12, TC/0004/13 y*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*TC/0044/13 y en consecuencia declinar el conocimiento de este expediente por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 de la ley 137-11.*

*Segundo: En el caso hipotético que ese honorable Tribunal Constitucional se declare competente, declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el señor Richard Cordero Torres en fecha 26 de mayo del 2020, en virtud de las disposiciones contenidas 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 derechos fundamentales reclamados, como es el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo.*

*Tercero: En el caso de que hipotéticamente el medio de inadmisión sea rechazado, declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el señor Richard Cordero Torres en fecha 26 de mayo del 2020, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 70.3 de la ley 137-11, 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 que sea declarado admisible, rechazar en cuanto al fondo la acción de amparo interpuesta por el señor Richard Cordero Torres, en fecha 26 de mayo del 2020, conforme los argumentos que se han desarrollado precedentemente.*

*Quinto: Declarar el proceso libre de costas, de acuerdo con los artículos 72 de la Constitución y 66 de la ley 137-11.”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 4. Pruebas documentales

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

1. Instancia contentiva de acción de amparo depositada ante la Secretaría de este tribunal el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).
2. Escrito de defensa de la Superintendencia de Pensiones depositado el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).
3. Escrito de defensa de la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones, depositado el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 5. Síntesis del conflicto

5.1. La parte accionante alega que es arbitrario y anticonstitucional el no poder desafilarse de las administradoras de Fondos de Pensiones, que los afiliados puedan obtener sus fondos acumulados y que además en un Estado constitucional el respeto a los derechos constitucionales ha de ser el estándar básico de razonabilidad, de justicia y fundamentación.

5.2. El accionante alega además que las respuestas negativas de las Administradoras de Fondos de Pensiones que impiden la desafiliación y el retiro de fondos que los afiliados han aportado durante su vida laboral constituye una vulneración, privándolos de un derecho fundamental sobre la propiedad

Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

privada, consagrado en la Constitución, donde las AFP y la Superintendencia de Pensiones desconocen flagrantemente las facultades de dominio de un modo que es claramente incompatible con el texto constitucional.

### 6. Competencia

6.1. A propósito de la competencia de este tribunal constitucional para ponderar la presente acción de amparo, los accionados concluyeron solicitando la incompetencia de esta sede para ponderar dicha acción.

6.2. En tal sentido, los accionados concluyeron incidentalmente de la siguiente manera:

- a) La coaccionada Superintendencia de Pensiones concluyó de manera principal en el sentido siguiente:

*Primero: Declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el accionante Richard Cordero Torres, 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 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 servicios de atención permanente del domicilio del accionante.*

6.3. Por su parte la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones concluyó así:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Primero: Declarar la incompetencia de ese honorable Tribunal Constitucional para conocer de la acción de amparo interpuesta por el señor Richard Cordero Torres en fecha 26 de mayo del 2020, en virtud de los artículos 185 de la constitución y 9 de la ley 137-11, así como del precedente sentado en las sentencias TC/0085/12, TC/0004/13 y TC/0044/13 y en consecuencia declinar el conocimiento de este expediente por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 de la ley 137-11.*

6.4. Si bien ambas partes concluyeron excepcionalmente en el mismo sentido antes indicado, respecto a que esta sede constitucional es incompetente para ventilar el presente proceso, estimamos correcto examinar en primer lugar el argumento de la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones, porque entendemos que en este se encuentra la solución del destino que regirá esta acción de amparo.

6.5. En tal sentido, la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones entiende, que a su juicio, el competente para conocer el caso en cuestión es la jurisdicción contencioso-administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, que dispone que el amparo contra los actos u omisiones de la Administración Pública, será competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

6.6. Para esta sede constitucional 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, por lo que, en consecuencia, ella debe ser resuelta antes de entrar en el examen del mérito o fondo del conflicto. Por ello, en casos análogos al de la especie, este tribunal ha señalado que lo primero que le corresponde determinar es la competencia para conocer de la acción. Es que “el Tribunal



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional deberá, según el principio de ‘constitucionalidad’, consagrado en el artículo 7.3 de la Ley núm. 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).

6.7. Además, es de rigor enfatizar que a quien corresponde determinar si este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de la acción incoada es al propio tribunal, en virtud de lo que establecen la Constitución y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.8. 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.*

6.9. 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*

6.10. Cabe agregar que el artículo 74 de la Ley núm. 137-11 establece:

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

*El artículo 75 precisa 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.*

6.11. 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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).*

6.12. 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.

6.13. 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.* 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. 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.

6.14. 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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acciones de amparo, sino de manera indirecta, a través del recurso de revisión de las sentencias dictadas por los jueces que han conocido, en primer grado, los asuntos de amparo (sentencias TC/0004/13, § 6.e y TC/0044/13, § 8.f). Además, cuando el legislador ha querido atribuir competencia de juez de amparo a una alta corte, como ocurre por ejemplo con el Tribunal Superior Electoral, lo ha hecho expresamente al considerarse una excepción; por tanto, la misma no puede expandirse por vía interpretativa hacia el Tribunal Constitucional, máxime cuando este ha sido configurado como jurisdicción revisora en materia de amparo. En razón de esto, debe declararse la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de la presente acción de amparo.

6.15. 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:

*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).*

6.16. Es por ello que este tribunal 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 incoada (sentencias TC/0044/13, § 8.i; TC/0082/13, § 7.i y TC/0212/13, § 5.e).

6.17. Para poder determinar cuál es la jurisdicción competente para conocer el caso es necesario que se evalúen someramente o de manera general las



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretensiones de los accionantes (sentencias TC/0012/13, § 6.k y TC/0047/13, § 5.d).

6.18. En tal sentido, el problema jurídico de la especie o más bien lo que persigue el accionante es un amparo de protección contra el supuesto acto arbitrario constituido por las Administradoras de Fondos de Pensiones y la Superintendencia de Pensiones, de impedir que los afiliados a las AFP puedan desafiliarse de estas de manera voluntaria y en el momento que entiendan adecuado; por tanto, procede declarar que la jurisdicción que guarda mayor afinidad para conocer las pretensiones planteadas por los accionantes es el Tribunal Superior Administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 75 de la Ley núm. 13711, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.19. Por otro lado, hay que recordar que supletoriamente aplican las disposiciones de la Ley núm. 834, cuyo artículo 24, establece:

*“Cuando el juez estimare que el asunto es de la competencia de una jurisdicción represiva, administrativa, arbitral o extranjera, se limitará a declarar que las partes recurran a la jurisdicción correspondiente. En todos los otros casos el juez que se declare incompetente designará la jurisdicción que estime competente. Esta designación se impondrá a las partes y al juez de envío.”*

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** su incompetencia para conocer de la acción de amparo directo interpuesta por Richard Cordero Torres, contra la Superintendencia de Pensiones y Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones.

**SEGUNDO: DECLINA** el presente asunto por ante el Tribunal Superior Administrativo, por ser la jurisdicción competente para conocer de las pretensiones de la parte accionante, 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, **REMITIR** el expediente ante el mismo para que conozca del caso en la forma prevista en la ley.

**TERCERO: COMUNICAR** a las partes la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar.

**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.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, 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

Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; 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 de dos mil veinte (2020), el señor Richard Cordero Torres deposito 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, por alegada violación al derecho de propiedad.

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 directo o per saltum, en razón de que la Constitución y la Ley núm. 137-11 no le facultan para conocer directamente

Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Richard Cordero Torres.

### **II. ALCANCE DEL VOTO: LA CUESTIÓN PLANTEADA CONDUCE A PRESERVAR LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO DEL 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 de un órgano de la administración pública, en este caso la Superintendencia de Pensiones, y se procura tutelar un derecho fundamental, conforme establece el artículo 75 de la Ley núm. 137-11. En efecto, esta Corporación se pronunció en el sentido siguiente:

*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».*

*En cuanto a la competencia del Tribunal Constitucional, la*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*

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

*En cuanto 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 amparo<sup>1</sup>.*

*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*

---

<sup>1</sup> 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”.

Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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).*

*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 amparo<sup>2</sup>.*

*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 Richard Cordero Torres, 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).*

*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 justicia<sup>3</sup>*

*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*

---

<sup>2</sup> Ver Sentencias TC/0004/13, TC/0044/13, y TC/0089/18.

<sup>3</sup> Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo III.

Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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, como hemos dicho, 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 correspondiente, según dispone el artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11.

6. El derecho de acción ha sido considerado por la doctrina como uno de los pilares fundamentales de la tutela judicial efectiva (...) y se define como el poder jurídico de naturaleza pública reconocido a todos los sujetos de derecho, para solicitar la actuación de la potestad jurisdiccional, a través de sus órganos respectivos<sup>4</sup>. Couture, por su parte, lo expone como el poder Jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión<sup>5</sup>. 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

---

<sup>4</sup> Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5002622.pdf>

<sup>5</sup> Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57. Expediente núm. TC-06-2020-0008, relativo a la acción de amparo incoada por Richard Cordero Torres contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por alegada violación al derecho de propiedad.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

por el recurrido, máxime cuando su pretensión no era para que se declarara la incompetencia de este órgano, sino que se acogiera su acción. Este principio consagra que todo 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.

8. 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 apoderada.

9. Finalmente, la protección del derecho de acción a favor de Richard Cordero Torres 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 la parte afectada que sus pretensiones no fueren conocidas ante la jurisdicción correspondiente, cuyo plazo para accionar pudiera encontrarse indefectiblemente vencido.

## **II. CONCLUSIÓN**

10. 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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**