



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0234/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0003, relativo a la acción de amparo directo incoada por el señor Raunel Alberto Santos Alcántara 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 treinta (30) 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, 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, y específicamente las previstas en el artículo 185 de la Constitución y el artículo 9 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-06-2020-0003, relativo a la acción de amparo directo incoada por el señor Raunel Alberto Santos Alcántara contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la acción de amparo

El accionante, Raunel Alberto Santos Alcántara, interpuso ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, la presente acción de amparo el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), contra las actuaciones de la Superintendencia del Fondo de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, con base en los hechos y pretensiones que se resumen más adelante.

2. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

2.1. En apoyo a sus pretensiones, el señor Raunel Alberto Santos Alcántara expone, entre otros, los argumentos que se destacan a continuación:

a. El recurso de amparo tiene como objetivo cautelar los derechos fundamentales de los ciudadanos, consagrados en la Constitución de la República Dominicana. Mediante el cual se busca neutralizar los actos u omisiones arbitrarias e ilegales que priven, perturben o amenacen el ejercicio legítimo de los derechos establecidos en el texto constitucional. Para ello, la Constitución impone a los tribunales de justicia la obligación de adoptar las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del titular de derecho, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

b. Es arbitrario y anticonstitucional el no poder desafiliarse de las Administradoras de Fondos de Pensiones y que a su vez los afiliados



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

c. 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 y lo hacen no en el sentido de explícitamente negar que los afiliados somos los dueños de nuestros fondos, sino negándose a reconocer sus facultades esenciales, que están explícitamente protegidas por el texto constitucional, como se mostrará a continuación.

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. 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, 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.

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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 la propiedad.*

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

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 a su vez los invita a depositar cuotas extraordinarias al mismo, con el fin de aumentar la inversión de los afiliados en los fondos de pensiones, con la finalidad de obtener mayor rentabilidad individual del dinero depositado. Es decir, que tratándose de esos ahorros, los derechos de propiedad del afiliado se le reconocen formalmente. La cosa en la cual el derecho del afiliado recae, es cuando no reconocen su respeto 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 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.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Producto de lo anteriormente expuesto, el señor Raunel Alberto Santos Alcántara concluye solicitando a este Tribunal lo siguiente:

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 que adecuado (sic).

3. Hechos y argumentos de la parte accionada en amparo

3.1. La parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), debidamente representada por su Superintendente, licenciado Ramón Emilio Contreras Genao, mediante su escrito de defensa depositado el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), pretende que se declare inadmisibles la indicada acción de amparo. Para justificar sus pretensiones, entre otras cosas, alega lo que a continuación se transcribe:

a. CONSIDERANDO: 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 le (sic) tribunal apoderado no es el competente para conocer las acciones en amparo.

b. 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 el 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2020, la cual otorga competencia provisional a las Oficinas Judicial (sic) de Servicios de Atención Permanente en todo el territorio nacional, en los casos de urgencia de habeas corpus y las acciones de amparo.

c. CONSIDERANDO: Que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11 dispone en sus artículos 65 y siguientes cómo deben ser sometidos ante las distintas instancias judiciales los recursos de amparo contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

d. 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 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.

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

3.2. Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionada concluye solicitando al Tribunal lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primero: Declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el accionante Julio Alejandro Mota Vallejo, 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.

DE MANERA SUBSIDIARIA, EN CUANTO A LA FORMA Y EN EL IMPROBABLE CASO DE QUE NO SEAN ACOGDISO LOS MEDIOS DE INADMISIÓN PROPUESTOS PREVIAMENTE EN EL PRESENTE ESCRITO:

f. CONSIDERANDO: Que la misión de la SIPEN es resguardar los derechos previsionales de los afiliados y sus beneficiarios, a través de prácticas de regulación y supervisión a todos los entes involucrados en el Sistema Previsional, dentro del marco jurídico vigente.

g. 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 en amparo una comunicación donde esta SIPEN niegue un derecho, como tampoco evidencias donde pueda comprobar que se ha ignorado una solicitud.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. CONSIDERANDO: Que en la lectura de la presente acción podemos verificar que la problemática se refiere a disposiciones conferidas 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.

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

j. CONSIDERANDO: Que tal y como señalamos, es el Congreso de la República el encargado de emitir, modificar o derogar leyes, por lo tanto, la Superintendencia, de acuerdo a lo dispuesto en nuestra Carta Magna, debe sujetarse al ordenamiento jurídico vigente.

k. CONSIDERANDO: Que el artículo 65 de la Ley 137-11 establece cuáles son los actos impugnables mediante la vía del amparo, determinando 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 lesiones, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data’’, claramente podemos apreciar que esta Superintendencia no lesiona, restringe, altera o amenaza el derecho fundamental a la seguridad social del accionante, en atención a que no hace omisión en forma actual o inminente ni emite



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juicios con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta respecto al pedimento hoy solicitado.

l. CONSIDERANDO: Que adicionalmente y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 107-13 sobre los procedimientos administrativos, en el artículo 8 describe que un acto administrativo “es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública”, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros”.

m. CONSIDERANDO: Que la Ley 107-13 ha dispuesto claramente que serán recurribles en la 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 Superintendencia, toda vez que no podemos observar comunicación alguna o evidencias de falta de respuesta.

n. CONSIDERANDO: Que al tenor (sic) 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 intención contra la SIPEN realizada por la parte accionante es carente de todo fundamento legal.

o. CONSIDERANDO: Que de manera reiterada el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a las inadmisibilidades por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

falta de objeto en las acciones contenidas en la Ley 137-11, en las cuales ha establecido que "...la falta de objeto ha sido adaptada por este tribunal, de conformidad con el principio de supletoriedad contenido en la Ley núm. 137-11, y en aplicación de la legislación civil, conforme a lo establecido en la Sentencia TC/0006/12, dictada el veintiuno (21) de marzo de dos mil doce (2012), la cual establece que: De acuerdo con el artículo 44 de la Ley No. 834 del 15 de julio de 1978, la falta de objeto constituye un medio de inadmisión; y, aunque estamos en presencia de un proceso constitucional, resulta procedente aplicar la indicada norma de derecho común (...)'', y que "... Es jurisprudencia constante que las causales de inadmisibilidad previstas en los textos citados anteriormente no son limitativos o taxativos, sino enunciativos, por lo que pueden considerarse otras causas válidas, como es la falta de objeto''.

p. CONSIDERANDO: Que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11 dispone en sus artículos 65 y siguientes cómo deben ser sometidos ante las distintas instancias judiciales los recursos de amparo contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifieste, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

q. CONSIDERANDO: Que nuestro ordenamiento jurídico provee los medios legales suficientes para el ejercicio de las acciones que pretendan resarcir derechos fundamentales vulnerados y para ello ha dispuesto diversas instancias ante las cuales podrán atacarse aquellas disposiciones o actos administrativos que se pretendan modificar o derogar por ser contrarias a la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. *CONSIDERANDO: Que el artículo 44 de la Ley núm. 834 sobre Procedimiento Civil se refiere a que “una inadmisibilidad es todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada”.*

s. *CONSIDERANDO: Que ante un medio de inadmisión, en el presente caso sustentado en la falta de objeto y agravio imputable, el juzgador sin examen al fondo deberá ponderar la inadmisibilidad del recurso, por no cumplir las formalidades previstas en la ley para su interposición sin examen a fondo.*

3.3. Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionada concluye solicitando al Tribunal lo siguiente:

Primero: Declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el accionante Julio Alejandro Mota Vallejo, 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.

Segundo: Declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el accionante Julio Alejandro Mota Vallejo, 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 imputable, de conformidad con las formalidades previstas en nuestra legislación, sin examen al fondo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DE MANERA MÁS SUBSIDIARIA AÚN, EN CUANTO A LA FORMA Y EN EL IMPROBABLE CASO DE QUE NO SEAN ACOGIDOS LOS MEDIOS DE INADMISIÓN PROPUESTOS PREVIAMENTE EN EL PRESENTE ESCRITO:

t. CONSIDERANDO: Que en el simple análisis de los artículos antes citados, la seguridad social es universal, tiene un carácter obligatorio y su finalidad es garantizar el retiro de los ciudadanos de la República Dominicana, cuyo beneficio se paga a través del seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, por lo que no podría ser tratada como una cuenta de ahorros ordinaria.

u. CONSIDERANDO: Que el sistema de pensiones de la República 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 social como un derecho constitucional y fundamental, de carácter público y social, en tal sentido, no podríamos llamar el 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 misma ley y sus normas complementarias establecen.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

x. *CONSIDERANDO: Que el sistema dominicano de pensiones es regulado por esta Superintendencia, en atención a las facultades otorgadas mediante ley, sin embargo, la SIPEN no podrá nunca regular o estatuir en contra a las leyes o normativas emitidas al efecto.*

y. *CONSIDERANDO: Que en virtud de lo anterior, esta Superintendencia en ningún momento o instancia ha negado o vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social de los hoy reclamante, 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 el efecto sucede.*

z. *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 SIPEN ni ninguna administradora de fondos de pensiones ha negado el acceso a algunos de los beneficios previsionales consagrados en la Ley 87-01.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aa. CONSIDERANDO: Que no obstante, lo anterior, si esta Superintendencia autorizara el retiro de los fondos de afiliados que se encuentren en el sistema de capitalización individual se estaría desvirtuando la finalidad del sistema, y crear un caos social al momento en que los ciudadanos lleguen a la edad de retiro y no puedan contar con un fondo suficiente para poder recibir una pensión.

bb. CONSIDERANDO: Que respecto al derecho de propiedad no tenemos discusión a este, ya que entendemos y velamos 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 percibirlo, 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 complementarias.

cc. CONSIDERANDO: 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 Julio Alejandro Mota Vallejo, la cual a la luz de las disposiciones legales vigentes carece de fundamento, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

algún beneficio o dado instrucciones para frustrar el pago de la seguridad social.

dd. CONSIDERANDO: Que en ningún caso la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) ha declinado o denegado la desafiliación, toda vez que no recae en sus atribuciones el otorgamiento de modificar la Ley 87-01, sino la facultad de supervisión y fiscalización de las entidades administradoras de fondos de pensiones, de manera que no puede ser atribuida acción u omisión a la SIPEN en los hechos donde alegadamente se ha incurrido en violación a los sagrados derechos fundamentales, como pretende la parte accionante en su acción, toda vez que no hay objeto vinculante entre los hechos y la accionada.

ee. CONSIDERANDO: Que los órganos que componen el Sistema Dominicano de Seguridad Social deben de manera obligatoria velar por el fiel cumplimiento de las leyes, resoluciones y normas vigentes, procurando garantizar los principios de universalidad, obligatoriedad, integralidad, libre elección, equilibrio financiero, unidad, entre otros.

3.4. Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionada concluye solicitando al Tribunal lo siguiente:

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 Julio Alejandro Mota Vallejo, contra el alegado acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las administradoras de fondos de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensiones y su entidad reguladora, por no ser ésta la entidad competente para la modificación o derogación de las leyes emitidas.

DE MANERA MÁS SUBSIDIARIA AÚN, EN CUANTO AL FONDO:

Segundo: Rechazar en todas sus partes la acción de amparo interpuesta por el accionante Julio Alejandro Mota Vallejo, 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.

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

3.5. Por consiguiente, la parte accionada, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, debidamente representada por su presidenta, señora Kirsis Jáquez, mediante su escrito de defensa depositado el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), expone, entre otras cosas, lo que a continuación se transcribe:

a. (...) 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 tiene competencia para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocer de estas acciones y, por otro lado, que las jurisdicciones de amparo se sobrecarguen con asuntos de nula importancia.

b. 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.

c. En adición a estos tribunales, las jurisdicciones especializadas también pueden conocer de las acciones de amparo que se interpongan en la esfera de su jurisdicción. (...) Según los artículos 75 y 114 de la LOTCPC, se tratan del Tribunal Superior Administrativo, que conoce de las acciones de amparo contra los actos u omisiones de los órganos y entes administrativos, y del Tribunal Superior Electoral, que conoce de las acciones de amparo electoral.

d. Siendo esto así, es evidente que este 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de amparo, por lo que se trata de “una competencia de los tribunales de primera instancia del ámbito judicial”.

e. (...) 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 Julio Alejandro Mota Vallejo cuestiona actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (ADP) y por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en el ejercicio de funciones administrativas.

f. De ahí que, como bien ha juzgado ese Honorable Tribunal, “el Tribunal Superior Administrativo es el competente para conocer de la legalidad de los actos emanados de los órganos administrativos, incluyendo aquellos que por la naturaleza de los derechos vulnerados deban ser tutelados mediante la acción de amparo”. Asimismo, el artículo 213 de la Ley 13-20 del 7 de febrero de 2020 dispone que: “los tribunales competentes en materia de seguridad social serán los tribunales administrativos y el procedimiento a seguir será el establecido en la Ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”.

g. La presente acción de amparo no es la vía idónea para cuestionar la legalidad de la actuación impugnada. (...) Es evidente que los asuntos de legalidad ordinaria y de anulación de actos administrativos escapan



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del control del juez de amparo, pues su conocimiento es competencia de la jurisdicción ordinaria. Así lo reconoce ese Honorable Tribunal, al establecer que “el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión de los recurrentes, ya que la ilegalidad de una resolución (...) debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual le corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución de la República, la cual faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver, en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares.

h. (...) Los conflictos surgidos entre los órganos administrativos y los particulares deben ser dirimidos ante la jurisdicción contencioso-administrativa en materia ordinaria, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución.

i. (...) La presente acción de amparo está dirigida en contra de actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. En este 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.

k. La presente acción de amparo es notoriamente improcedente. El tercer elemento exigido por el citado artículo 70 de la LOTCPC para que la acción de amparo sea admisible es que ésta resulte ser notoriamente procedente. (...) Partiendo de las disposiciones del artículo 72 de la Constitución, podemos afirmar que la acción de amparo es notoriamente procedente cuando tiene como finalidad la protección de derechos fundamentales que hayan sido vulnerados o amenazados por una acción u omisión de un órgano administrativo o de un particular y que no se encuentren protegidos por el hábeas corpus (artículo 71 de la Constitución) o el hábeas data (artículo 70 de la Constitución).

l. (...) Partiendo del voto disidente del magistrado Castellano Khoury, podemos afirmar que 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 Julio Alejandro Mota Vallejo procura la nulidad de varios actos administrativos que fueron dictados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

m. 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.

n. 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 Pensiones (AFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) es ilegal. En otras palabras, el señor Julio Alejandro Mota Vallejo 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.

o. Luego de demostrar que ese Honorable Tribunal es incompetente para conocer de la presente acción de amparo y que además ésta resulta ser notoriamente inadmisibile por tratarse de un asunto de mera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalidad que no procura la protección de derechos fundamentales, a seguidas desarrollaremos los argumentos que evidencian la improcedencia de dicha acción por inobservar el carácter público y obligatorio del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

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

q. A pesar de que los trabajadores son propietarios de los recursos contenidos en sus cuentas personales, éstos sólo pueden disponer de estos recursos cuando cumplen con los requisitos para su retiro, de conformidad con el artículo 59 de la Ley No. 87-01. Según este artículo, “las aportaciones a la cuenta personal del afiliado constituyen un fondo de pensión de su patrimonio exclusivo, el cual es invertido por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) seleccionada, en las condiciones y límites que establece la presente ley y sus normas complementarias, con la finalidad de incrementarlo mediante el logro de su rentabilidad real. El fondo y sus utilidades son inembargables, no serán objeto de retención y sólo podrán ser retirados cuando el afiliado cumpla con los requisitos para su retiro, bajo las modalidades establecidas por la presente ley y las normas complementarias”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. *Por su parte, el artículo 36 de la Ley No. 87-01 establece que “la afiliación del trabajador asalariado y del empleador al régimen previsional es obligatoria, única y permanente, independientemente de que el beneficiario permanezca o no en la actividad, ejerza dos o más trabajo de manera simultánea, pase a trabajar en el sector informal, emigre del país, o cambie de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). Cada trabajador está en la obligación de seleccionar su AFP e informarlo a su empleador en un plano no mayor de 90 días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.*

s. *(...) A la luz de la legislación vigente y de la jurisprudencia constitucional nacional y comparada, resulta ilegal retirar anticipadamente o rescatar los fondos acumulados por los afiliados al tiempo que no constituye vulneración del derecho de propiedad en la medida en que se trata de una propiedad afectada al fin de asegurar una pensión al trabajador.*

t. *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 viudedad, así como las prestaciones por desempleo, políticas expansivas en materia de vivienda y la universalización de la educación obligatoria.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

u. Sobre el supuesto acto arbitrario e ilegal por la negativa desafiliación voluntaria del sistema de pensiones. En la especie, el señor Raunel Alberto Santos Alcántara arguye que la negativa de permitir la desafiliación 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.

v. (...) La negativa 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) les está impedido efectuar el proceso de desafiliación debido a que el ordenamiento jurídico veda tal posibilidad y porque, además, su incumplimiento está sujeto a sanciones que pueden implicar la revocación de su licencia para operar. En efecto, dicha actuación no constituye un acto arbitrario o ilegal por ser acorde a las normas del SDSS.

w. En un caso semejante al que nos atañe, ese Honorable Tribunal ha manifestado que: “En ese orden, este tribunal estima que la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) Popular no ha violado el derecho de propiedad de la recurrente, señora Marisol García Oscar, al retener los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual de esta última por concepto de su afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social; y que tampoco ha conculcado su dignidad personal, en vista que dicha retención ha sido ejercida como resultado de un mandato legal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

x. (...) De lo expuesto es posible afirmar que por la negativa de desafiliación voluntaria del sistema de pensiones no supone un acto arbitrario e ilegal, sino que se trata de una actuación que se encuentra ajustada 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.

y. (...) La seguridad social constituye una prerrogativa de protección colectiva, familiar y personal de toda sociedad, pues asegura, entre otras cosas, su gradualidad, sostenibilidad, funcionalidad y el necesario equilibrio financiero, proveyendo a los individuos de sus principales necesidades a fin de salvaguardar el desarrollo progresivo de una vida digna. Es por tal razón que la doctrina ha conceptualizado este sistema como “aquel que tiene por objeto normativo el conjunto integrado de medidas de ordenación estatal, para la prevención y remedio de riesgos sociales de concreción individual económicamente valuales”.

z. (...) Es oportuno señalar que el disfrute de este derecho se encuentra condicionado al cumplimiento de los deberes fundamentales consagrados en el artículo 75 de la Constitución. Uno de estos deberes es la obligación de afiliarse, cotizar y participar en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) para “cooperar en cuanto a la asistencia y seguridad social”. En otras palabras, las personas tienen derecho a la seguridad social, de modo que se trata de un servicio de carácter obligatorio que se presta 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la ley”.

aa. En lo que respecta al sistema de capitalización individual, veda, en principio, la devolución anticipada de los aportes, por lo que la desafiliación voluntaria del sistema de pensiones supone un peligro inminente de cara al derecho a la seguridad social en razón de que la Constitución garantiza el derecho a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. Por consiguiente, la desafiliación voluntaria de los afiliados del sistema de pensiones resulta contraria al orden constitucional y legal vigente en el ordenamiento jurídico.

bb. (...) La desafiliación voluntaria del sistema de pensiones afectaría la sostenibilidad financiera de la pensión y, por tanto, la progresividad del sistema. En efecto, la intención del legislador ha sido el ahorro obligatorio durante la vida productiva con la finalidad esencial de garantizar mayor bienestar durante el período de retiro laboral; de ahí que se denomine al sistema de pensiones, sistema previsional. El modelo constitucional de seguridad social a partir de la progresividad se basa en el sistema de capitalización individual. Es por esto que la desafiliación voluntaria conllevaría un retroceso que quebranta el principio constitucional de la progresividad de la seguridad social, ya que lo ahorrado para su pensión por los trabajadores disminuye sustancialmente, aparte de la consecuente devaluación que el retiro colectivo anticipado provoca y que erosiona el valor nominal de lo que recibe ahora.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cc. (...) *La razonabilidad es un principio constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho que puede ser tutelado a través de la acción de amparo cuando de su inobservancia se deriva una violación a un derecho fundamental. Conforme el artículo 74.2 de la Constitución, sólo por ley, en los casos permitidos por la Constitución, puede regularse “el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.*

dd. (...) *Cabe destacar que la conformación de los fondos de las pensiones de los trabajadores se nutre del aporte que hacen estos, así como sus empleadores, el Estado como ente garante de la seguridad social ha estructurado el sistema de pensiones para ser utilizado en situaciones taxativamente establecidas en la Ley 87-01, no contemplándose el retiro anticipado de estos fondos para fines distintos a los consagrados en dicha norma.*

ee. *Aunado a lo anterior, distintos expertos han coincidido que el retiro de los fondos del sistema de pensión y, por ende, de la desafiliación voluntaria, resulta ser irrazonable y desproporcionada. Verbigracia, el gobernador del Banco Central de la República Dominicana (BCRD), Héctor Valdez Albizu que ha declarado que: “permitir el retiro anticipado de los ahorros de los fondos de pensiones afectaría a los propios trabajadores, quienes al final verían disminuidas sus pensiones en torno a un 25% o tendrían que extender su edad de retiro entre 2 y 4 años, para alcanzar el mismo nivel de pensión que hubieran obtenido en caso de no haber retirado anticipadamente los recursos acumulados”.*

ff. *De todo lo anterior se infiere que el carácter obligatorio del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene como finalidad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantizar la existencia de un nivel mínimo y obligatorio de prestaciones sociales, a fin de que todos los habitantes puedan acceder de forma universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y 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.

3.6. Producto de lo anteriormente expuesto, la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones concluye solicitando al Tribunal lo siguiente:

Primero: Declarar la incompetencia de ese Honorable Tribunal Constitucional para conocer de la acción de amparo interpuesta por el señor RAUNEL ALBERTO SANTOS ALCÁNTARA en fecha 26 de mayo de 2020, en virtud de los artículos 185 de la Constitución y 9 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, así como el precedente sentado en las Sentencias TC/0085/12 del 15 de diciembre de 2012, TC/0004/13 del 10 de enero de 2013 y TC/0044/13 del 3 de abril de 2013, y, en consecuencia, DECLINAR el conocimiento de este expediente por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Segundo: En el caso hipotético de que ese Honorable Tribunal Constitucional se declara competente, declarar INADMISIBLE la acción de amparo interpuesta por el señor RAUNEL ALBERTO SANTOS ALCÁNTARA en fecha 26 de mayo de 2020, en virtud de las disposiciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenidas en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, debido a que existe otra vía judicial que permite de manera efectiva obtener la protección de los derechos fundamentales reclamados, como es el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo.

Tercero: En el caso de que hipotéticamente el anterior medio de inadmisión sea rechazado, declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el señor RAUNEL ALBERTO SANTOS ALCÁNTARA en fecha 26 de mayo de 2020, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 70.3 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 15 de junio de 2011, debido a que el objeto de la acción de amparo recae directamente en la anulabilidad de un acto administrativo y no en la protección de derechos fundamentales.

Cuarto: En caso hipotético de que sea declarado admisible, RECHAZAR en cuanto al fondo la acción de amparo interpuesta por el señor RAUNEL ALBERTO SANTOS ALCÁNTARA en fecha 26 de mayo de 2020, conforme a 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 No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Pruebas documentales

En el expediente depositado ante este tribunal constitucional solo figuran:

1. Escrito introductorio de la acción de amparo directo incoada el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), por el señor Raunel Alberto Santos Alcántara contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones (ADAFP), ante la Secretaría del Tribunal Constitucional dominicano.
2. Escrito de defensa depositado por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), ante la Secretaría del Tribunal Constitucional Dominicano.
3. Escrito de defensa depositado por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), ante la Secretaría del Tribunal Constitucional dominicano.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

5.1. Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los argumentos invocados por la parte accionante, el conflicto tiene su origen en la respuesta negativa por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones y su entidad reguladora, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), que impide su desafiliación y el retiro del monto acumulado en su cuenta.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Tras considerar que dicha negativa es una conducta arbitraria, violatoria del derecho de propiedad e inconstitucional, el señor Raunel Alberto Santos Alcántara interpuso ante este tribunal constitucional, la presente acción de amparo contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, a fin de que se permita que sus afiliados puedan desafilarse de estas de manera voluntaria y en el momento que consideren necesario.

6. Competencia

En cuanto a la competencia de este tribunal constitucional para conocer sobre acciones de amparo interpuestas de forma directa ante este órgano supremo de justicia constitucional, procede exponer lo siguiente:

6.1. 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 la facultada para decidir el conflicto, por lo que, en consecuencia, ella debe ser resuelta antes de entrar en el examen del mérito o fondo de la disputa. En ese sentido, la parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, ha promovido la excepción de incompetencia para conocer la presente acción de amparo, en el entendido de que se trata de una competencia atribuida por el legislador a los jueces de primera instancia del ámbito judicial y a las jurisdicciones especializadas.

6.2. Acorde con lo anterior, en casos análogos este tribunal ha señalado que lo primero a determinar es la competencia para conocer de la acción. En tal virtud, el Tribunal Constitucional deberá, según el principio de constitucionalidad consagrado en el artículo 7.3 de la Ley núm. 137-11, garantizar la supremacía,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), y TC/0036/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013)].

6.3. En efecto, el artículo 72 de la Constitución, establece sobre la acción de amparo lo siguiente:

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.

6.4. En relación con la competencia para estatuir en 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.5. En ese mismo orden, 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.

6.6. Y en igual sentido, el artículo 75 del mismo texto de ley indica 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”.

6.7. Sobre el indicado artículo 74 de la Ley núm. 137-11, en la Sentencia TC/0012/13¹ este tribunal constitucional ha señalado lo siguiente:

f) No obstante, es preciso notar que la disposición legal previamente enunciada que 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

¹ Dictada el once (11) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional; y segundo, porque este Tribunal tiene competencias limitadas de manera taxativa por la ley.

6.8. 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 de inconstitucionalidad; 2) el control preventivo de los tratados internacionales, antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares y 4) cualquier otra materia que disponga la ley.

6.9. 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 es concretizada por los artículos 53 y 54 de la Ley núm. 137-11, la cual en su artículo 94 le atribuye la competencia para conocer de la revisión de las sentencias dictadas en materia de amparo.

6.10. De hecho, en la Sentencia TC/0089/18, del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), este tribunal precisó lo siguiente:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo; por tanto, es imperativo que la pretensión haya sido conocida previamente por el 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.

6.11. Los señalamientos que anteceden permiten concluir que, de acuerdo con el sistema de justicia constitucional vigente, la Constitución ni la Ley núm. 137-11 le otorgan competencia al Tribunal Constitucional para conocer de manera directa de las acciones de amparo, sino de forma indirecta a través del recurso de revisión constitucional en materia de amparo.

6.12. Además, conviene aclarar, tal y como se hizo en la precitada sentencia TC/0089/18 que:

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.

6.13. De igual forma conviene precisar que cuando el juez que se declara incompetente para conocer de una acción de amparo tiene la obligación, según el referido artículo 72, párrafo III de la Ley núm. 137-11, de indicar cuál considera competente. En efecto, en el indicado texto se establece:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[C]uando el juez originalmente apoderado de la acción de amparo se declare incompetente, este expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. 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.²

6.14. Por tanto, una vez el Tribunal Constitucional determina que es incompetente debe establecer ante qué jurisdicción debe presentarse la acción de amparo erróneamente incoada ante este órgano supremo de justicia constitucional.

6.15. Precisado todo lo anterior, cabe destacar que el accionante plantea sus pretensiones ante este tribunal constitucional en el marco de la pandemia por el coronavirus SARS-COV-2 (COVID-19) y el Estado de Excepción, en su modalidad de emergencia, decretado por el presidente de la República. Esto implica una situación de carácter extraordinario en donde el quehacer cotidiano de los tribunales del Poder Judicial se ha visto afectado y en consecuencia, ha impactado en el curso de los procesos.

6.16. En tal virtud, mediante el Acta núm. 002-2020, dictada el diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020), el Consejo del Poder Judicial dispuso lo siguiente:

SEGUNDO: Mantener en funcionamiento, únicamente, las Oficinas Judiciales de Servicios de Atención Permanente de la Jurisdicción Penal en todo el territorio nacional, las cuales, además de sus atribuciones ordinarias, atenderán los casos de urgencia tendentes a la protección

² La obligatoriedad de dicha designación ha sido reconocida y reiterada por la jurisprudencia de este tribunal constitucional [Sentencia TC/0088/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013)].

Expediente núm. TC-06-2020-0003, relativo a la acción de amparo directo incoada por el señor Raunel Alberto Santos Alcántara contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de derechos fundamentales que puedan reclamarse mediante el hábeas corpus y las acciones de amparo.

6.17. Se evidencia entonces que, ante la situación excepcional que atraviesa el país, el órgano de administración del Poder Judicial dispuso específicamente ante cuales tribunales de primer grado podrían los justiciables presentar sus requerimientos de amparo en los términos previstos en la Constitución y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.18. En ese orden de ideas, procede señalar que, en la actualidad, ya el Consejo del Poder Judicial ha dispuesto la apertura de los tribunales de manera presencial a partir del veintinueve (29) de julio del dos mil veinte (2020), como parte de la fase avanzada que funcionará de manera paralela con la virtualidad, y estará a la opción de las partes implicadas en el proceso cómo será la audiencia.

6.19. En ese sentido, al tratarse de una acción de amparo dirigida contra supuestas arbitrariedades e inconstitucionalidades por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones, al no permitir la desafiliación de sus miembros a los fines de obtener los fondos acumulados, violentando con ello el derecho de propiedad, este tribunal considera que la jurisdicción que guarda mayor afinidad con las pretensiones de tutela planteadas por el accionante, es la contencioso-administrativa, conforme lo establecido en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.20. Producto de las consideraciones que anteceden, procede acoger el medio promovido por la parte accionada, a fin de declarar la incompetencia de este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal constitucional para conocer de la presente acción de amparo y remitir el expediente por ante la jurisdicción competente, tal como hará constar en el dispositivo de la presente decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR la incompetencia de este tribunal constitucional para conocer de la acción de amparo directo interpuesta por el señor Raunel Alberto Santos Alcántara, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).

SEGUNDO: DECLARAR que la jurisdicción competente para conocer de las pretensiones del accionante es la contencioso-administrativa, es decir, el Tribunal Superior Administrativo, en materia de amparo, conforme a 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 Tribunal Superior Administrativo, para que instruya y conozca del caso.

TERCERO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución de la República,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Raunel Alberto Santos Alcántara; y a la parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.

QUINTO: DISPONER la publicación de la presente sentencia 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; 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; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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