



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0395/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0010, relativo a la acción de amparo directo incoada por José Raúl Rodríguez Morales contra la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, presidente en funciones; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, 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:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-06-2020-0010, relativo a la acción de amparo incoada por José Raúl Rodríguez Morales contra la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Presentación de la acción de amparo

El accionante, José Raúl Rodríguez Morales, el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020) depositó ante la Secretaría de este tribunal una instancia contentiva de acción de amparo contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, por alegadamente constituir un acto arbitrario e inconstitucional el no poder desafiliarse de las Administradores de Fondos de Pensiones y que a su vez los afiliados puedan obtener sus fondos acumulados.

2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

El accionante alega en la acción de amparo, planteada directamente ante este tribunal constitucional, los motivos y argumentos que se exponen a continuación:

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

b. En un estado constitucional como es la República Dominicana, el respeto a los derechos constitucionales ha de ser el estándar básico de razonabilidad, de justicia y fundamentación. Por consiguiente, para acreditar la arbitrariedad de la acción de las Administradoras de Fondos de Pensiones es necesario mostrar 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

c. La (sic) respuestas negativas de las Administraciones de Fondos de Pensiones que impiden la desafiliación y el retiro de los fondos que los afiliados hemos aportado durante nuestra vida laboral constituye una vulneración, privándonos de nuestro derecho fundamental sobre la propiedad privada, derecho consagrado en la constitución de la República Dominicana. Donde las AFP y la Superintendencia de Pensiones (entidad reguladora) desconocen flagrantemente las facultades de dominio, de un modo que es claramente incompatible con el texto constitucional.

d. 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 (sic) derecho al goce, disfrute y disposición de nuestros bienes.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionada.

La acción de amparo interpuesta por el accionante José Raúl Rodríguez Morales, fue notificada por la Secretaría General del Tribunal Constitucional a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) y a la Superintendente de Pensiones (SIPEN), mediante comunicación núm. SGTC-1378-2020, del nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020), y ambas entidades depositaron su escrito de defensa de manera independiente, argumentando cada una de ellas, entre otros, los argumentos siguientes:

a. Hechos y argumentos la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

Los hechos y argumentos presentados por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), son los siguientes:

El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas estas instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social. De ahí que no es posible hablar de un “sistema privado de pensiones” como pretenden los accionantes, pues se trata de un único sistema de carácter público y contenido social, en el cual interactúan tanto órganos y entes de carácter público como entidades privadas.

El carácter obligatorio del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) impide la desafiliación voluntaria de los ciudadanos. Y es que, como señalamos anteriormente, la seguridad social es de carácter público, por lo que las personas están obligadas a “cooperar con el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado en cuanto a la asistencia y seguridad social” (artículo 75.9 de la Constitución). En otras palabras, las personas tienen derecho a la seguridad social, de modo que se trata de un servicio de carácter obligatorio que se 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 todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la ley”.

Es en base a lo anterior que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales forman parte de la ADAFP, ante el planteamiento de desafiliar a los cotizantes del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), ha manifestado que de hacerlo incurrirían en una violación, por un lado, de los artículos 60 y 75.9 de la Constitución, los cuales reconocen el carácter obligatorio del sistema, y, por otro lado, 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.

Siendo esto así, es evidente que ese Honorable Tribunal no es competente para conocer directamente de las acciones de amparo interpuestas por los particulares, pues se trata de una competencia atribuida por el legislador a los jueces de primera instancia del ámbito judicial y a las jurisdicciones especializadas. Así lo ha juzgado ese Honorable Tribunal en reiteradas ocasiones, al señalar que el órgano revisor de la Constitución ni el legislador ordinario incluyeron entre las competencias de esa jurisdicción constitucional conocer de las acciones de amparo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Así las cosas, no cabe 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 José Raúl Rodríguez Morales cuestiona actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (ADP) y por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en ejercicio de funciones administrativas.

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 o de aquellas entidades privadas que ejercen funciones administrativas -, 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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Hechos y argumentos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Los hechos y argumentos presentados por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), son los siguientes:

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 el tribunal apoderado no es el competente para conocer las acciones de amparo;

Considerando: Que la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales núm. 137-11, en su artículo 72 establece que “Será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado”.

Considerando: Que claramente la ley determina el tribunal competente para conocer el caso en cuestión, y para solucionar la situación actual del estado de emergencia en el cual se encuentra el país, determinando que los casos como el de la especie deberán ser conocidos ante las oficinas judicial de servicios de atención permanente de la jurisdicción de donde se encuentra el domicilio del accionante, por lo que estamos presente a una clara incompetencia en cuanto a la materia;

4. Documentos que figuran en el expediente

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Escrito de acción de amparo depositado por José Raúl Rodríguez Morales el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).
2. Comunicación SGTC-1379-2020, del ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020), emitida por el Tribunal Constitucional, mediante la cual se notifica la acción de amparo interpuesta por José Raúl Rodríguez Morales a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).
3. Comunicación SGTC-1379-2020, del ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020) emitida por el Tribunal Constitucional, mediante la cual se notifica la acción de amparo interpuesta por José Raúl Rodríguez Morales a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
4. Escrito de defensa de la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), suscrito por el Licdo. Eduardo Jorge Prats, por sí y por Luis Antonio Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes, Rachel Hernández Jerez, Margaret Santos Fernández, Pamela Delgado Jiménez y Rosalba Santos Núñez.
5. Escrito de defensa de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), suscrito por las Licdas. Diana Pérez Sánchez y Carmen R. Pichardo Casasnovas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

El accionante, José Raúl Rodríguez Morales, interpuso una acción de amparo ante este tribunal constitucional, bajo el alegato de que constituye un acto

Expediente núm. TC-06-2020-0010, relativo a la acción de amparo incoada por José Raúl Rodríguez Morales contra la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arbitrario y anticonstitucional el no poder desafiliarse de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y que a su vez los afiliados al sistema de pensiones no puedan acceder a sus fondos acumulados, lo que constituye una vulneración al derecho de propiedad por parte de las Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADFP) y de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), al negarse a otorgar dicha desafiliación y a entregar los ahorros acumulados.

6. Competencia

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 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. En ese sentido, en las Sentencias TC/0085/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012) y TC/0036/13, del quince (15) de marzo de 2013, este órgano constitucional ha establecido lo siguiente: *[e]l Tribunal Constitucional deberá, según el principio de 'constitucionalidad', consagrado en el artículo 7.3 de la Ley 137-11, 'garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad dentro de los límites de sus competencias, las cuales están claramente establecidas en la Constitución y en la Ley núm. 137-11 y sus modificaciones.*

6.2. El accionante no formula ningún argumento o alegato de carácter procesal acerca de que la vía correcta para conocer su pretensión es el Tribunal Constitucional. Sin embargo, 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En la especie, es importante señalar que los accionados también invocaron la excepción de incompetencia de este tribunal para conocer de manera directa una acción de amparo.

6.3. 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.

6.4. En relación con la competencia para conocer de la acción de amparo, el artículo 72, de la Ley núm. 137-11, dispone lo siguiente:

Será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado. Párrafo I: En aquellos lugares donde el Tribunal de Primera Instancia se encuentre dividido en cámaras o salas, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado.

6.5. Cabe agregar que el artículo 74, de la Ley núm. 137-11, establece lo siguiente:

Expediente núm. TC-06-2020-0010, relativo a la acción de amparo incoada por José Raúl Rodríguez Morales contra la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[l]os tribunales o jurisdicciones especializadas existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos, deberán conocer también acciones de amparo, cuando el derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico que corresponda a ese tribunal especializado, debiendo seguirse, en todo caso, el procedimiento previsto por esta ley”.

Por su parte, el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, 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.

6.6. Es menester recordar que este tribunal ha planteado que el artículo 74 de la Ley núm. 137-11,

...extiende la competencia para conocer de recursos de amparo a ‘los tribunales o jurisdicciones especializadas’, no se puede interpretar como extensiva a la Suprema Corte de Justicia ni a este Tribunal, por dos razones: primero, porque es claro que la intención del legislador ha sido que las acciones de amparo sean conocidas en todo caso por los tribunales de primera instancia, por lo que cuando establece que serán competentes tribunales o jurisdicciones especializadas, se refiere a tribunales como el de niñas, niños y adolescentes o la jurisdicción contenciosa administrativa, no así a tribunales de grados superiores como son la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional; y segundo, porque este Tribunal tiene competencias limitadas de manera taxativa por [la Constitución y] la ley. (Sentencia TC/0012/13 § 6.f).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.7. 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.

6.8. 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.

6.9. 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.

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

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

Es por ello que este tribunal 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).

6.11. 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). El problema jurídico de la especie consiste en que alegadamente constituye un acto arbitrario y “anticonstitucional” el no poder desafiliarse voluntariamente de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y que a su vez, los afiliados al sistema de pensiones no puedan acceder a sus fondos acumulados, lo que, desde la perspectiva del accionante, es una vulneración al derecho de propiedad por parte de las Asociaciones de Pensiones y de la Superintendencia de Pensiones el negarse a otorgar dicha desafiliación y a entregar los ahorros acumulados. En ese sentido, del estudio del escrito introductorio de la acción se puede deducir que el accionante pretende que se dicte alguna medida cautelar que tienda a la protección del derecho alegadamente vulnerado, sin especificar ninguna medida cautelar en específico ni formular ninguna conclusión respecto de la forma y el fondo de su acción de amparo.

Por tanto, al tratarse de actos u omisiones de órganos de carácter administrativo, procede declarar que la jurisdicción que guarda mayor afinidad para conocer las pretensiones planteadas por el accionante es el Tribunal Superior Administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 75, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR la incompetencia de este tribunal constitucional para conocer de la acción de amparo interpuesta por José Raúl Rodríguez Morales contra la Asociación de Pensiones y de la Superintendencia de Pensiones.

SEGUNDO: DECLARAR que la jurisdicción competente para conocer de las pretensiones de la parte accionante es el Tribunal Superior Administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales y, en consecuencia, **ORDENAR** la remisión del expediente ante el mismo para que conozca del caso en la forma prevista en la ley.

TERCERO: COMUNICAR la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, José Raúl Rodríguez Morales, y a los accionados, Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADFP) y Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto, en funciones de Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

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 aún 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 José Raúl Rodríguez Morales depositó una instancia de acción de amparo, ante la Secretaría de este tribunal, contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradoras de Pensiones, con el propósito de procurar la protección contra, lo que considera, un acto arbitrario e ilegal, negarle la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desafiliación voluntaria de las Administradoras de Fondos de Pensiones en el momento que lo considere.

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 - per saltum- en razón de que la Constitución y la Ley núm. 137-11 no le facultan para conocer directamente este tipo de acciones y, en ese orden, 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 José Raúl Rodríguez Morales.

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CUESTIÓN PLANTEADA CONDUCE A PRESERVAR LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN

4. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, este Tribunal decretó su incompetencia al advertir que, ciertamente, la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de las acciones de amparo cuando interviene un órgano administrativo o se ataca una acción u omisión realizada por un órgano de la administración pública, en este caso, la Superintendencia de Pensiones, y se 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De lo anteriormente expuesto se colige que, en el sistema de justicia constitucional dominicano, ni el constituyente ni el legislador, le otorgaron competencia al Tribunal Constitucional para conocer de manera directa las acciones de amparo, sino de manera indirecta, a través del recurso de revisión de las sentencias dictadas por los jueces que han conocido, 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.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

Para poder determinar cuál es la jurisdicción competente para conocer el caso es necesario que se evalúen someramente o de manera general las pretensiones de los accionantes (sentencias TC/0012/13 § 6.k y TC/0047/13 § 5.d). El problema jurídico de la especie consiste en que alegadamente constituye un acto arbitrario y “anticonstitucional” el no poder desafiliarse voluntariamente de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y que a su vez, los afiliados al sistema de pensiones no puedan acceder a sus fondos acumulados, lo que, desde la perspectiva del accionante, es una vulneración al derecho de propiedad por parte de las Asociaciones de Pensiones y de la Superintendencia de Pensiones el negarse a otorgar dicha desafiliación y a entregar los ahorros acumulados. En ese sentido, del estudio del escrito introductorio de la acción se puede deducir que el accionante pretende que se dicte alguna medida cautelar que tienda a la protección del derecho alegadamente vulnerado, sin especificar ninguna medida cautelar en específico ni formular ninguna conclusión respecto de la forma y el fondo de su acción de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, al tratarse de actos u omisiones de órganos de carácter administrativo, procede declarar que la jurisdicción que guarda mayor afinidad para conocer las pretensiones planteadas por el accionante es el Tribunal Superior Administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 75, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales

5. En la especie, si bien concurrimos con el fallo dictado, por cuanto atribuye, como hemos dicho, 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*¹. Couture, por su parte, lo expone como el *[p]oder Jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión*². 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

¹Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de <https://dialnet.un-irioja.es/download/articulo/5002622.pdf>

² Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un derecho o interés jurídicamente protegido ante órganos que tienen la potestad jurisdiccional de decidir en torno al conflicto planteado.

7. En mi opinión, este Colegiado debió aplicar el principio de oficiosidad para preservar el derecho de acción, pues consagra que *[t]odo juez o tribunal como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente*. Por consiguiente, no es ocioso indicar que este Tribunal, como protector supremo de los derechos y en virtud de este principio, debe emplear los medios que considere más idóneos y pertinentes para la concreta y efectiva protección del derecho vulnerado, sobre todo cuando la propia ley establece la interrupción del plazo de prescripción cuando ocurre, como en la especie, que se decreta la incompetencia de un tribunal para resolver el conflicto del que ha sido apoderada.

8. Finalmente, la protección del derecho de acción a favor del señor José Raúl Rodríguez Morales reviste vital trascendencia; porque la decisión provocaría un daño irreparable en caso de que el Tribunal Constitucional solo se circunscriba a declarar la incompetencia eludiendo la cuestión relativa a la interrupción del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción, dada la imposibilidad que supondría para la parte afectada que sus pretensiones no fueren conocidas ante la jurisdicción correspondiente, cuyo plazo para accionar pudiera encontrarse indefectiblemente vencido.

III. CONCLUSIÓN

9. Esta opinión va dirigida a señalar que este Colegiado debió preservar el plazo de interposición de la acción en favor del accionante conforme dispone el artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11 y en aplicación del principio de oficiosidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria