



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0512/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0009, relativo a la acción de amparo incoada por Enrique L. Pérez, 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 veintidós (22) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, en funciones de presidente, 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, 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-06-2020-0009, relativo a la acción de amparo incoada por Enrique L. Pérez contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Presentación de la acción de amparo

El accionante, Enrique L. Pérez, 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, pretendiendo mediante una acción de amparo directa por ante este alto tribunal la desafiliación del sistema de pensiones de la República Dominicana, alegando que tal negativa resulta inconstitucionalidad y arbitrariedad, y vulnera su derecho de propiedad sobre los fondos depositados en estas administradoras.

2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

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

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 buscan neutralizar los actos u omisiones arbitrarias o 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Recurso de amparo para la desafiliación voluntaria del sistema privado de pensiones

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

En un estado constitucional como es la Republica 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 fondos, sino negándose a reconocer sus facultades esenciales, que están explícitamente protegidas por el texto constitucional, como se mostrará a continuación.

[...]

La (SIC) respuestas negativas de las Administradoras 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultades de dominio, de un modo que es claramente incompatible con el texto constitucional.

[...]

El régimen previsional establecido por la Ley 87-01 afirma que los recursos contenidos en las cuentas de capitalización individual son de propiedad de los trabajadores que han cotizado. Este capital solo crece a través 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.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionada

Mediante oficios núm. SGTC-1481-2020 y SGTC-1482-2020, ambas del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) este Tribunal notificó a los accionados, Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, para que en el plazo de 5 días produzcan los reparos correspondientes a la demanda de amparo y presenten formal escrito de defensa.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mediante instancia del quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), presento sus medios de defensa, solicitando de forma principal la declaratoria de incompetencia de la acción interpuesta, y de firma subsidiaria la inadmisibilidad de la misma, siendo sus principales argumentos los siguientes:

9. El carácter obligatorio del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) impide la desafiliación voluntaria de los ciudadanos. Y es que, como señalamos anteriormente, la seguridad social es de carácter público, por lo que las personas están obligadas a “cooperar con el Estado en cuanto a la asistencia y seguridad social” (artículo 75.9 de la Constitución). En otras palabras, las personas tienen derecho a la seguridad social, de modo que se trata de un servicio de carácter obligatorio que se 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.

[...]

A. Excepción de incompetencia

13. El artículo 72 de la Constitución establece que “toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para ser efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

14. De igual forma, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante “LOTCCPC”) señala que “la acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública, o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución (...).

[...]

16. De ahí que el primer aspecto procesal que debe dilucidar cualquier tribunal antes de conocer de una acción de amparo es su competencia. Según el artículo 72 de la LOTCCPC, “será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado”. Es decir que los tribunales de primera instancia del ámbito judicial son los competentes para conocer de las acciones de amparo por violación a derechos fundamentales.

[...]

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Mediante instancia del doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), presento sus medios de defensa, solicitando de forma principal la inadmisibilidad de la acción interpuesta alegando la incompetencia de este Tribunal para conocer del asunto, de forma subsidiaria, solicita la declaratoria de inadmisibilidad por no reunir la instancia los requisitos legales para la interposición del amparo, y de forma aún más la exclusión de este órgano de la instancia interpuesta, y el rechazo de la acción.

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

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

[...]



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. Pruebas documentales

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

1. Oficio de la Secretaría General del Tribunal Constitucional núm. SGTC-1481-2020, del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020), contentiva de notificación de acción de amparo interpuesta por Enrique L. Pérez.
2. Oficio de la Secretaría General del Tribunal Constitucional núm. SGTC-1482-2020, tres (3) de junio de dos mil veinte (2020), contentiva de notificación de acción de amparo interpuesta por Enrique L. Pérez.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

5.1. El accionante, Enrique L. Pérez, alega que la obligatoriedad de afiliación al sistema de seguridad social, específicamente al sistema de pensiones



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

instaurado legalmente mediante la Ley núm. 87-01, en la República Dominicana les vulneran su derecho de propiedad sobre los fondos acumulados, por lo que el accionante pretende obtener estos recursos a través de un apoderamiento directo a esta sede constitucional mediante la presente acción de amparo, encausando en tal sentido en la presente instancia a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) como órgano regulador del sector, y a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, como gremio y/o colectivo que agrupa a todas las empresas de este ramo.

6. Competencia

6.1. La determinación de la competencia constituye el primer presupuesto procesal que todo juez, frente a un determinado apoderamiento debe dilucidar, puesto que sirve para establecer si el juez o tribunal al que se le ha planteado la pretensión tiene las atribuciones suficientes para decidir el conflicto, por lo que, en consecuencia, ella debe ser resuelta previo examen del mérito o fondo del conflicto. Por ello, en casos análogos al de la especie, justamente esto ha sido señalado por este tribunal, pues hemos establecido en nuestra doctrina jurisprudencial que lo primero que le corresponde determinar a esta sede es la competencia para conocer de la acción en el sentido de que “[e]l Tribunal Constitucional deberá, según el principio de ‘constitucionalidad’, consagrado en el artículo 7.3 de la Ley núm. 137-11, ‘garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad’ dentro de los límites de [las] competencias” que le reconocen la Constitución y su ley orgánica (Sentencias TC/0085/12, § 5.b y TC/0036/13, § 5.b).

6.2. El accionante, Enrique L. Pérez invoca que la vía correcta para conocer su pretensión es el Tribunal Constitucional, alegando que la misma no puede ser invocada en ninguna de las jurisdicciones ordinarias o extraordinarias del Poder



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Judicial de la República Dominicana ya que no se encuentran habilitadas como consecuencia de las medidas implementadas en toda la República a raíz de la pandemia del Coronavirus 19 – COVID 19 -. 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 Constitución y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.3. Por su parte, los accionados, Superintendencia de Pensiones (SIPEN) e igualmente la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, presentaron como primer medio la inadmisibilidad de la acción por incompetencia de este Tribunal, y subsidiariamente la inadmisibilidad de la acción interpuesta por no reunirse los requisitos de admisibilidad de la acción, y de forma aún más subsidiaria, su exclusión de la instancia y el rechazo de la acción.

6.4. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.5. 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.

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

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

El artículo 75 precisa que “[l]a acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

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 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. (Sentencia TC/0089/18, pág. 16, numeral 6.7)

6.9. Al estudiar las disposiciones legales que regulan los procedimientos constitucionales, encontramos que el artículo 94 de la Ley núm. 137-11 dispone lo siguiente: “[t]odas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (Sentencia TC/0121/13). 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.

6.10. 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, circunstancia única en la cual, ante la imprevisión y laguna normativa de la Ley núm. 137-11, puede y de hecho “*debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida*” (por todas, Sentencias TC/0071/13, TC/0127/14, TC/0596/16, TC&0538/17, TC/0086/18, y TC/0089/20). En razón de esto, debe declararse la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de la presente acción de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

6.12. 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).

6.13. Para poder determinar cuál es la jurisdicción competente para conocer el caso es necesario que se evalúen someramente las pretensiones del accionante, Enrique L. Pérez (sentencias TC/0012/13 § 6.k y TC/0047/13 § 5.d). El problema jurídico de la especie consiste en el alegato del accionante de que tanto el órgano regulador del sistema de pensiones así como de las asociaciones de fondos de pensiones le vulneran su derecho de propiedad sobre los fondos depositados en el sistema de pensiones propio de la seguridad social al establecerse legalmente la imposibilidad de devolución de los mismos, asunto que dada la naturaleza y pretensión perseguida constituye un asunto propio del derecho administrativo, y por lo tanto, competencia del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.14. Sobre lo antes señalado, resulta relevante conocer y apuntalar las disposiciones del artículo 19, de la Ley núm. 13-20, que fortalece la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA), y que modifica el recargo por mora en los pagos al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y el esquema de comisiones aplicados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), el cual adiciona lo siguiente al artículo 213, de la Ley núm. 87-01 del nueve (9) de mayo de dos mil veintiuno (2001), que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social:

Art. 213.-Tribunales competentes y procedimientos judiciales. 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.

6.15. En este orden de ideas, se observa que el legislador no previó ni reguló el efecto que tendría la presentación de la acción de amparo respecto a los plazos de prescripción que atañen a las ulteriores acciones legales ordinarias que pudiere incoar el amparista.

6.16. Con base en la motivación previamente expuesta, el Tribunal Constitucional estima necesario apelar al principio de su autonomía procesal para crear un remedio en relación con esta situación de imprevisión y oscuridad en la legislación que regula al amparo; medida que se justifica en su rol de supremo garante de la Constitución y de los derechos fundamentales, y guiándose de los principios de efectividad, oficiosidad y supletoriedad que consagra el artículo 7 de la Ley núm. 137-11 en sus numerales 4, 11 y 12,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respectivamente. Al efecto, cabe recordar que el principio rector de la supletoriedad dispone que:

[p]ara la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

6.17. Cabe igualmente destacar en el mismo sentido que el principio de efectividad obliga a este colegiado a “garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos”. Y que con este propósito se valdrá de los medios que más idóneamente correspondan a las necesidades específicas de protección frente a cada cuestión planteada, “pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso”. Por su parte, el principio de oficiosidad exige “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”. A su vez, estos dos últimos principios de la justicia constitucional se complementan con las prerrogativas que incumben a la autonomía procesal que ostenta este colegiado, en virtud de los cuales, de acuerdo con la Sentencia TC/0039/12, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), el Tribunal Constitucional queda facultado:

i) [...] a establecer mediante su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional “... en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema —vacío o imperfección de la norma— que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces en la regulación procesal vigente.

6.18. Tomando en cuenta las precedentes consideraciones, y en aras de garantizar la tutela judicial efectiva de los amparistas cuyas acciones resulten afectadas por la declaratoria de incompetencia en los casos de acciones de amparo interpuestas directamente ante esta sede constitucional, se ha estimado pertinente extender la aplicación de la figura de la interrupción civil que instituyen los artículos 2244 y siguientes del Código Civil como solución a la imprevisión procesal constitucional que actualmente nos ocupa.

6.19. Al tenor de los argumentos expuestos, cabe recordar que la interrupción civil tiene por efecto extinguir el tiempo ya transcurrido correspondiente al plazo de prescripción, de modo que se reinicie el cómputo de dicho plazo una vez se agote la causa de la interrupción. Como causales de interrupción civil de la prescripción de la acción, el legislador previó en el art. 2244 del Código Civil, de una parte, a la citación judicial —aunque se haga ante un tribunal incompetente¹—, así como el mandamiento de pago y el embargo notificado a aquel contra quien se quiere interrumpir la prescripción; y, de otra parte, en el art. 2248 del Código Civil, el reconocimiento que haga el deudor o el poseedor del derecho de aquel contra quien prescribía. Estas causales de interrupción de la prescripción no son limitativas, puesto que incluso nuestra Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia de otras, como la intimación de pago y la puesta en mora.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.20. Dentro de este contexto, en relación con el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estima procedente incluir a la declaratoria de incompetencia para conocer de la acción de amparo directa ante esta sede constitucional— en el catálogo de causales de interrupción civil de la prescripción previsto en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil.

6.21. Bajo esta nueva causal de interrupción civil, la interrupción de la prescripción tendrá lugar desde la fecha de la notificación que haga el accionante al agraviante para conocer de la acción de amparo y tendrá el efecto de reiniciar el cómputo del plazo de prescripción de la acción o del recurso que constituya la otra vía efectiva, de acuerdo con el caso; a partir de la notificación de la presente decisión.

6.22. Asimismo, por aplicación supletoria de las disposiciones del artículo 2245 del Código Civil, conviene tomar en cuenta que la acción de amparo carecerá de efecto interruptor cuando hubiere sido declarada nula, cuando el accionante hubiere desistido de ella o hubiere dejado transcurrir el plazo para su sometimiento. Debe también precisarse que este efecto interruptor no se producirá si a la fecha de presentación de la acción de amparo hubiere prescrito el plazo de la acción.

6.23. En aras de resguardar el principio de irretroactividad de la ley y de la sana administración de justicia, el criterio establecido en la presente decisión se aplicará a partir de la publicación de la misma a aquellas acciones de amparo que sean interpuestas con posterioridad a esta fecha.

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 Diaz Filpo, primer sustituto; Jose Alejandro Ayuso y María



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

DECIDE:

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

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

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

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea comunicada por secretaría a la parte accionante, señor Enrique L. Pérez, y a la parte accionada, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, para su conocimiento y fines de lugar.

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

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

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30¹ de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal

¹Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), (en lo adelante, “Ley núm. 137-11”); y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El seis (6) de marzo de dos mil veinte (2020), el señor Rudys Pérez interpuso un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo en contra de la Sentencia núm. 0030-04-2020-SSen-00042, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020), cuyo dispositivo declaró inadmisibles la acción de amparo incoada por recurrente por haber incumplido el plazo legal establecido para su interposición en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11.

2. La decisión adoptada por la mayoría de los jueces que integran este tribunal, concurrió en la dirección de rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida, tras considerar que el cómputo del plazo de los sesenta (60) días para la interposición de la acción de amparo iniciaba el día dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), fecha en que fue interpuesto el recurso de reconsideración o, en su caso, el día primero (1º) de octubre de dos mil diecinueve (2019), fecha en que fue dictado el auto que declara no ha lugar a la apertura de juicio contra el señor Rudys Pérez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. De modo que, respecto al punto de partida para el cálculo del plazo de interposición de la acción de amparo, conviene hacer algunas precisiones que de futuro en supuesto fáctico como el ocurrente este tribunal debe examinar.

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CUESTIÓN PLANTEADA CONDUCE A QUE, EN EL FUTURO, EL TRIBUNAL CONSIDERE QUE EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA ACCIÓN DE AMPARO SE ACTIVA A PARTIR DE QUE EL AUTO QUE DECLARA NO HA LUGAR A LA APERTURA A JUICIO DICTADO A FAVOR DEL ACCIONANTE ADQUIERA FIRMEZA

4. A efectos de resolver la cuestión planteada en relación con la activación del plazo para el ejercicio de las vías recursivas, los argumentos expuestos por este Tribunal para dictar la presente decisión son los siguientes:

h) Al respecto, el recurrente añade a su catálogo de confutaciones que, en la especie, se verifica una violación continuada, por lo que el referido plazo de prescripción es inaplicable; sin embargo, la separación de un miembro policial o militar del servicio activo, tal como ocurrió en la especie, se materializa mediante un acto único, el cual tiene solo un punto de partida e inicial desde donde puede rastrearse la presunta violación a derechos fundamentales, y desde donde inicia a computarse el plazo para incoar la acción de amparo.

*k) En casos análogos —resueltos, entre otras tantas, mediante las sentencias TC/0398/16, del veinticuatro (24) de agosto de dos mil dieciséis (2016); TC/0006/17, del cuatro (4) de enero de dos mil diecisiete (2017); y, TC/0200/18, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018) —, es decir, donde **el supuesto al cual se le endilga la***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violación a derechos fundamentales es la actuación o acto administrativo mediante el cual se ha dispuesto la separación del servicio activo de un miembro de la Policía Nacional² —o de las Fuerzas Armadas—, este Tribunal Constitucional ha concluido que

Se trata del criterio adoptado por este colegiado mediante especies análogas en las cuales ha establecido, de una parte, que los actos de terminación de la relación laboral entre una institución castrense o policial con sus servidores son el punto de partida del plazo de la prescripción de la acción de amparo [...].

l) Sin embargo, es ineludible que tanto a partir del momento en que el ciudadano Rudys Pérez presentó su recurso de reconsideración solicitando la revisión de su cancelación y reintegro a las filas policiales (18 de diciembre de 2018), como cuando se dictó la decisión que implicó la finalización del proceso penal iniciado en su contra (1 de octubre de 2019), a la fecha en que se incoó la acción constitucional de amparo (9 de diciembre de 2019), ya había transcurrido un plazo superior a los sesenta (60) días previstos en el artículo 70.2 de la ley número 137-11, para accionar en amparo.³

5. Conforme con la glosa procesal del expediente, se evidencia que el señor Rudys Pérez fue desvinculado de la Policía Nacional por la presunta comisión de hechos graves, de los que fue apoderada la jurisdicción penal. En el marco de dicho proceso, en fecha primero (1º) de octubre de dos mil diecinueve (2019), el Séptimo Juzgado de la Instrucción del Distrito Judicial de Santo Domingo dictó la Resolución núm. 1458-2019-SACO-00529 contentiva del

² Negritas incorporadas.

³ Negritas incorporadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

auto de no ha lugar a la apertura de juicio en su contra, entre otros motivos, por no existir presupuestos legales y probatorios suficientes para dar lugar a un juicio de fondo. En la especie, la referida Resolución núm. 1458-2019-SACO-00529 fue notificada el treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y no fue recurrida, por lo que adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada el diecinueve (19) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), de conformidad con los artículos 410⁴ y 411⁵ del Código Procesal Penal, Ley núm. 76-02 del diecinueve (19) de julio de dos mil dos (2002)⁶.

6. En ese orden, el nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), el señor Rudys Pérez interpuso ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la acción de amparo que nos ocupa, alegando vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad física y psíquica, acceso a la información, tutela judicial efectiva y al debido proceso. Dicha acción fue declarada inadmisibles por medio de la referida Sentencia núm. 0030-04-2020-SSEN-00042, dictada por la Tercera Sala del citado tribunal el doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020).

7. Tal como hemos apuntado, este colectivo constitucional, apoderado del recurso de revisión de amparo interpuesto contra la sentencia referida, con base en los actos procesales descritos, decidió el proceso rechazando el recurso y, en consecuencia, confirmó la sentencia recurrida que declaró la acción extemporánea. Al respecto consideramos necesario precisar dos cuestiones

⁴ Código Procesal Penal. Art. 410.- *Decisiones recurribles. Son recurribles ante la Corte de Apelación sólo las decisiones del juez de paz o del juez de la instrucción señaladas expresamente por este código.*

⁵ *Ibid.*, Artículo 411.- *Presentación. La apelación se formaliza presentando un escrito motivado en la secretaría del juez que dictó la decisión, en el término de diez días a partir de su notificación.*

⁶ Modificada por la Ley núm.10-15 del 10 de febrero de 2015.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relevantes en relación con el cálculo del plazo para la interposición de la acción de amparo.

8. En primer lugar, como se observa en el ordinal *h*) -anteriormente transcrito- este Colegiado determina que el punto de partida del cómputo del plazo para la interposición de la acción de amparo es *la actuación o acto administrativo* mediante el que se dispone la separación del servicio activo de un miembro de la Policía Nacional, sin embargo, en el caso concreto, establece que es la fecha en la que el señor Rudys Pérez interpuso el recurso de reconsideración para la revisión de la medida disciplinaria que le había sido impuesta el dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); sin establecer las razones por las que se aparta del criterio al que alude en el ordinal *h*) y de los precedentes que cita en el ordinal *k*), los que toman como punto de partida para el cómputo del plazo la fecha que contiene el acto de desvinculación.

9. En segundo lugar, este tribunal ha establecido que la acción de amparo fue depositada de manera extemporánea independientemente de que se tome como punto de partida la fecha de interposición del recurso de reconsideración, dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) o aquella en que se dictó el auto penal, primero (1º) de octubre de dos mil diecinueve (2019); a mi juicio, el plazo debía computarse a partir del diecinueve (19) de noviembre de (2019), fecha en la que el auto penal había alcanzado la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada; de modo que era a partir de su firmeza, no otra fecha, la que debía imperar para realizar el examen de admisibilidad de la acción de amparo atendiendo al plazo.

10. Por tal razón, desde el diecinueve (19) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), hasta el nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), fecha en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que el amparista interpuso la acción, solo habían transcurrido veintiún (21) días calendarios, por lo que dicha acción fue ejercida en tiempo hábil; de manera que, en el futuro esta Corporación debe asumir este criterio para el cálculo del plazo.

11. A mi juicio, la extemporaneidad de la acción dictada por el juez de amparo y confirmada por el Tribunal Constitucional, constituye un argumento falaz⁷ del que sería difícil liberarse luego de ser incorporado como doctrina del Tribunal Constitucional.

12. El contexto en el que se emplea el término *falacia* es el de la argumentación jurídica, en la que se alude a un tipo de justificación que, si bien aparenta ser jurídicamente válida, en esencia no lo es. En ese sentido, el Tribunal expone que *ya había transcurrido un plazo superior a los sesenta (60) días previstos en el artículo 70.2 de la ley número 137-11, para accionar en amparo*, con independencia de que se tome como punto de partida la fecha de interposición del recurso de reconsideración, dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) o aquella en que se dictó el auto penal, primero (1º) de octubre de dos mil diecinueve (2019), cuando en realidad la fecha que corresponde es en la que adquiere firmeza el citado auto que declara no ha lugar a la apertura de juicio dictado en favor del accionante.

⁷ El profesor ATIANZA RODRÍGUEZ, MANUEL, en su libro *Curso de Argumentación Jurídica*, Editorial Trotta, 2013, Pág. 116; explica que: *Los argumentos pueden ser evaluados desde las tres concepciones o perspectivas señaladas: como válidos o inválidos (desde el punto de vista formal), o como más o menos sólidos (desde el punto de vista material), o persuasivos (desde el punto de vista pragmático). Pero esas calificaciones dejan fuera una categoría intermedia entre los buenos y los malos argumentos. Pues, en efecto, hay argumentos que tienen la apariencia de ser buenos, pero que no lo son, y a los que tradicionalmente se ha denominado “falacia”. El estudio de las falacias resulta especialmente importante por la capacidad de engaño que envuelven, al tener esa apariencia de buenos argumentos; (...). Por otro lado, el que usa una falacia puede hacerlo a sabiendas de que es un mal argumento, con el propósito de engañar (cabría hablar entonces de sofisma), o bien de buena fe, sin ser consciente del engaño que supone (paralogismo) (...).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Para ATIENZA, *hay argumentos que tienen la apariencia de ser buenos, pero que no lo son, y a los que tradicionalmente se ha denominado “falacias”. A veces se clasifican en falacias formales e informales, pero, siguiendo las tres perspectivas que hemos distinguido, podríamos agruparlas en falacias formales (lógicas), materiales y pragmáticas. Una falacia formal tiene lugar cuando parece que se ha utilizado una regla de inferencia válida, pero en realidad no ha sido así; por ejemplo, la falacia de la afirmación del consecuente (que iría contra una regla de la lógica deductiva) o de la generalización precipitada (contra una regla de la inducción). En las falacias materiales, la construcción de las premisas se ha llevado a cabo utilizando un criterio sólo aparentemente correcto; ejemplos típicos podrían ser la falacia de la ambigüedad o de la falsa analogía. Y en las falacias pragmáticas, el engaño se produce por haber infringido, en forma más o menos oculta, algunas de las reglas que rigen el comportamiento de quienes argumentan, en el marco de discurso dialéctico o retórico [...].⁸*

14. En lo adelante, como hemos dicho, sería conveniente que este Colegiado tomara en consideración la fecha de la decisión penal con carácter irrevocable, a fin de evitar declarar extemporánea una acción que haya sido interpuesta en tiempo hábil como ocurre en la especie.

⁸ ATIENZA, MANUEL. *Curso de Argumentación Jurídica*. Editora Trotta, S.A., 2013, página 116-117. Sigue sosteniendo el citado autor que “el estudio de las falacias resulta especialmente importante por la capacidad de engaño que envuelven, al tener esa apariencia de ser buenos argumentos; Aristóteles, en *Refutaciones sofísticas* (Aristóteles 1982), decía que eran como los metales que parecían preciosos sin serlo. Por otro lado, el que usa una falacia puede hacerlo a sabiendas de que es un mal argumento, con el propósito de engañar (cabría hablar entonces de *sofisma*), o bien de buena fe sin ser consciente del engaño que supone (*paralogismo*)”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. POSIBLE SOLUCIÓN

15. La cuestión planteada conduce a que -en el futuro- ante un caso con igual supuesto fáctico, el Tribunal Constitucional valore el requisito de admisibilidad de la acción de amparo contenido en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, tomando como punto de partida para el cómputo del plazo la fecha en que el auto penal comporte el carácter de autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo sustituto

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria