



**República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0426/20

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0028, relativo a la acción de amparo incoada por la señora Yajhaira D. Núñez Martínez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-06-2020-0028, relativo a la acción de amparo incoada por la señora Yajhaira D. Núñez Martínez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la acción de amparo

La recurrente, Yajhaira D. Núñez Martínez, interpuso la presente acción de amparo el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), fundado en los hechos que se resumen más adelante.

La presente acción de amparo fue notificada a la parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), y a Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), a través de los oficios núms. SGT-1414-2020 y SGT-1415-2020, respectivamente el nueve (9) de junio del dos mil veinte (2020), suscritos por el secretario del Tribunal Constitucional.

2. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

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

a. La respuesta negativa 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

b. Justificamos nuestra demanda demostrando que los recursos en nuestras cuentas de capacitación individual son en su totalidad del afiliado y que las Administradoras de Fondos de Pensiones limitan nuestro derecho al goce, disfrute y disposición de nuestros bienes.

c. 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 de los fondos aportados por el 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.

d. Habiendo ya mostrado que los fondos contenidos en la cuenta de capitalización individual son propiedad exclusiva del afiliado, corresponde especificar el contenido del derecho de propiedad.

e. 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 cual sobre el cual recae, además de todos los atributos y facultades esenciales del dominio.

f. Hoy la ley reconoce al afiliado la propiedad sobre los ahorros individuales actualmente administrados por las AFP. Las administradoras por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su parte envían reportes mensuales del monto total actualizados de los ahorros de los afiliados en las AFP y 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 conocen formalmente. La cosa en la cual el derecho del afiliado recae, es cuando no reconocen su respeto en las facultades esenciales del dominio.

g. Esa 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.

h. La propiedad o dominio es un poder directo e inmediato sobre una cosa, que tribuye a su titular la capacidad de goce, disfrute y disposición de la cosa sin más limitaciones que las que establezcan las leyes. Es el derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas que aplican el ordenamiento jurídico concede sobre un bien.

i. El objeto del derecho de propiedad está constituido por todos los bienes susceptibles de apropiación. Para que se cumpla tal condición, en general se requieren tres condiciones que el bien sea útil, ya que, si no lo fuera, carecería de fin la apropiación; que el bien exista en cantidad limitada, y que sea susceptible de ocupación, porque de otro modo no podrá actuarse.

j. Solicitamos al Tribunal Constitucional de la República Dominicana que, teniendo por sentado, en tiempo y forma, el presente escrito en el que se ejercita



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la acción de amparo, se sirva admitirlo y, previos los trámites oportunos, dicte sentencia por la que se otorgue el amparo solicitado.

k. 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 momento que entiendan adecuado.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionada Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

La parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), mediante su escrito de defensa depositado ante la Secretaría General de esta sede constitucional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), pretende que sea declarada inadmisibles la acción de amparo interpuesta por la accionante Yajhaira D. Núñez Martínez. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

a. 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 en amparo.

b. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manifieste, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

c. 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. (...)

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionada Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP)

La parte accionada, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), mediante su escrito de defensa depositado ante la Secretaría General de esta sede constitucional el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), pretende que sea declarada la incompetencia del Tribunal constitucional para conocer la acción de amparo interpuesta por la accionante Yajhaira D. Núñez Martínez. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

a. (...) 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. (...)

b. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jueces de primera instancia del ámbito judicial y a las jurisdicciones especializadas. Así lo ha juzgado ese Honorable Tribunal en reiteradas ocasiones, al señalar que el órgano revisor de la Constitución ni el legislador ordinario incluyeron entre las competencias de esa jurisdicción constitucional conocer de las acciones de amparo, por lo que se trata de “una competencia de los tribunales de primera instancia del ámbito judicial”

c. Según el artículo 165 de la Constitución, las competencias de ese Honorable Tribunal se limitan a: (i) las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; (ii) el control preventivo de los tratados internacionales; (iii) los conflictos de competencia entre los poderes públicos; y, (iv) los recursos asignados por el legislador, es decir, el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales (artículo 94 de la LOTCPC). (...)

d. 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 Contenciosa Administrativa es el competente para conocer de la presente acción de amparo, pues la señora YAJHAIRA D. NÚÑEZ MARTÍNEZ cuestiona actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en ejercicio de funciones administrativas. (...)

5. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados en el trámite de la presente acción de amparo son los siguientes:

Expediente núm. TC-06-2020-0028, relativo a la acción de amparo incoada por la señora Yajhaira D. Núñez Martínez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Acción de amparo incoada por la ciudadana Yajhaira D. Núñez Martínez, el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).
2. Oficios núms. SGT-1414-2020 y SGT-1415-2020, emitidos respectivamente el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020), suscritos por el secretario del Tribunal Constitucional.
3. Escrito de defensa depositado ante la Secretaría General de esta sede constitucional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), por la parte accionada Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
4. Escrito de defensa depositado ante la Secretaría General de esta sede Constitucional el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), por la parte accionada Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Síntesis del conflicto

6.1. Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los argumentos invocados por la parte accionante, el conflicto que nos ocupa se refiere a una acción de amparo interpuesta contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), a los fines de que estas entidades permitan que los afiliados a las AFP puedan desafiliarse de las mismas de manera voluntaria y en el momento que entiendan adecuado.

Expediente núm. TC-06-2020-0028, relativo a la acción de amparo incoada por la señora Yajhaira D. Núñez Martínez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.2. Dicha acción se fundamenta en que la negativa de las administradoras de fondos de pensiones que impiden la desafiliación y el retiro de los fondos que cada afiliado ha aportado durante su vida laboral constituye alegadamente una vulneración, que los priva del derecho fundamental sobre la propiedad privada.

7. Competencia

a. Corresponde a este tribunal determinar su competencia para conocer de la acción presentada, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución de la República, y los artículos 9 y 94 de la referida ley núm. 137-11. 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 conflicto¹.

b. En la especie, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado para conocer de una acción de amparo de modo directo, atribución esta que ni la Constitución de la República ni la ley incluyeron entre sus competencias. Esta atribución se le reconoce en primer grado a los tribunales de primera instancia del ámbito judicial; en cambio, al Tribunal Constitucional se le reservó la facultad de revisar tales decisiones.

c. Al respecto se pronuncia el artículo 72 de la referida ley núm. 137-11, cuando señala: *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.*

¹ Sentencias TC/0085/12 y TC/0036/13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. 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).

e. Justamente, el presente caso trata sobre una acción de amparo interpuesta de manera directa ante este tribunal constitucional. Sobre este asunto el tribunal sentó su precedente relativo a la incompetencia mediante la referida sentencia TC/0012/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), estableciendo en el literal i, lo siguiente: i) *Todo lo anterior evidencia que entre las competencias otorgadas al Tribunal Constitucional no figura la de conocer acciones de amparo, sino la de revisar las decisiones de amparo que hayan emitido los tribunales competentes. En razón de esto, debe declararse la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de acciones de amparo.* Este precedente ha sido reiterado en otras decisiones de este órgano de justicia constitucional especializa. Verbigracia, sentencias TC/0004/13, TC/0044/13, TC/0047/13, TC/0004/13, TC/0089/18, entre otras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. De modo que las acciones de amparo no están comprendidas dentro de las competencias que reconocen al Tribunal Constitucional la Constitución y su ley orgánica. En efecto, el artículo 185 de la Constitución establece que corresponderá al Tribunal Constitucional conocer en única instancia: *1) de las acciones directas en inconstitucionalidad, 2) el control preventivo de tratados, 3) los conflictos de competencia entre poderes públicos, así como 4) cualquier otra materia que disponga la ley.* De igual forma, el artículo 277 de la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales firmes, con arreglo a la ley que rige materia, competencia que es concretizada por los 53 y 54 de la Ley núm. 137-11.

g. 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.*

h. 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, si no, de manera indirecta, a través del recurso de revisión constitucional de las sentencias dictadas por los jueces que han conocido sobre las acciones de amparo ². Se trata de una competencia revisora, lo que impide al Tribunal Constitucional conocer directamente o *per saltum* una acción de amparo; por tanto, es imperativo que la pretensión haya sido conocida previamente por juez competente. En razón de esto, debe declararse la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de la presente acción de amparo.

² Sentencias TC/0004/13 y TC/0044/13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. 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).

j. 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 incoada³.

k. 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 accionantes⁴. El problema jurídico de la especie consiste en que alegadamente la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), incurren en “la violación del derecho fundamental sobre la propiedad privada”, al impedir la desafiliación y el retiro de los fondos que cada afiliado ha aportado durante su vida laboral en el momento que lo desee; en consecuencia, procura que se declare la existencia de la vulneración denunciada. Por tanto, procede declarar que la jurisdicción que guarda mayor afinidad para conocer las pretensiones planteadas por los accionantes es el Tribunal Superior

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

⁴ Sentencias TC/0012/13 y TC/0047/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE

PRIMERO: DECLARAR la incompetencia de este Tribunal Constitucional para conocer de la acción de amparo interpuesta por la señora Yajhaira D. Núñez Martínez, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

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, a la accionante Yajhaira D. Núñez Martínez, así



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como a la parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; 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