



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0142/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0025, relativo a la acción de amparo interpuesta por el señor Francisco Alcántara 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 veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, presidente en funciones; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, 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 de la Constitución y 9 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la acción de amparo

El señor Francisco Alcántara ha interpuesto la presente acción constitucional de amparo mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), en contra de la Superintendencia de Pensiones y de la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.

2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

El señor Francisco Alcántara procura que este tribunal constitucional acoja la presente acción de amparo de protección en contra de la negativa de las administradoras de los fondos de pensiones y su entidad reguladora y, en consecuencia, se permita que los afiliados de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) puedan desafiliarse de manera voluntaria y cuando lo entiendan pertinente.

En apoyo a sus pretensiones, establece lo siguiente:

Es arbitrario y anticonstitucional (sic) el no poder desafiliarse a 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 República Dominicana, el respeto a los derechos constitucionales ha de ser el estándar básico de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (sic) 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;

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus afiliados no afecta en ninguna medida a los afiliados activos ni a la sociedad en su conjunto.

Esta negativa es flagrante, en la medida en que se reconoce el dominio del afiliado aun cuando se le permite hacer depósitos extraordinarios y a su vez se le niega la posibilidad de gozar de 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.

3. Hechos y argumentos jurídicos de las partes accionadas

3.1. Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

La Superintendencia de Pensiones (SIPEN) depositó su escrito de defensa respecto de la presente acción constitucional de amparo. Solicita de forma principal, que se declare inadmisibile la presente acción de amparo, por distintos motivos que en lo adelante serán transcritos; solicita subsidiariamente que se ordene su exclusión del presente proceso y más subsidiariamente, que se rechace la presente acción de amparo.

De manera principal, en cuanto a la forma, la SIPEN solicita que se declare la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, por no ser el Tribunal Constitucional el competente para conocer de dicha acción; argumenta:

Que previo a toda exposición a fondo, es preciso verificar la competencia del juzgador en la materia de que se trata, lo que hemos podido constatar que le (sic) tribunal apoderado no es el competente para conocer las acciones en amparo;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.”;

Que la ley orgánica del tribunal constitucional y de los procedimientos constitucionales núm. 137-11, dispone en sus artículos 65 y siguientes cómo deben ser sometidos ante las distintas instancias judiciales los recursos de amparo contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifieste, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

De forma subsidiaria, en cuanto a la forma, solicita que se declare la inadmisibilidad de la presente acción, por no reunir los requisitos previstos en la ley para la interposición de una acción de amparo; de forma más subsidiaria aun, que se declare dicha inadmisibilidad por falta de objeto y de agravio imputable. En apoyo a estas pretensiones, alega lo siguiente:

Que en el caso de la especie, no se trata de una decisión emanada de la SIPEN la que ha originado la controversia, por lo que no podemos observar dentro del escrito introductorio de la acción de amparo una comunicación donde esta SIPEN niegue un derecho, como tampoco evidencias donde pueda comprobar que se ha ignorado una solicitud;

Que escapa de las manos de esta Superintendencia la modificación y derogación de disposiciones comprendidas en las leyes, ya que esto es facultad del Congreso de la República Dominicana y en caso de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación o declarar ilegalidad de las mismas los tribunales son los designados para tales efectos;

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.

Finalmente, en cuanto al fondo, la Superintendencia de Pensiones, concluye solicitando que se ordene su exclusión del presente proceso y de forma subsidiaria, que se rechace en todas sus partes la presente acción de amparo. En apoyo a estas pretensiones, expone lo siguiente:

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

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

Que en virtud de lo anterior, esta Superintendencia en ningún momento o instancia a negado (sic) o vulnerado el derecho fundamental a la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad social de los reclamantes, ya que no es la que se encarga de dictar leyes, y en su accionar debe limitarse a lo que la ley disponga, como en el efecto sucede;

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

Que por todo lo anteriormente expuesto y vistas las disposiciones de las leyes y reglamentos que rigen la materia, recapitulamos indicando que el presente recurso de amparo, que se interpone por alegadamente existir una conculcación de derechos fundamentales a la seguridad social, donde alegan la arbitrariedad e ilegalidad por parte de las AFP y la SIPEN en perjuicio del accionante Francisco Alcántara, la cual a la luz de las disposiciones legales vigentes carecen de fundamento, toda vez que hemos podido verificar y comprobar que la no afiliación es contraria a los principios rectores de ley (sic) 87-01, y no por disposición de la SIPEN o de la AFP, como tampoco hemos emitido un acto administrativos (sic) en el cual neguemos algún beneficio o dando instrucciones para frustrar el pago de la seguridad social.

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

La Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) solicita de forma principal que se declare la incompetencia de este



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal y en consecuencia, se decline el conocimiento del presente caso por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución y 9 y 75 de la Ley núm. 137-11, así como también de los precedentes sentados en las sentencias TC/0085/12, TC/0004/13, y TC/0044/13. En apoyo a lo anterior, argumenta lo siguiente:

Partiendo de estos artículos, es evidente que la acción de amparo constituye la vía procesal idónea para que las personas puedan garantizar la protección de sus derechos fundamentales frente a las injerencias cometidas por las autoridades públicas o los particulares. Ahora bien, no todas las acciones de amparo son admisibles, sino que el legislador condiciona su admisibilidad a un conjunto de requisitos que tienen como objetivo evitar, por un lado, que los particulares apoderen tribunales que no tienen competencia para conocer de estas acciones y, por otro lado, que las jurisdicciones de amparo se sobrecarguen con asuntos de nula importancia;

De ahí que el primer aspecto procesal que debe dilucidar cualquier tribunal antes de conocer de una acción de amparo es su competencia. Según el artículo 72 de la LOTCPC, “será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar en 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;

De forma subsidiaria, en caso de que no se acogiera la pretensión antes detallada, solicita que se declare la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, en virtud de lo que dispone el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estableciendo como fundamento a dicha pretensión lo que se transcribe a continuación:

El primer elemento exigido por el legislador para que la acción de amparo sea admisible es que esta constituya la acción más efectiva frente a otras vías judiciales que permitan la tutela de los derechos fundamentales reclamados. Para poder determinar fácilmente se cumple con el citado artículo 70.1 de la LOTCPC, ese Honorable Tribunal ha identificado cuales materias son de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria. En sus propias palabras, la acción de amparo es la vía más idónea para garantizar los derechos fundamentales, siempre y cuando no se acuda a esta vía por cuestiones a: (i) pagos de impuestos; (ii) procesos de embargos; (iii) devolución de bienes incautados; (iii) aspectos de legalidad ordinaria; (iv) Litis sobre derechos registrados; (v) procesos de adopción; (vi) anulación de actos y contratos administrativos¹(...);

Adicionalmente, concluye solicitando que [e]n el caso de que hipotéticamente el anterior medio de inadmisión sea rechazado, declarar inadmisibile la acción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.3, debido a que el objeto de la acción de amparo recae directamente en la anulabilidad de un acto administrativo y no en la protección de derechos fundamentales, argumentando lo siguiente:

Lo anterior justifica por si solo la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, pues, como bien ha juzgado ese Honorable Tribunal, los derechos que resulten lesionados por actos dictados o ejecutados en ejercicio de la función administrativa, como ocurre en la especie, deben ser tutelados ante la jurisdicción ordinaria. De modo que, siendo el

¹ Lo subrayado corresponde al documento original.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objeto de la presente acción de amparo un asunto de legalidad ordinaria, no hay dudas de que la misma resulta inadmisibile al ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la LOTCPC;

Finalmente, concluye solicitando en cuanto al fondo, que se rechace en cuanto al fondo la presente acción de amparo, por entender que:

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

En definitiva el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene un carácter obligatorio que impide la desafiliación voluntaria de los afiliados y que limita además el goce, disfrute y disposición de sus cotizaciones. Este límite se encuentra justificado en la función social del derecho de propiedad, pues la obligación de participar en el sistema tiene como objetivo garantizar las prestaciones sociales que aseguren la seguridad social, la asistencia social, las pensiones de jubilación, de invalidez, de viudedad, así como las prestaciones por desempleo, políticas expansivas en materia de vivienda y la universalización de la educación obligatoria.

En lo que respecta al sistema de capitalización individual, veda, en principio, la devolución anticipada de los aportes, por lo que la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desafiliación voluntaria del sistema de pensiones supone un peligro inminente de cara al derecho a la seguridad social en razón de que la Constitución garantiza el derecho a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. Por consiguiente, la desafiliación voluntaria de los afiliados del sistema de pensiones resulta contraria al orden constitucional y legal vigente en el ordenamiento jurídico.

4. Documentos depositados

En el trámite de la presente acción de amparo, las partes que intervienen han depositado los siguientes documentos:

1. Instancia contentiva de la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Francisco Alcántara, depositada ante el Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de mayo del año dos mil veinte (2020).
2. Comunicación SGTC-1402-2020, del primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020), mediante la cual se notifica la presente acción de amparo a la parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y recibida por la institución el nueve (9) de junio del referido año.
3. Comunicación SGTC-1403-2020, del primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020), mediante la cual se notifica la acción de amparo a la parte accionada, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP). Dicha notificación fue recibida por la parte, el nueve (9) de junio del citado año.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Escrito de defensa de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).

5. Escrito de defensa de la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que constan en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el señor Francisco Alcántara ha interpuesto la presente acción constitucional de amparo en procura tutelar su derecho fundamental a la propiedad, ante el acto arbitrario e ilegal –a juicio del recurrente– de parte de la Administradora de Fondos de Pensiones y de la Superintendencia de Pensiones, por la negativa a permitir que los afiliados a las AFP puedan desafiliarse de manera voluntaria y cuando así lo consideren.

Por todo lo anterior, el señor Francisco Alcántara ha apoderado a este tribunal de la presente acción de amparo, con la finalidad de que se ordene a la Superintendencia de Pensiones y a la Asociación Dominicana de Administradora de Pensiones, acoger su solicitud.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

a. Previo a conocer de cualquier asunto, se impone que este tribunal examine su competencia para conocer de la acción de amparo interpuesta por el señor Francisco Alcántara, en contra de la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.

b. La Constitución dominicana, en su artículo 185, atribuye competencia al Tribunal Constitucional para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, el control preventivo de los tratados internacionales, los conflictos de competencia entre los poderes públicos y reserva al legislador la posibilidad de otorgar otras facultades a través de la ley.

c. Así, la Ley núm. 137-11 le otorga facultad para conocer de los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales y del recurso de revisión constitucional de sentencias de amparo.

d. En la especie, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado de una acción de amparo interpuesta por el señor Francisco Alcántara, quien procura tutelar su derecho de propiedad, que a su juicio se ve vulnerando por la negativa de las administradoras de fondos de pensiones a la solicitud de desafiliación voluntaria de las indicadas administradoras y en consecuencia, la imposibilidad del retiro de sus fondos.

e. La Constitución dominicana dispone en su artículo 72:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

- f. Así mismo, la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en su artículo 72 otorga competencia para conocer de la acción de amparo a los jueces de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión que se cuestiona, disponiendo, además, que si el tribunal se encontrare dividido en salas, será competente la sala cuya competencia de atribución sea más afín a los derechos a tutelar.
- g. La referida ley dispone en su artículo 75, además, que cuando se trate de acciones de amparo interpuestas en contra de actos u omisiones de la Administración Pública, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.
- h. Las disposiciones antes transcritas permiten inferir que el Tribunal Constitucional carece de competencia para conocer de la presente acción constitucional de amparo, pues tal y como lo ha expresado esta jurisdicción en múltiples ocasiones, ni el legislador ni el constituyente le han habilitado para conocer por vía directa de la indicada acción.
- i. En efecto, en su Sentencia TC/0004/13, del diez (10) de enero de dos mil trece (2013), esta alta corte dispuso:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) De lo anterior se colige que 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 ordinarios, en atribuciones de jueces de amparo; en virtud de lo cual, procede que este Tribunal Constitucional se declare incompetente.

j. De igual forma, en la Sentencia TC/0044/13, del tres (3) de abril de dos mil trece (2013), estableció:

De lo anteriormente expuesto se colige que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe acción de amparo incoada de forma directa ante el Tribunal Constitucional, sino que única y exclusivamente a éste se le otorga la facultad de revisar las sentencias dictadas por el juez que ha conocido, en primer grado, sobre dicha materia.

k. Este criterio fue reiterado posteriormente en otras decisiones, tales como la Sentencia TC/0089/18, en la que este tribunal constitucional estableció:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

l. En virtud de todo lo antes expuesto, procede declarar la incompetencia de este tribunal constitucional para conocer de la presente acción constitucional de amparo y en consecuencia, remitir el caso ante el Tribunal Superior Administrativo.

m. Es preciso destacar que la indicada jurisdicción es la competente, en atención a lo que dispone la primera disposición transitoria del artículo 117 de la Ley núm. 137-11, que establece que

[h]asta tanto se establezca la jurisdicción contenciosa administrativa de primer grado, cuando el acto u omisión emane de una autoridad municipal distinta a la del Distrito Nacional y los municipios y distritos municipales de la provincia Santo Domingo, será competente para conocer de la acción de amparo el juzgado de primera instancia que corresponda a ese municipio.

n. Por todo lo expresado, este tribunal constitucional procede a declararse incompetente para conocer de la presente acción constitucional de amparo y en consecuencia, ordena la remisión del presente caso ante el Tribunal Superior Administrativo para su conocimiento.

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; Alba Luisa Beard Marcos y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámul, segundo sustituto.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR su incompetencia para conocer de la acción de amparo interpuesta por el señor Francisco Alcántara, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y de 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, al accionante señor Francisco Alcántara y a la parte accionada Superintendencia de Pensiones (SIPEN), representada por el Superintendente Ramón E. Contreras Genao, y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto, en funciones de Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, 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.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30² 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), (en lo adelante Ley núm. 137-11); y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado. Mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

² Artículo 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

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), el señor Francisco Alcántara depositó en la Secretaría de este tribunal, una acción de amparo directo, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Pensiones (ADAFP), con el propósito de procurar protección de su derecho de propiedad, contra lo que considera un acto arbitrario e ilegal de negarle la desafiliación voluntaria de la Administradora de Fondo de Pensione 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, en razón de que la Constitución y la Ley núm. 137-11 no le facultan para conocer directamente -per saltum- 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 Francisco Alcántara.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CUESTIÓN PLANTEADA CONDUCE A PRESERVAR LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN ESTABLECIDO 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 (SIPEN), 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:

“d. En la especie, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado de una acción de amparo interpuesta por el señor Francisco Alcántara, quien procura tutelar su derecho de propiedad, que a juicio del accionante se ve vulnerando por la negativa de las Administradoras de Fondos de Pensiones a la solicitud de desafiliación voluntaria de las indicadas administradoras y en consecuencia, la imposibilidad del retiro de sus fondos.

e. La Constitución dominicana en su artículo 72 dispone 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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

f. Así mismo, la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, en su artículo 72 otorga competencia para conocer de la acción de amparo a los jueces de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión que se cuestiona; disponiendo, además, que si el tribunal se encontrare dividido en salas, será competente la sala cuya competencia de atribución sea más afín a los derechos a tutelar.

g. La referida ley dispone en su artículo 75, además, que cuando se trate de acciones de amparo interpuestas en contra de actos u omisiones de la Administración Pública, la competencia será de la jurisdicción contenciosa administrativa.

h. Las disposiciones antes transcritas permiten inferir que el Tribunal Constitucional carece de competencia para conocer de la presente acción constitucional de amparo, pues tal y como lo ha expresado esta jurisdicción en múltiples ocasiones, ni el legislador ni el constituyente le han habilitado para conocer por vía directa de la indicada acción.

i. En efecto, en su Sentencia TC/0004/13, del diez (10) de enero de dos mil trece (2013), esta alta corte dispuso que:

e) De lo anterior se colige que 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinarios, en atribuciones de jueces de amparo; en virtud de lo cual, procede que este Tribunal Constitucional se declare incompetente.

j. De igual forma, en la Sentencia TC/0044/13, del tres (3) de abril de dos mil trece (2013), estableció, que:

De lo anteriormente expuesto se colige que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe acción de amparo incoada de forma directa ante el Tribunal Constitucional, sino que única y exclusivamente a éste se le otorga la facultad de revisar las sentencias dictadas por el juez que ha conocido, en primer grado, sobre dicha materia.

k. Este criterio fue reiterado posteriormente en otras decisiones, tales como la Sentencia TC/0089/18, en la que este Tribunal Constitucional estableció que:

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

l. En virtud de todo lo antes expuesto, procede declarar la incompetencia de este Tribunal Constitucional para conocer de la presente acción constitucional de amparo y en consecuencia, remitir el caso por ante el Tribunal Superior Administrativo.”

5. En la especie, aunque coincidimos con el fallo dictado por cuanto atribuye la competencia para resolver el asunto al Tribunal Superior Administrativo; a nuestro juicio, ameritaba que este Colegiado estimara las consecuencias jurídicas que esta decisión les 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. 137-11³.

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*⁴. 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*⁵. De lo anterior se colige, que el derecho de acción tiene una importancia cardinal para las partes que acuden ante la justicia, pues implica la prerrogativa o poder jurídico que le permite invocar la satisfacción de un derecho o interés jurídicamente protegido ante

³ Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo II.

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

⁵ Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 del accionante, aunque el mismo no hubiese sido invocado, – y no podían hacerlo porque probablemente no tenían expectativas de que su acción devendría en la incompetencia pronunciada-. El principio 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, puede emplear los medios que considere más idóneos y pertinentes para la concreta y efectiva protección del derecho vulnerado, sobre todo cuando la propia ley establece la interrupción del plazo de prescripción cuando ocurre, como en la especie, que se decreta la incompetencia de un tribunal para resolver el conflicto del que ha sido apoderada⁶.

8. Finalmente, la protección del derecho de acción a favor del señor Francisco Alcántara reviste vital trascendencia, porque la decisión provocaría un daño irreparable en caso de que el Tribunal Constitucional solo se circunscriba a declarar la incompetencia sin incluir la cuestión relativa a la interrupción del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción, dada la imposibilidad que supondría para las partes afectadas que sus pretensiones no fueren conocidas ante la jurisdicción correspondiente, porque el plazo para accionar pudiera encontrarse indefectiblemente vencido⁷.

⁶ Ver Ley núm. 137-11, artículo 72, párrafo II.

⁷ Ver Sentencia TC/0358/17, del veintinueve (29) día del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. CONCLUSIÓN

Esta opinión va dirigida a señalar que este Colegiado debió preservar el plazo de interposición de la acción en favor del accionante, señor Francisco Alcántara, conforme al artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11 y en aplicación del principio de oficiosidad, como medio de mantener incólume su derecho a accionar en justicia y de esta manera dirimir el conflicto por ante la vía correspondiente.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

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

Julio José Rojas Báez
Secretario