



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0211/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinticinco (25) días del mes de abril del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185.4 de la Constitución; 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:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La Sentencia núm. 030-02-2022-SS-00327 fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022). Mediante esta decisión se declaró procedente la acción constitucional de amparo de cumplimiento interpuesta por los señores Pablo Israel de la Rosa Solano y compartes. El dispositivo de la indicada sentencia reza como sigue:

PRIMERO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción constitucional de amparo de cumplimiento interpuesta en fecha 25 de abril de 2022, por los señores Pablo Israel De La Rosa Solano, Luis Julián Pérez Pérez, Teodor Ogando Cedano, Ezequiel Minaya Cruz, Leonarda Linares Rodríguez, Arami Rafael Reyes Morales, Lourdes Janet Beltré Urtarte, Roberto Antonio Toribio Álvarez, Reynaldo José Trejo Peña, Frank Félix Almonte, Ubix Erasmo Hernández Polanco, Gustavo Adolfo Placencia, Roberto Ortiz, Ovispo

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SS-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Toledo Familia Castillo, Emilio Román Pérez, Onilda Milenia Familia Mateo, Frex Miguel Dietsch Leonardo, Marcia Isabel Fabián Durán, Manuel Moisés Lamarche Febles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Lenny Ramón González Hernández, José Manuel Mercedes Rodríguez, Franklin Martínez Peguero, Gracielo Carela Montero, Damián Martínez, Rafael Moisés Méndez Cuevas, Jesús María Ogando Sosa, Felipe Ramón Paniagua, Edwin Alexander Decena Fernández, Kaonel Peña De Jesús, José Francisco Gerónimo Metivie, Alejandro Devares, Alberto Mosquea, Rosa Elizabeth Rocha Campos, Román Doundino Jaquez Adazmes, Priscilio Roberto Pichardo Maceo, Arima Yocasta De Jesús Rivera, Julio Medina De Los Santos, Paún Andrés Contreras Javier, Mirito Pérez Soriano, José Miguel Encarnación Jiménez, Eusebio Antonio García Abreu, Cristóbal Alberto Feliz Feliz, Simón Moreta Sánchez, Frank Félix Almonte Liranzo, Hamlet Jonathan Peynado Fernández, Zenón De Los Santos, Guarina Rojas Encarnación, Francisco Pilar Vásquez, Carmen Lidys Castillo Arnaud, Edras Bienvenido Arias Rosario, Francisco Alberto Diloné Martínez, Enmanuel Antonio González Áviles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Manuel Moisés Lamarche Febles, Lenny Ramón González Hernández, Randhoolp Esteban Guzmán Rodríguez, Fernando Wenceslao Guillén Andrew, Manuel De Jesús Fernández José, Eliseo Erbin Melo Severino, Jonirka Elpidia Linares Coronado, José Ramón Berroa Manzueta, Esteban Guante Eusebio, José Rafael Santana Rosario, Benedicto Cirilo Manzueta Pichardo y Paulino Encarnación Casanovas, en contra de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), por haber sido incoada de conformidad con la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARA procedente, en cuanto al fondo, la citada acción constitucional de amparo de cumplimiento, y, en consecuencia, ordena a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en su condición de entidad reguladora de las Administradoras de Fondo de Pensiones AFP Popular, S.A.; AFP Reservas, S.A.; AFP Crecer, S.A.; AFP Siembra, S.A.; AFP Atlántico, S.A.; y AFP JMMBBDI, S.A.; dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 100 y 105 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social; en consecuencia, conmina a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en su condición de entidad reguladora de las Administradoras de Fondo de Pensiones, a ajustarse a los requerimientos de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y restituir a los accionantes, señores Pablo Israel De La Rosa Solano, Luis Julián Pérez Pérez, Teodor Ogando Cedano, Ezequiel Minaya Cruz, Leonarda Linares Rodríguez, Arami Rafael Reyes Morales, Lourdes Janet Beltré Urtarte, Roberto Antonio Toribio Álvarez, Reynaldo José Trejo Peña, Frank Félix Almonte, Ubix Erasmo Hernández Polanco, Gustavo Adolfo Placencia, Roberto Ortiz, Ovispo Toledo Familia Castillo, Emilio Román Pérez, Onilda Milenia Familia Mateo, Frex Miguel Dietsch Leonardo, Marcia Isabel Fabián Durán, Manuel Moisés Lamarche Febles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Lenny Ramón González Hernández, José Manuel Mercedes Rodríguez, Franklin Martínez Peguero, Gracielo Carela Montero, Damián Martínez, Rafael Moisés Méndez Cuevas, Jesús María Ogando Sosa, Felipe Ramón Paniagua, Edwin Alexander Decena Fernández, Kaonel Peña De Jesús, José Francisco Gerónimo Metivie, Alejandro Devares, Alberto Mosquea, Rosa Elizabeth Rocha Campos, Román Doundino Jaquez Adazmes, Priscilio Roberto Pichardo Maceo, Arima Yocasta De

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jesús Rivera, Julio Medina De Los Santos, Paúl Andrés Contreras Javier, Mirito Pérez Soriano, José Miguel Encarnación Jiménez, Eusebio Antonio García Abreu, Cristóbal Alberto Feliz Feliz, Simón Moreta Sánchez, Frank Félix Almonte Liranzo, Hamlet Jonathan Peynado Fernández, Zenón De Los Santos, Guarina Rojas Encarnación, Francisco Pilar Vásquez, Carmen Lidys Castillo Arnaud, Edras Bienvenido Arias Rosario, Francisco Alberto Diloné Martínez, Enmanuel Antonio González Áviles, Ramón Antonio Pulinario Tejada, Manuel Moisés Lamarche Febles, Lenny Ramón González Montero, Damián Martínez, Rafael Moisés Méndez Cuevas, Jesús María Ogando Sosa, Felipe Ramón Paniagua, Edwin Alexander Decena Fernández, Kaonel Peña De Jesús, José Francisco Gerónimo Metivie, Alejandro Devares, Alberto Mosquea, Rosa Elizabeth Rocha Campos, Román Doundino Jaquez Adazmes, Priscilio Roberto Pichardo Maceo, Arima Yocasta De Jesús Rivera, Julio Medina De Los Santos, Paúl Andrés Contreras Javier, Mirito Pérez Soriano, José Miguel Encarnación Jiménez, Eusebio Antonio García Abreu, Cristóbal Alberto Feliz Feliz, Simón Moreta Sánchez, Frank Félix Almonte Liranzo, Hamlet Jonathan Peynado Fernández, Zenón De Los Santos, Guarina Rojas Encarnación, Francisco Pilar Vásquez, Carmen Lidys Castillo Arnaud, Edras Bienvenido Arias Rosario, Francisco Alberto Diloné Martínez, Enmanuel Antonio González Aviles, Ramón Antonio Pulinario Tejada, Manuel Moisés Lamarche Febles, Lenny Ramón González Hernández, Randhoolp Esteban Guzmán Rodríguez, Fernando Wenceslao Guillén Andrew, Manuel De Jesús Fernández José, Eliseo Erbin Melo Severino, Jonirka Elpidia Linares Coronado, José Ramón Berroa Manzueta, Esteban Guante Eusebio, José Rafael Santana Rosario, Benedicto Cirilo Manzueta Pichardo y Paulino Encarnación Casanovas, los

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valores reducidos de sus cuentas de capitalización individual, de acuerdo con las deducciones realizadas en el mes enero del año 2022, mes de febrero del año 2022 y algunos de los balances concerniente al mes de marzo del año 2022, conforme los motivos que fueron expuesto.

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal a las partes envueltas en el proceso y al Procurador General Administrativo.

QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La indicada sentencia fue notificada a la Administradora de Fondo de Pensiones JMMB-BDI, S. A., a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante Acto núm. 2592/2022, del cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el oficial ministerial Raymi Yoel del Orbe Regalado, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

De igual forma, fue notificada a la Administradora de Fondo de Pensiones Popular, S. A.; a la Administradora de Fondo de Pensiones Reservas, S. A.; a la Administradora de Fondo de Pensiones Crecer, S. A.; y a la Administradora de Fondo de Pensiones Siembra, S. A., a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante Acto núm. 1393/2022, del seis (6)

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el oficial ministerial Luis Toribio Fernández, alguacil de estrados de la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo.

Del mismo modo, fue notificada a la Procuraduría General Administrativa, a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante Acto núm. 2742/2022, del catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el oficial ministerial Robinson E. González A., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

También fue notificada a la Administradora de Fondo de Pensiones Atlántico, S. A., a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante Acto núm. 1036/2022, del quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el oficial ministerial Eladio Lebrón Vallejo, alguacil de estrado del Tribunal Superior Administrativo.

Por último, fue notificada a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a requerimiento de la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, mediante Acto núm. 2710/2022, del treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el oficial ministerial Raymi Yoel del Orbe Regalado, ya citado.

2. Presentación del recurso en revisión

La parte recurrente, Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A., Administradora de Fondos Pensiones Popular, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S. A. y Administradora de Fondo de Pensiones Crecer, S. A., presentaron el presente recurso de revisión constitucional en

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra de la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil veintidós (2022), el cual fue remitido a la Secretaría General del Tribunal Constitucional el ocho (8) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

El referido recurso fue notificado a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Administradora de Fondos de Pensiones Atlántico, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones JMMB- BDI, S. A. y la Procuraduría General Administrativa mediante Acto núm. 1611/2022, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el oficial ministerial José Luis Capellán M., alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

De igual forma, fue notificado al señor Pablo Israel de la Rosa y compartes mediante Acto núm. 1612/2022, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el oficial ministerial José Luis Capellán M.

3. Fundamento de la sentencia recurrida

Los fundamentos dados por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, son esencialmente, los siguientes:

Falta de legitimación pasiva

9. Las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP Popular, S.A., Reservas, S.A., Crecer, S.A., y Siembra, S.A., por intermedio de sus

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abogados constituidos, solicitaron la improcedencia de la acción intervenida, argumentando, esencialmente: con relación a nuestras representadas hay una evidente falta de legitimación pasiva, porque evidentemente ni a AFP Siembra, ni a AFP Reservas y ni a AFP Popular, constituyen una autoridad pública a la cual se le pueda exigir el cumplimiento de una Ley o de un determinado acto administrativo (...)

13. En relación con el anterior medio de improcedencia planteado por las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP Popular, S.A., Reservas, S.A., Crecer, S.A., y Siembra, S.A., es el criterio de esta sala, que los argumentos que les sirven de sustento parten de un supuesto equivocado, por cuanto que, en primer término, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) no son absolutamente empresas privadas como aducen las accionantes, sino que más bien dichas sociedades comerciales, de acuerdo con la ley 87-01 [art. 80] pueden ser privadas lo propio que públicas, aunque en la especie las concluyentes se adscriban a la primera modalidad; en segundo lugar, la acción de amparo de cumplimiento objeto de análisis tampoco ha sido interpuesta en contra de las AFP intervinientes en el caso en calidad de autoridad pública, es decir, estas últimas no figuran en el proceso como accionadas en las calidades que establece el artículo 104 de la Ley 137-11 (funcionario o autoridad pública) propiamente dichas pues, conforme se aprecia del dispositivo de la instancia contentiva de acción; lo pretendido en él atañe estrictamente a la Superintendencia de Pensiones (Sipen), vale decir, únicamente contra esta se demanda cumplir con un deber legal presuntamente omitido; finalmente, considera esta Primera Sala que, aun cuando la presente acción constitucional no vaya dirigida directamente contra las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) concluyentes, lo cierto es que lo decidido por el Tribunal, pudiera, eventualmente, tener repercusiones jurídicas capaces de afectar los intereses de tales entidades; de ahí que, la medida de ponerlas en causa al objeto de que el proceso les sea oponible no hace otra cosa que garantizar sus derechos, intereses y sobre todo la contradicción conforme manda la Constitución [art. 69]. Así las cosas, se rechaza el referido medio de improcedencia, valiéndose de la decisión y sin que sea preciso hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

Improcedencia basada en la mera legalidad.

17. Visto que el propósito de la presente acción constitucional persigue, conforme fue anteriormente expuesto, que el Tribunal conmine a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a cumplir con un deber legal presuntamente omitido, sobre la base de resultar los accionantes supuestamente afectados en su derecho de propiedad, con serias implicaciones en el ámbito de la seguridad social; es el criterio de la sala que lo pretendido por los accionantes se enmarca del carácter meramente legal atribuibles por las AFP y demás concluyentes y, se inscribe, por el contrario, dentro de los contornos materiales del amparo de cumplimiento previsto por el artículo 104 y siguientes de la ley 137/11 de 13 de junio, razón por la cual procede rechazar dicho medio de inadmisión, valiéndose de la decisión y sin que sea preciso hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

Improcedencia por falta de concreción y carácter específico de lo pretendido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. En lo tocante a la inadmisión fundamentada en la improcedencia planteado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP Popular, S.A., AFP Reservas, S.A., AFP Crecer, S.A., y AFP Siembra, S.A., de acuerdo con el cual acción intervenida adolece de falta de concreción y carácter específico conducentes a problemas .interpretativos cuya resolución escapa a los márgenes de maniobra del juez de amparo, es el criterio de la sala que, su resolución implica, irremediamente, hurgar aspectos del fondo del caso, razón por la cual procede diferir dicho incidente con el fondo.

Notoria improcedencia (art. 70.3).

22. En la especie, conforme se desprende de la glosa procesal, en concreto, del acto núm. 177/2022 de fecha 25 de marzo de 2022, los accionantes pretenden que el tribunal conmine a la Superintendencia de Pensiones (Sipen) a cumplir con un deber legal presuntamente omitido, sobre la base de haber incurrido esta última en una afectación de su derecho de propiedad, con serias repercusiones en el ámbito de la seguridad social, todo lo cual resulta congruente con la vía de tutela procurada, misma que, en opinión de esta sala, constituye el cause procesal idóneo para la protección y garantía de los derechos e intereses invocados, razón por la cual procede rechazar el medio propuesto por la Procuraduría General Administrativa, valiendo decisión y sin que sea preciso hacerlo constar en la parte dispositiva de la decisión.

25.2. Hecho controvertido

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Determinar si la Superintendencia de Pensiones (Sipen), en su condición de entidad reguladora de las Administradoras de Fondo de Pensiones AFP Popular, S.A.; AFP Reservas, S.A.; AFP Crecer, S.A.; AFP Siembra, S.A.; AFP Atlántico, S.A., y AFP JMNB-BDI, S.A.; incurrió en una omisión en el cumplimiento de las disposiciones previstas en los artículos 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y siguientes de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por efecto de haber sido retiradas ciertas sumas de dineros de las cuentas de ahorros de capitalización individual de los accionantes, sin su previa autorización, y si, por consiguiente, procede conminar a la primera al cumplimiento de los referidos preceptos legales.

EN CUANTO AL FONDO

42. Es preciso señalar que el derecho de propiedad puede ser definido, de manera general, como el derecho exclusivo de usar un bien, de disponer del mismo, así como de aprovecharse de los beneficios que este produzca. Colateralmente, este derecho implica la exclusión de los no propietarios del disfrute o aprovechamiento sobre el mismo. Sin embargo, cabe precisar que la propiedad y sus derechos relacionados son instituciones jurídicas que se encuentran sometidas a la realidad social, económica y normativa del lugar donde se ejercen.

43. En el anterior sentido, conviene precisar, fuera de toda especie de duda, que los accionantes (...) resultan ser legítimos propietarios de los recursos acumulados en sus cuentas de capitalización individual en poder de las Administradoras de Fondos de Pensiones encausadas, Popular, S.A.; Reservas, S.A.; Crecer, S.A.; Siembra, S.A.; Atlántico,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

S.A.; y JMMB-BDI, S.A.; los cuales, al igual que toda la colectividad nacional, se encuentran sujetos a una legislación especial que regula la administración de los recursos tratados en la especie.

44. De ahí que, con la promulgación de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, se instituye el Sistema Dominicano de Pensiones, cuya característica fundamental consiste en apoyarse en la capitalización individual del afiliado. Bajo dicho esquema, los trabajadores van engrosando durante su etapa laboral una cuenta de capitalización individual a través de contribuciones obligatorias deducidas de su salario cotizante y de las aportaciones que realiza su empleador. El propósito de este ahorro obligatorio consiste en que, al llegar a la edad de retiro, el empleado cuente con recursos suficientes que le permitan disfrutar de una pensión adecuada, mediante un retiro programado en la AFP de su elección, o bajo la modalidad de una renta vitalicia a través de una compañía de seguros.

45. Lo anterior es conforme al espíritu de la directriz del artículo 60 de nuestra Constitución dominicana, que dispone: Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

46. De manera que, de acuerdo con el artículo 80 de la Ley núm. 87-01, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son sociedades financieras constituidas de acuerdo a las leyes del país, con el objeto exclusivo de administrar las cuentas personales de los afiliados e



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

invertir adecuadamente los fondos de pensiones; y otorgar y administrar las prestaciones del sistema previsional, observando estrictamente los principios de la seguridad social y las disposiciones de la presente ley y sus normas complementarias. Las AFP podrán ser públicas, privadas o mixtas y tendrán por lo menos una oficina o agencia a nivel nacional para ofrecer servicios al público y atender sus reclamos.

47. En el anterior contexto, una valoración armónica de las pruebas aportadas al expediente, las cuales fueron desglosadas en considerandos anteriores, permite al tribunal, a objeto de dejar constancia de los planteamientos de los accionantes referidos a las deducciones de que fueron objeto, realizadas en sus recursos acumulados en sus cuentas de capitalización individual...

48. Habiendo sido verificado que real y efectivamente fueron realizadas deducciones de las cuentas de capitalización individual de las partes accionantes y no siendo esto un hecho controvertido por las partes accionadas, Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) Popular, S.A., Reservas, S.A., Crecer, S.A., Siembra, S.A., Atlántico, S.A., y JMMB-BDI, S.A., de que el balance de los afiliados en el mes de febrero fue disminuido, al argüir en resumidas cuentas que, ...el dólar históricamente sube y el peso de desprecia, pero no siempre es así porque a veces hay variaciones temporales como ocurrieron en el mes de febrero... , ...Si usted tenía cien dólares, tiene cien dólares, lo único es que si los cien dólares en el mes de febrero la tasa está a cincuenta y cuatro pesos en lugar de los sesenta pesos del mes de enero, en el mes de febrero tiene una valoración menos, pero cuando se acumula toda



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la apreciación consecutiva la rentabilidad no es la misma, dando por igual como hecho válido tal planteamiento la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), al discernir ...y en el marco de su competencia, es por esto que, al mes de febrero de 2022, aproximadamente un 25% de los fondos de pensiones se encontraban invertidos en instrumentos financieros denominados en dólares emitidos por el gobierno central, bancos comerciales y de servicios múltiples, empresas privadas y fondos de inversión, ...que la variación en el mes de febrero responde a una oscilación del valor en pesos del patrimonio de los afiliados, pero no representada una pérdida sino, temporalmente, un monto menos del valor en dólares que posee cuando se refleja en pesos...que la variación en los montos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados del mes de febrero responde a una situación de carácter temporal de apreciación del peso frente al dólar y las políticas monetarias del Banco Central, aspectos ajenos a la voluntad y capacidad de las administradoras y de esta Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

49. En ese orden, ante los hechos externados y verificadas las pruebas aportadas, este tribunal estima que la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) como entidades reguladoras de las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP Popular, S.A., AFP Reservas, S.A., AFP Crecer, S.A., AFP Siembra, S.A., AFP Atlántico, S.A., y AFP JivMB-BD1, S.A., ha violado el derecho de propiedad de las partes accionantes (...) al reducir los recursos acumulados en sus cuentas de capitalización individual por concepto de su afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que se advierte reducciones considerables en cada una de las cuentas presentadas por los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionantes, al existir una diferencia entre los balances del mes enero del año 2022, mes de febrero del año 2022 y algunos de los balances concernientes al mes de marzo del año 2022 en perjuicio de los afiliados, incumpliendo con dicha actuación con unos de los preceptos legales invocados, concernientes a la parte in fine del artículo 100, que indica que las AFP deben de informar a los afiliados sobre los montos de inversión de cada cartera, sobre su rentabilidad y riesgo; y el artículo 105, sobre la garantía de rentabilidad mínima, ambos textos legales pertenecientes a la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que no demostró, basándose solo en alegatos, el porqué de la reducción de dichos montos y bajo cuales circunstancias o preceptos legales esas deducciones fueron autorizadas, situación ésta de las cuales las partes accionantes no tenían conocimiento en virtud de que no fueron informadas.

50. En tal virtud, este tribunal entiende pertinente declarar procedente la presente acción constitucional de amparo de cumplimiento, y, en consecuencia, ordenar a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en su condición de entidad reguladora de las Administradoras de Fondo de Pensiones AFP Popular, S.A., AFP Reservas, S.A., AFP Crecer, S.A., AFP Siembra, S.A., AFP Atlántico, S.A., y AFP JMMB-BDI, S.A., dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 100 y 105 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, antes señalados, conforme los motivos que fueron expuesto a favor de las partes accionantes (...)

51. Respecto del pedimento planteado por los accionantes, en el sentido de ordenar a la Superintendencia de Pensiones (SPEN), ejecutar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sanciones administrativas en perjuicio de las Administradoras de Fondo de Pensiones AFP Popular, S.A.; AFP Reservas, S.A.; AFP Crecer, S.A.; AFP Siembra, AFP, S.A.; AFP Atlántico, S.A. y AFP JMMB-BDI, S.A.; este Tribunal 10 rechaza por cuanto el ejercicio punitivo en la esfera administrativa comporta, necesariamente, y en forma previa, un tracto sucesivo de actuaciones y diligencias procesales, preestablecidas en la noma (investigación, formulación de cargos, defensa, etc.), correspondiendo a la Administración de que se trate el ejercicio de dicha facultad, por lo que acoger la referida solicitud significaría una intromisión innecesaria de un poder público en otro. Lo decidido en este fundamento vale decisión sin que sea preciso hacerlo Constar en el dispositivo de la sentencia.

53. Que, como consecuencia del incumplimiento de los preceptos legales antes invocados, este tribunal entiende pertinente conminar a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en su condición de entidad reguladora de las Administradoras de Fondo de Pensiones AFP Popular, S.A., AFP Reservas, S.A.; AFP Crecer, S.A.; AFP Siembra, S.A.; AFP Atlántico, S.A.; y AFP JMMB-BDI, S.A.; a ajustarse a los requerimientos de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y restituir los valores reducidos a las partes accionantes, conforme las deducciones realizadas en cada una de las cuentas presentadas por dichos afiliados en el mes enero del año 2022, mes de febrero del año 2022 y algunos de los balances concernientes al mes de marzo del año 2022 en perjuicio de los afiliados no haberlo hecho conforme indica la ley, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta sentencia. (SIC)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión

La parte recurrente, Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A., Administradora de Fondos Pensiones Popular, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S. A. y Administradora de Fondo de Pensiones Crecer, S. A., pretende que se acoja el recurso de revisión, alegando que:

39. Luego de dejar claro que el presente recurso de revisión constitucional es admisible al observar los requerimientos contenidos en la LOTCPC, es oportuno desarrollar los argumentos que en cuanto al fondo justifican la revocación de la Sentencia Núm. 03002-2022-SSEN-00327 de fecha 3 de agosto de 2022, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por inobservar: (a) los precedentes sentados por ese Honorable Tribunal en las Sentencias TC/0130/19 del 29 de mayo de 2019 y TC/0252/21 del 31 de agosto de 2021; y, (b) las garantías que componen el derecho fundamental al debido proceso, específicamente la obligación de emitir una decisión coherente y razonada (artículo 69 de la Constitución), así como el contenido esencial del derecho a la seguridad social (artículo 60 de la Constitución).

A. La Sentencia recurrida desconoce los precedentes constitucionales.

(A.1) Inobservancia de la Sentencia TC/0130/19 de fecha 29 de mayo de 2019: Improcedencia por tratarse de un asunto de mera legalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. *Durante el conocimiento del amparo de cumplimiento, las recurrentes solicitaron la improcedencia de la acción por tratarse de un asunto de mera legalidad. En síntesis, las Administradoras de Fondos de Pensiones sostuvieron que en este caso el reclamo de tutela de los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes estaba fundado en un alegato de supuesta ilegalidad con respecto a la administración y gestión de los fondos de pensiones que escapa del control del juez de amparo.*

41. *De cara a este planteamiento, el tribunal a-quo dispuso lo siguiente:*

Visto que el propósito de la presente acción constitucional persigue, conforme fue anteriormente expuesto, que el Tribunal conmine a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a cumplir con un deber legal presuntamente omitido, sobre la base de resultar los accionantes supuestamente afectados en su derecho de propiedad, con serias implicaciones en el ámbito de la seguridad social; es el criterio de la sala que lo pretendido por los accionantes se enmarca del carácter meramente legal atribuibles a las -Administradoras de Fondos de Pensiones y demás concluyentes y. se inscriben por el contrario. dentro de los contornos materiales del amparo de cumplimiento previsto por el artículo 104 y siguientes de la Ley Núm. 137-11 de 13 de junio, razón por la cual procede rechazar dicho medio de inadmisión, valiéndose decisión y sin que sea preciso hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. *Lo anterior demuestra una grave incongruencia en el razonamiento de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo que deja sin fundamento su decisión en cuanto a este incidente. Decimos esto, pues el tribunal a-quo sostiene, por un lado, que lo pretendido por los accionantes se enmarca -dentro- del carácter meramente legal atribuible a las -Administradoras de Fondos de Pensiones- y, por otro lado, de manera inexplicable, indica que se inscribe, por el contrario, dentro de los contornos materiales del amparo de cumplimiento. Estas afirmaciones son claramente contradictorias, lo que justifica la revocación de la Sentencia recurrida.*

43. *Pero además, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo inobserva el precedente sentado por ese Honorable Tribunal en la Sentencia TC/0130/19 de fecha 29 de mayo de 2019, en la cual se dispuso lo siguiente:*

En ese orden, cabe precisar que del estudio de la sentencia es apreciable la situación de que el tribunal a-quo procedió a rechazar la acción de amparo de cumplimiento, realizando ponderaciones que en vez de determinar si era posible ordenar el cumplimiento de una norma legal o administrativa para la salvaguarda de un derecho fundamental, tiende hacer apreciaciones de legalidad ordinaria sobre la situación litigiosa que tuvo bajo su conocimiento.

En sintonía con las consideraciones anteriores, cabe señalar que al ser la acción de amparo de cumplimiento la vía donde se procura constreñir a un funcionario o autoridad pública, para que dé



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento a una ley o acto administrativo con el objeto de salvaguardar un derecho fundamental afectado, los jueces que conocen de ella no tienen la potestad de realizar estimaciones o ponderaciones de legalidad ordinaria que estén destinadas en declarar la existencia o extinción de un derecho: o enjuiciar la legitimidad de un acto o actuación administrativa en favor de una de las partes.

Las imposibilidades que tiene el juez de amparo de realizar tales apreciaciones de legalidad ordinaria, se desprenden de lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los procedimientos constitucionales, el cual solo limita las actuaciones del juez a identificar la norma legal o acto administrativo que ha sido incumplido por un funcionario o autoridad pública, así como a establecer si esa actuación ha tenido por resultado la vulneración de un derecho fundamental del peticionario.

En vista de lo precedentemente expuesto, este tribunal considera que la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata obró incorrectamente, al pronunciar el rechazo de la acción de amparo de cumplimiento realizando apreciaciones declarativas de derechos acerca de si la propiedad de los señores Markus Wischenbart y Anja Wischenbart está ubicada o no dentro de un área verde, razón por la cual procede su revocación por haber inobservado la regla procesal que está dispuesta en la sentencia TC/0156/17 y en el artículo 110 de la Ley núm. 137-11, además de involucrarse en cuestiones de legalidad ordinaria que no son de su competencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. *Vale decir que, en esa misma decisión -una vez revocada la sentencia y retenido el fondo de la acción originaria-, ese Honorable Tribunal expresó lo siguiente:*

En lo relativo a la pretensión de la parte accionante, si bien es cierto que la misma está destinada, en un principio, a procurar el cumplimiento de las normas dispuestas en los artículos 106, 107 de la Ley núm. 108-05; 178, 179 y 181 de la Ley núm. 176-07, en lo concerniente a la protección de un alegado bien de dominio público, en específico la desafectación de un área verde, no menos cierto es que su objeto fundamental está orientado en que se disponga el desalojo y demolición de la propiedad de los señores Markus Wischenbart y Anja Wischenbart, bajo la premisa de que ocupan una parcela que supuestamente es un bien municipal.

En ese orden, este órgano de justicia constitucional especializado entiende necesario señalar que al quedar condicionada la aplicación de las normas contenidas en las leyes 108-05 y 176-07 a una comprobación previa, donde debe determinarse la situación jurídica real de la parcela donde está ubicada la propiedad hace necesario que en el presente proceso deban realizarse ponderaciones jurídicas sobre la legitimidad de la posesión que ostentan los intervinientes forzosos, sobre el bien que están ocupando en calidad de propietarios, cuestión esta que escapa de la competencia del juez de amparo.

Por ello, la presente acción de amparo de cumplimiento es improcedente, pues pese a haberse cumplido con los requisitos de forma la misma está supeditada a comprobaciones previas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarativas de derecho común a favor de una de las partes, y no a procurar solo el constreñimiento de un funcionario o autoridad pública para que dé cumplimiento a una norma legal o administrativa con el objeto de salvaguardar un derecho fundamental afectado por una inacción.

En lo relativo a la petición de entrega de los planos y los pagos de impuestos correspondientes que estén relacionados con el bien ocupado por los intervinientes forzosos, debemos precisar que la misma es ajena a la naturaleza del amparo de cumplimiento, en razón de que los jueces que conocen de dicha acción no tienen la potestad de disponer la entrega a los particulares de documentaciones que están relacionados a derechos reales y personales de terceros, sino el de procurar la ejecución de una norma legal o administrativa cuya omisión cause una conculcación de derechos.

45. *Este criterio ha sido reiterado por ese Honorable Tribunal en otras decisiones. Por ejemplo, en la Sentencia TC/0381/20 se dispuso lo siguiente:*

De lo anterior se infiere, que tal y como falló el juez de amparo, dicho conflicto requiere un análisis exhaustivo de dichas normas, y el cual recae en la validez de actos administrativos dictados por la administración [en este caso, la carta de exención del pago de la tasa a pagar para la construcción de los proyectos de viviendas a bajo costo], cuestión de legalidad para la cual se han establecido otros mecanismos judiciales de defensa de los intereses envueltos Este tribunal constitucional considera, al igual que el juez a quo, que el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conflicto entre las partes se genera por la interpretación de la aplicación de la Ley Núm. 189-11, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, respecto al artículo 9 de la Ley Núm. 6160-63, que establece el pago de una tasa para la tramitación de las autorizaciones proyectos de construcción (...).

En consecuencia, tal y como lo estableció el juez de amparo, se trata de un conflicto de legalidad —cuestión que no puede ser resuelta mediante el amparo de cumplimiento— y no así de la vulneración de derechos fundamentales.

46. De igual forma, en la Sentencia TC/0103/21 ese Honorable Tribunal afirmó que:

En lo relativo a la pretensión de la parte accionante, si bien es cierto que la misma está destinada, en principio, a procurar el cumplimiento de los artículos 64 y 39, párrafo, de la Ley Orgánica Núm. 630-16, del 28 de julio de 2016, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, para que le sea reconocida la condición de funcionario de carrera, y la aplicación del artículo 6 de la Ley Núm. 41-08 de Función Pública; no menos cierto es que su objeto fundamental está orientado a lograr su inclusión en la nómina de dicha institución, Ministerio de Relaciones Exteriores, y al pago de los salarios dejados de percibir desde su desvinculación laboral el veintinueve (29) de noviembre del dos mil diecisiete (2012) hasta la fecha en que fue interpuesta la acción de amparo, nueve (9) de julio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos mil diecinueve (2009), y su posterior inclusión como funcionario de la carrera diplomática.

En ese orden, este tribunal entiende necesario señalar que al quedar condicionada la aplicación de la Ley Núm. 630-16, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior; y, la Ley Núm. 41-08, de Función Pública, a una comprobación previa, donde se debe determinar la situación jurídica del accionante; y es que en la especie resulta necesario que se deban realizar ponderaciones jurídicas sobre la legitimidad que ostenta el señor Alexander de la Rosa Garabito, cuestión que escapa de la jurisdicción de amparo.

En ese sentido, este colegiado entiende que la presente acción de amparo de cumplimiento es improcedente, pues la misma está supeditada a comprobaciones previas declarativas de derecho común a favor de una de las partes, y no a procurar solo el constreñimiento de un funcionario o autoridad pública para que dé cumplimiento a una norma legal o administrativa con el objeto de salvaguardar un derecho fundamental afectado por una inacción.

47. En definitiva, a juicio de ese Honorable Tribunal, la acción de amparo de cumplimiento no procede para resolver asuntos que ameritan ponderaciones de legalidad ordinaria. Estos asuntos se verifican cuando se realizan apreciaciones sobre: (a) la existencia o extinción de un derecho; (b) la determinación de la situación jurídica de los accionantes; o, (c) la legitimidad de un acto a una actuación administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. *En este caso, si bien es cierto que la acción de amparo se sustentaba en el cumplimiento de los artículos 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley Núm. 8701, no menos cierto es que su objeto fundamental estaba orientado a la restitución de unos fondos que supuestamente fueron sustraídos de forma i Administradoras de Fondos de Pensiones. Así lo reconoce el propio tri al afirmar que los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes le solicitaron ordenar la restitución de los ahorros que habían sido ilegalmente retenidos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados.*

49. *De lo anterior se infiere que la aplicación de las normas contenidas en la Ley Núm. 87-01 estaba condicionada a una comprobación previa: la verificación de la supuesta sustracción de los fondos por parte de las recurrentes. Dicho de otra forma, era necesario realizar previamente apreciaciones sobre la legitimidad de las actuaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones para poder determinar si ciertamente existía -o no- un incumplimiento de las disposiciones normativas.*

50. *En ese sentido, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo: (a) por un lado, efectuó apreciaciones declarativas sobre el derecho de propiedad de los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes sobre sus cuentas de capitalización individual; y, (b) por otro lado, enjuició la legitimidad de las actuaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones, afirmando que éstas efectivamente habían realizado deducciones «ilegales» de las cuentas de capitalización individual.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. *Siendo esto así, no hay dudas de que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo realizó ponderaciones o apreciaciones de legalidad ordinaria sobre la gestión y administración de los fondos de pensiones, las cuales escapan de la competencia del juez de amparo de cumplimiento, inobservando así el precedente sentado por ese Honorable Tribunal en la Sentencia TC/0130/19 del 29 de mayo de 2019. Esta situación justifica por sí sola la revocación de la Sentencia recurrida.*

52. *Llegados a este punto, es importante recordar que las sentencias constitucionales tienen capacidad para vincular y obligar a los poderes públicos, pues éstas no son externas a la Constitución, sino que constituyen fuentes obligatorias para discernir cabalmente su sentido. De ahí que, como bien ha juzgado la Corte Constitucional de Colombia, cuando se ignora o contraría una sentencia constitucional, como ocurre en este caso, se viola directamente la Constitución, en cuanto se aplica de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad a través de la doctrina constitucional que le corresponde fijar.*

(A.2) Inobservancia de la Sentencia TC/0252/21 de fecha 31 de agosto de 2021: Improcedencia por tratarse de un problema interpretativo.

53. *En adición a los asuntos de mera legalidad, ese Honorable Tribunal ha señalado que la acción de amparo de cumplimiento es improcedente cuando la tutela de los derechos fundamentales lesionados depende de problemas de interpretación de la ley, es decir,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dificultades interpretativas ante lagunas normativas. Esto en el entendido de que el amparo de cumplimiento está diseñado para tutelar derechos frente al incumplimiento de una obligación legal o administrativa de naturaleza «cierta, específica y concreta.

54. *En palabras de ese Honorable Tribunal, citando a su homólogo peruano:*

Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: (a) Ser un mandato vigente; (b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; (c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; (d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, (e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

55. *Continúa ese Honorable Tribunal indiciando, al evaluar el presunto mandato legal contenido en el artículo 29 de la Ley Núm. 176-07²⁹, lo siguiente:*

En la especie, el estudio del expediente pone de relieve que los bienes cuya transferencia demanda el amparista a su favor por efecto de la indicada Ley núm. 176-07 se encuentran titulados y registrados a favor

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Ayuntamiento del Distrito Nacional, algunos adquiridos por donación, otros por permuta; -este ayuntamiento- señala que lo utiliza como fuente de ingresos y el Ayuntamiento de Santo Domingo Este indica que son áreas de servicio público o áreas verdes.

En virtud de la anterior discusión, resulta evidente que la condición de bienes privados o patrimoniales que enarbola el Ayuntamiento del Distrito Nacional por efecto de ser titular del registro de las parcelas y por haber adquirido por donación una parte de los terrenos y otros por permuta, los cuales alega usa como fuente de ingresos, no queda del todo clara frente a la invocación del amparista de que se trata de bienes de dominio público. Tal discusión tiene, evidentemente, un carácter controvertido y dirimente, y que tiende más bien a perseguir adjudicar el derecho de propiedad a una u otra parte, pues el contenido del artículo 29. cuyo cumplimiento se demanda, no es claro en cuanto al alcance de los bienes patrimoniales que puede retener un ayuntamiento.

En la especie, es evidente que el artículo 29 de la Ley núm. 176-07, cuya ejecución se reclama cumplimiento, especialmente en sus párrafos I y II, está sujeto a controversia compleja y a interpretaciones dispares, que hacen [que] el mandato que se solicita por medio de la presente acción carezca de claridad en cuanto a cómo resolver los conflictos relativos a cuando un bien es patrimonial a favor de un ayuntamiento contando con el debido registro inmobiliario, y cuando este es de dominio público, por lo que procede declarar la improcedencia de la presente acción.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

56. *De lo anterior se infiere que, dada la naturaleza excepcionalísima de la acción de amparo, el mandato normativo cuyo cumplimiento se exige debe ser: (a) cierto específico y concreto; (b) de aplicación directa, esto es, no dependientes de la acreditación de algún presupuesto habilitante; y, (c) libres de problemas interpretativos sobre su contenido normativo. De ahí que, en ausencia de cualquiera de estas características, la acción de amparo debe ser declarada improcedente.*

57. *En este caso, los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes intentaron construir -en base a una interpretación antojadiza y parcial- un mandato legal de restitución de fondos como consecuencia de las reducciones proyectadas en el rendimiento acumulado de las inversiones denominadas en dólares, lo cual no se desprende de forma cierta, específica y concreta de la Ley Núm. 87-01. En efecto, es ostensible que la reclamación de los recurridos respondía a un ejercicio ficticio y distorsionado de las normas legales del sistema de pensiones.*

58. *Siendo esto así, y en vista de que los artículos 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley Núm. 87-01 no obligan de forma clara a restituir fondos como consecuencia del comportamiento de los mercados financieros, las Administradoras de Fondos de Pensiones plantearon la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento por tratarse de un problema interpretativo que obliga a un análisis exhaustivo sobre el contenido normativo de estas disposiciones y las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. *En respuesta a este incidente, el tribunal a-quo se limitó a señalar lo siguiente:*

En lo tocante a la inadmisión fundamentada en la improcedencia planteado por las Administradoras de Fondos de Pensiones de acuerdo con lo cual la acción intervenida adolece de falta de concreción y carácter específico conducentes a problemas interpretativos cuya resolución escapa a los márgenes de maniobra del juez de amparo, es el criterio de la sala que, su resolución implica, irremediablemente, hurgar aspectos del fondo del caso, razón por la cual procede diferir dicho incidente con el fondo.

60. *Es evidente que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo incurrió en una falta de motivación, lo que justifica la revocación de la Sentencia recurrida, pues sólo se conformó con señalar que el análisis de este incidente conllevaría hurgar aspectos del fondo del caso sin explicar porque no eran aplicables los criterios fijados por ese Honorable Tribunal. Dicho de otra forma, el tribunal a-quo no otorgó consideraciones suficientes que permitan determinar el razonamiento que fundamenta su decisión y, en consecuencia, la inaplicación en la especie de los precedentes constitucionales.*

61. *Pero además, es claro que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo inobservó el criterio vinculante contenido en la citada Sentencia TC/0252/21 de fecha 31 de agosto de 2021, pues, si bien reconoce que el mandato legal cuyo cumplimiento exigían los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes no era manifiesto, es decir, cierto, específico y concreto, lo que obligaba a analizar aspectos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de fondo para determinar su existencia, procedió a declarar procedente la acción de amparo.

62. En este caso, Honorables Magistrados, salta a la vista que el contenido de los artículos 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley Núm. 87-01 está sujeto a interpretaciones dispares con respecto al procedimiento de notificación de los afiliados, el mantenimiento de la rentabilidad mínima real y las obligaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones, las cuales hacen que el mandato exigido por los recurridos carezca de especificidad, siendo su esclarecimiento una competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en atribuciones ordinarias.

63. Siendo esto así, no hay dudas de que el tribunal a-quo, al reconocer su competencia para conocer de la acción de amparo a través de una escasa -o, más bien, nula argumentación, desconoció el precedente sentado en la Sentencia TC/0252/21 del 31 de agosto de 2021, lo que justifica la revocación de la Sentencia recurrida.

B. La Sentencia recurrida vulnera derechos fundamentales.

64. Luego de demostrar que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo inobservó los precedentes constitucionales sentados por ese Honorable Tribunal, a seguidas demostraremos las violaciones a los derechos fundamentales de la parte recurrente. En síntesis, el tribunal a-quo inobservó: (B. 1) por un lado, el derecho fundamental al debido proceso (artículo 69 de la Constitución); y, (B.2) por otro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lado, el derecho fundamental a la seguridad social (artículo 60 de la Constitución). Veamos.

(3.1) Vulneración del derecho al debido proceso.

65. El artículo 69 de la Constitución establece que toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por -un conjunto- de garantías mínimas. De este artículo se infiere que el debido proceso no se agota con la simple participación de la persona en el desarrollo del procedimiento jurisdiccional, sino que además exige el sometimiento de los poderes públicos a un conjunto de garantías destinadas a limitar las actividades del Estado.

66. En efecto, como bien se colige del citado artículo 69 de la Constitución, el debido proceso abarca el cumplimiento de supuestos tales como: (a) el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; (b) el derecho a ser oído, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial; (c) el derecho a la presunción de inocencia; (d) el derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; (e) el derecho a la cosa juzgada y el principio non bis in ídem; (f) el derecho a un proceso preestablecido por la ley; (g) el derecho a la motivación de las decisiones; y, (h) el derecho a los recursos.

67. En palabras de ese Honorable Tribunal:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal.

68. En este caso, la violación del derecho fundamental al debido proceso se produce como consecuencia de la actuación de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo al incurrir en una falta de motivación. Esto en el entendido de que el tribunal a-quo: (a) por un lado, no realizó una exposición concreta y precisa de las razones jurídicas que sustentan su decisión; y, (b) por otro lado, incurrió en graves incongruencias que dejan sin base legal su razonamiento. A seguidas nos referiremos sobre estos aspectos.

(B. 1.1) El derecho a la motivación de las sentencias.

69. El derecho a la motivación constituye una de las debidas garantías del artículo 69 de la Constitución, pues asegura que los órganos públicos realicen una aplicación lógica y razonada de las leyes. Este derecho obliga a los órganos jurisdiccionales a motivar adecuadamente sus decisiones, a fin de evitar resoluciones que, si bien están sustentadas en disposiciones legales, contengan contradicciones internas o errores lógicos que hagan de éstas decisiones manifiestamente irrazonables.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. En palabras de ese Honorable Tribunal, la debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva consagrados en las disposiciones de los artículos 68 y 69 de la Constitución, de modo que debe existir una argumentación clara, completa, legítima y lógica de la normativa vigente aplicable a la resolución de cada cuestión judicial.

71. Continúa ese Honorable Tribunal señalando que:

Para que exista una exposición concreta y precisa de las razones jurídicas que sustentan una decisión, el juzgador debe: (a) desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamenta su decisión; (b) exponer de forma concreta y precisa cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; (c) manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; (d) evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y (e) asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.

72. En otras palabras, el deber de motivación no queda satisfecho con la mera enunciación de las disposiciones legales y reglamentarias, sino que requiere de la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas que se aplicarán. Por tanto, una decisión es infundada cuando carece de un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

análisis claro, completo, legítimo y lógico del órgano jurisdiccional, en cuanto a su decisión y a las razones jurídicas que la determinan, comprendiendo todas las cuestiones sometidas a su decisión.

73. En este caso, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo inobservó el derecho a la motivación de las decisiones jurisdiccionales, debido a que no realizó una exposición concreta y precisa sobre la aplicación de las normas contenidas en la Ley Núm. 87-01. En efecto, el tribunal a-quo se conformó con indicar lo siguiente:

En ese orden, ante los hechos externados y verificadas las pruebas aportadas, este tribunal estima que la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) como entidad reguladora de las Administradoras de Fondos Pensiones (...) ha violado el derecho d propiedad de las partes accionantes, señores -Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes- (...), al reducir los recursos acumulados en sus cuentas de capitalización individual por concepto de su afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que se advierte reducciones considerables en cada una de las cuentas presentadas por los accionantes, al existir una diferencia entre los balances del mes de enero del año 2022, mes de febrero del año 2022 y algunos de los balances concernientes al mes de marzo del año 2022 en perjuicio de los afiliados, incumpliendo con dicha actuación con unos de los preceptos legales invocados, concernientes a la parte in fine del artículo 100, que indica que las -Administradoras de Fondos de Pensiones- deben de informar a los afiliados sobre los montos de inversión de cada cartera sobre su rentabilidad y riesgo: y el artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1051 sobre la garantía de rentabilidad mínima, ambos textos legales pertenecientes a la Ley Núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que no demostró, basándose en alegatos, el porqué de la reducción de dichos montos y bajo cuales circunstancias preceptos legales esas deducciones fueron autorizadas, situación ésta de las cuales las partes accionantes no tenían conocimiento en virtud de que no fueron informadas.

74. De lo anterior se infiere que el tribunal a-quo sustentó su decisión en los artículos 100 y 105 de la Ley Núm. 87-01. Estos artículos disponen lo siguiente:

Artículo 100. Administración de varias carteras de inversión. Las Administradoras de Fondos de Pensiones podrán operar varias carteras de inversión con una composición distinta de instrumentos financieros atendiendo diversos grados de riesgos y de rentabilidad real, sin perjuicio de lo que dispone el Artículo 103. Las Administradoras de Fondos de Pensiones informaran en forma detallada a la Superintendencia de Pensiones, con la periodicidad que esta determine, sobre dicha composición, así como los montos de inversión de cada cartera. Los afiliados recibirán información sobre las mismas, especialmente sobre su rentabilidad y riesgo, y tendrán derecho a decidir anualmente en cuál de las carteras que administra la Administradoras de Fondos de Pensiones desean colocar la totalidad de su cuenta individual.

Artículo 105. Garantía patrimonial de rentabilidad mínima. Cuando en un determinado mes la rentabilidad mínima fuese inferior a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rentabilidad real de los últimos doce meses y no fuese cubierta con la reserva de fluctuación de rentabilidad, la Administradora de Fondos de Pensiones deberá cubrirla en cinco días hábiles a partir del reconocimiento del déficit por la Superintendencia de Pensiones, con cargo a la cuenta garantía de rentabilidad, debiendo reponer dichos activos durante los próximos 15 días corridos, luego del plazo de cinco días señalados. Si los recursos de la reserva de fluctuación de rentabilidad y de garantía de rentabilidad no fuesen suficientes para completar la rentabilidad mínima, la AFP completara la diferencia de su propio patrimonio.

75. Del contenido de estos artículos se desprenden las siguientes preguntas: ¿Las Administradoras de Fondos de Pensiones no informaron a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) sobre la composición de los instrumentos financieros adquiridos con los fondos de pensiones? ¿Los recurridos no recibieron información sobre el balance de sus cuentas de capitalización individual? ¿Cuál fue el rendimiento mínimo real en el mes de febrero del año 2022? ¿Las recurrentes estuvieron por debajo de la rentabilidad mínima normativa? ¿Era necesario utilizar la reserva de fluctuación de rentabilidad? ¿En qué consiste esta reserva? Ninguna de estas preguntas fueron respondidas por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

76. Siendo esto así, es ostensible que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo se conformó con realizar una enunciación genérica de los artículos 100 y 105 de la Ley Núm. 87-01 sin explicar de forma clara, completa, legítima y lógica como éstos fueron



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulnerados por las actuaciones u omisiones de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y las Administradoras de Fondos de Pensiones.

77. Honorables Magistrados, dos cuestiones eran necesarias analizar para determinar el cumplimiento -o no- de los citados artículos 100 y 105 de la Ley Núm. 87-01: (a) por un lado, el procedimiento de notificación a los afiliados de los instrumentos adquiridos con los fondos de pensiones; y (b) por otro lado, la rentabilidad mínima real del sistema en el mes de febrero del año 2022 y los porcentajes proyectados por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Estos aspectos fueron completamente inobservados por el tribunal a-quo, lo que generó la adopción de una decisión totalmente errada.

78. En cuanto al primer aspecto, es oportuno indicar que, conforme el artículo 100 de la Ley Núm. 87-01, los afiliados tienen los siguientes derechos: (a) el derecho a recibir información sobre la composición de los títulos y/o instrumentos financieros adquiridos con los fondos de pensiones y su rentabilidad acumulada; y, (b) el derecho a decidir anualmente en cuál de las carteras que administran las Administradoras de Fondos de Pensiones desean colocar la totalidad de su cuenta individual.

79. En el presente caso, es un hecho incontrovertido que los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes fueron notificados sobre el balance de sus cuentas de capitalización individual. El contenido de estos balances incluye los aportes obligatorios y voluntarios, el rendimiento acumulado, la proyección de sus fondos y los instrumentos financieros adquiridos con sus ahorros previsionales. Estas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informaciones son ofrecidas en observancia de la Resolución Núm. 437-20, sobre los Procesos Operativos para las Administradoras de Fondos de Pensiones de fecha 18 de noviembre de 2020, dictada por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

80. *De igual forma, es importante aclarar que, dado que en nuestro mercado de valores no existe una gran diversidad de títulos y/o instrumentos financieros, la mayor parte de las inversiones denominadas en dólares está en bonos emitidos por el Estado. Efecto, tal y como se muestra en la siguiente gráfica, más del 70% de los ahorros previsionales invertidos en dólares está en títulos de deudas del Gobierno Central. Veamos.*

Inversiones de los Fondos de Pensiones en USD\$ Al 30 de Junio 2022 RD\$	
Sub-Sector Económico / Emisor	Total Valor de Mercado
Sector Gobierno Central	159,150,105,631.88
Bancos Comerciales y de Servicios Múltiples	1,130,327,220.08
Empresas Privadas	12,294,326,699.32
Fondos de Inversión	29,372,790,218.46
Fideicomisos de Oferta Pública	537,564,966.35
TOTAL INVERSIONES	202,485,114,736.09

81. *Esta gráfica demuestra que no existe una gran diversidad de carteras de inversión. Las Administradoras de Fondos de Pensiones invierten mayormente en deudas estatales y fondos cerrados de inversión, ya que ofrecen altos rendimientos sin que generen mayores riesgos. Los afiliados del sistema de pensiones son mensualmente informados sobre estos instrumentos de inversión, teniendo la*

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prerrogativa de elegir anualmente el título de su preferencia entre los portafolios de activos disponibles.

82. *En este caso, los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes no notificaron su inconformidad con los instrumentos financieros adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones y tampoco manifestaron su deseo de modificar su cartera de inversión. Siendo esto así, es evidente que no hubo un incumplimiento del artículo 100 de la Ley Núm. 87-01, como infundadamente sostiene el tribunal a-quo, ya que: (a) por un lado, las recurrentes informaron a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) sobre la composición de los instrumentos adquiridos con los fondos de pensiones; y, (b) por otro lado, los recurridos fueron notificados sobre el balance de su cuenta de capitalización individual, incluyendo la información sobre la cartera de inversión adquirida con sus ahorros previsionales, sin que éstos hayan manifestado su deseo de cambiar los títulos y/o instrumentos de deuda emitidos por el Estado.*

83. *En cuanto al segundo aspecto, es importante recordar que en el mes de febrero del año 2022 el promedio de rentabilidad mínima real del sistema fue de 0.28⁰%, estando todas las entidades por encima de -1.72% (rentabilidad mínima requerida).*

84. *Lo anterior puede proyectarse también en términos nominales. En este caso, el promedio de la rentabilidad nominal acumulada de los fondos de pensiones fue de 9.30%. Para obtener la rentabilidad mínima nominal se debe multiplicar la rentabilidad mínima real (-1.72%) con la tasa de inflación (8.98%). Siendo esto así, la rentabilidad mínima*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nominal al mes de febrero fue de 7.12%, estando todas las Administradoras de Fondo de Pensiones por encima de este porcentaje. Veamos

FONDO	ENERO		FEBRERO	
	HISTÓRICA	ÚLTIMOS 12 MESES	HISTÓRICA	ÚLTIMOS 12 MESES
PROMEDIO CCI ¹	4.76 %	2.92 %	4.66 %	-0.01 %
ATLÁNTICO	5.45 %	4.32 %	5.27 %	1.99 %
CRECER	4.71 %	4.13 %	4.63 %	1.49 %
IMMB-BDI	5.79 %	3.55 %	5.27 %	1.98 %
POPULAR	4.62 %	2.47 %	4.52 %	-0.55 %
RESERVAS	4.94 %	2.80 %	4.84 %	0.18 %
ROMANA	4.54 %	2.86 %	4.52 %	0.11 %
SIEMBRA	4.84 %	2.28 %	4.73 %	-1.15 %
PROMEDIO REPARTO INDIVIDUALIZADO	6.31 %	4.08 %	6.25 %	2.25 %
RESERVAS	4.89 %	4.92 %	4.83 %	2.89 %
BANCO CENTRAL	7.37 %	3.46 %	7.31 %	1.77 %
FONDO DE SOLIDARIDAD SOCIAL	5.36 %	5.14 %	5.29 %	2.73 %
PROMEDIO SISTEMA ¹	4.88 %	3.12 %	4.78 %	0.28 %

1/ Promedio ponderado sobre la base del patrimonio de los Fondos de Pensiones. No incluye INABIMA.

85. *Estas gráficas demuestran que la rentabilidad mínima real en el mes de febrero del año 2022 no estuvo por debajo de la rentabilidad real proyectada por las recurrentes en los últimos doce (12) meses. Así lo reconoce la propia Superintendencia de Pensiones (SIPEN), al afirmar que al cierre de febrero, no existe un fondo de pensiones que se encuentre por debajo de la rentabilidad mínima exigida.*

86. *Así las cosas, es evidente que en este caso no se incumplió con el artículo 105 de la Ley Núm. 87-01, como sostiene erróneamente el tribunal a-quo, toda vez que, al observarse la rentabilidad mínima normativa, no era necesario utilizar la reserva de fluctuación de rentabilidad. Dicho de otra forma, las recurrentes mantuvieron en el mes de febrero del año 2022 la garantía patrimonial de la rentabilidad*

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mínima, por lo que no fue necesario compensar con cargo a la Cuenta de Garantía de Rentabilidad.

87. Aquí resulta oportuno indicar que la rentabilidad nominal histórica anualizada de los fondos de pensiones al 28 de febrero del año 2022 fue de 11.58%, lo que demuestra que su rendimiento ha sido constante en el tiempo. Esta estabilidad en el rendimiento acumulado tiene efectos positivos en el patrimonio de los fondos de pensiones, Por ejemplo, en la siguiente gráfica se puede observar un incremento en el patrimonio como consecuencia del rendimiento de las inversiones.

88. Llegados a este punto, reiteramos: Ninguno de estos aspectos fue analizado por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Siendo esto así, no hay dudas de que dicho tribunal incumplió su deber de motivación y, por tanto, inobservó el derecho fundamental a un debido proceso. Para que no haya dudas con respecto a esta afirmación, a seguidas someteremos la Sentencia recurrida al test de la debida motivación contemplado en la Sentencia TC/0009/13 del 11 de febrero del 2013.

89. Para ese Honorable Tribunal Constitucional, existe una exposición concreta y precisa de las razones jurídicas que sustentan una decisión jurisdiccional cuando:

a Se desarrolla de forma sistemática los medios en que se fundamenta la decisión. Las consideraciones de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo pueden dividirse en cuatro partes: (a) la mera enunciación de disposiciones normativas; (b) las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apreciaciones declarativas sobre el derecho de propiedad de los recurridos; (c) la supuesta reducción proyectada en los balances de las cuentas de capitalización individual; y, (d) la aplicación de los artículos 100 y 105 de la Ley Núm. 87-01. Estas consideraciones fueron desarrolladas de forma aislada e inconsecuente, sin que se estableciera una correlación entre las mismas. De hecho, el tribunal a-quo ni siquiera se refirió a los medios presentados por las recurrentes con respecto a la observancia de la rentabilidad mínima normativa y al incremento del rendimiento acumulado en los meses subsiguientes al mes de febrero, sino que se conformó con señalar que la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), al supuestamente reducir los recursos acumulados en las cuentas de capitalización individual, incumplió con uno de los preceptos legales invocados, concernientes a la parte in fine del artículo 100 (...) y el artículo 105, sobre la garantía de rentabilidad mínima. Esto demuestra que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo no desarrolló sistemáticamente los medios que sustentan su decisión, ni sus motivaciones de acuerdo con las inquietudes planteadas por las partes.

b Se exponen de forma concreta y precisa cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar. El tribunal a-quo no realizó una correlación concreta y precisa entre las disposiciones normativas que sustentan su decisión (artículos 100 y 105 de la Ley Núm. 87-01) y los hechos fácticos que caracterizan al caso en cuestión. En efecto, dicho tribunal se limitó a hacer referencia a las disposiciones normativas de la Ley Núm. 87-01 y luego, de manera inexplicable, sostuvo que en este caso se incumplió con los artículos 100, parte in fine, y 105 de la referida ley. Estos artículos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reiteramos, se refieren a: (a) por un lado, la administración de las carteras de inversión y la notificación de los balances de las cuentas de capitalización individual; y, (b) la garantía patrimonial de rentabilidad mínima normativa. Nada que ver con supuestas reducciones en los fondos de pensiones.

c Se manifiestan las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada. Tal y como hemos indicado anteriormente, dos aspectos eran imprescindibles analizar para determinar el cumplimiento -o no- de los artículos 100 y 105 de la Ley Núm. 8701: (a) la notificación a los recurridos de los balances de sus cuentas de capitalización individual; y, (b) la rentabilidad mínima requerida al mes de febrero del año 2022 y los porcentajes proyectados por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Pero además, el meollo de la acción de amparo recaía sobre la determinación de los efectos de las reducciones proyectadas en el mes de febrero. Básicamente: ¿Se produjo una reducción material en el rendimiento acumulado o se trata de una disminución coyuntural y transitoria? Esta pregunta no fue respondida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

d Se debe evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción. Es notorio que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo se limitó a enunciar genéricamente las disposiciones normativas de la Ley Núm. 87-01 que supuestamente fueron incumplidas por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y las Administradoras de Fondos de Pensiones,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin explicar su contenido ni su vinculación con el caso en cuestión. En efecto, Honorables Magistrados, sólo basta con observar las páginas 52, 53, 54 y 55 de la Sentencia recurrida para verificar que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo sólo se conformó con transcribir los artículos 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley Núm. 87-01 sin explicar porque son -o no- aplicables en este caso.

e Se debe asegurar que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional. En vista de los aspectos antes indicados, es evidente que la decisión adoptada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo no cumple con legitimar su actuación frente a la sociedad. Todo lo contrario, la Sentencia recurrida genera una situación de inseguridad jurídica que atenta contra la estabilidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

90. En vista de lo anterior, es claro que la Sentencia recurrida no pasa el test de la debida motivación desarrollado por ese Honorable Tribunal, lo que justifica su revocación por inobservar el derecho a la motivación de las decisiones, el cual constituye una de las garantías esenciales del debido proceso. Pero además, en este caso se vulnera este derecho fundamental como consecuencia de las graves incongruencias que dejan sin base legal el razonamiento de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

91. En cuanto a este aspecto, es importante señalar que una de las características esenciales del deber de motivación es la congruencia,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la cual constituye un principio procesal que armoniza la decisión de los órganos jurisdiccionales con las pruebas, las circunstancias fácticas, los antecedentes y los criterios jurisprudenciales, a fin de garantizar el derecho a un debido proceso y a una tutela judicial efectiva.

92. En palabras de ese Honorable Tribunal, las sentencias deben mantener la congruencia entre sus partes motiva y resolutive, para que en el conocimiento del proceso le sea preservado -a las partes- la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, consagrados en el artículo 69 de la Constitución.

93. El principio de congruencia puede adoptar dos modalidades: (a) una externa, que se refiere a la concordancia entre la decisión y las pretensiones de las partes; y, (b) una interna, relacionada con la coherencia que debe existir entre la parte dispositiva de la decisión y las motivaciones otorgadas por los órganos jurisdiccionales en base a las circunstancias fácticas y a las pruebas aportadas por las partes.

94. En este caso, existe una grave incongruencia interna en la Sentencia recurrida, ya que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo utilizó los artículos 100 y 105 de la Ley Núm. 87-01 para ordenar la restitución de los fondos que supuestamente fueron sustraídos de las cuentas de capitalización individual de los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes. Estos artículos, como hemos indicado anteriormente, no tienen nada que ver con la devolución de fondos, sino que se refieren, de un lado, (a) a la notificación de los afiliados de los balances de sus cuentas de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

capitalización individual, lo cual fue cumplido por las Administradoras de Fondos de Pensiones sin que sea un hecho controvertido entre las partes-, y, de otro, (b) a la garantía patrimonial de la rentabilidad mínima, lo que también fue observado por las recurrentes.

95. Pero además, el tribunal a-quo parte de una premisa completamente falsa: reconoce una reducción material en las cuentas de capitalización individual de los afiliados como consecuencia de la disminución proyectada en el rendimiento acumulado en el mes de febrero del año 2022. Esta premisa no guarda relación o, más bien, no resulta ser congruente con las pruebas y las informaciones aportadas por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en su condición de órgano regulador del sistema de pensiones.

96. Para demostrar lo anterior, a modo de ejemplo, a seguidas presentamos varios cuadros con los balances de las cuentas de capitalización individual de algunos de los afiliados que fueron seleccionados por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo para proyectar una supuesta disminución en sus fondos de pensiones.

97. De estos cuadros se infiere que la proyección mensual del rendimiento neto en la moneda nacional es un asunto temporal o transitorio que no afecta el valor total acumulado en las cuentas de capitalización individual de los afiliados. Dicho de otra forma, no hubo una reducción real del total acumulado en las cuentas de capitalización individual, sino más bien una mera proyección en pesos del rendimiento obtenido por la inversión en dólares en el mes de febrero.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dado que en ese mes hubo una apreciación del peso, el monto proyectado -luego de su conversión de dólar a peso fue menor que el del mes de enero, lo que varió luego en los meses subsiguientes.

98. Un pequeño ejemplo: Si fueron aportados 10,000 pesos en los meses de enero y febrero del año 2022 y -producto de su inversión en un instrumento denominado en dólares- generó un rendimiento de 100 dólares, la proyección de este saldo en pesos sería distinta como consecuencia de la fluctuación del dólar. En el mes de enero el rendimiento proyectado sería de 5,787 pesos (100×57.55). En cambio, en el mes de febrero sería de 5,505 pesos ($100 \times$ ¿Eso quiere decir que hubo una reducción de los aportes obligatorios o del rendimiento neto? Evidentemente que no: el aporte (10,000 pesos) y el rendimiento (100 dólares) siguen siendo el mismo. De ahí que en el mes de marzo el rendimiento proyectado sería mayor 5,531 pesos (100×55.31))

99. En el ejercicio anterior, el aporte obligatorio anual del trabajador sería de 120,000 pesos ($10,000 \times 12$) y su rendimiento acumulado, al margen de su proyección en pesos dominicanos, sería de 1,200 dólares (100×12). Por tanto, es claro que, tal y como explicó la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en el mes de febrero del año 2022 no se produjo una pérdida real de dinero, siendo esto una situación usual propia de los mercados financieros y que será temporal debido a que los precios volverán a normalizarse y el valor cuota llegará a los niveles anteriores o se incrementará en mayor proporción, tal y como ocurrió en los meses subsiguientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

100. *En definitiva, Honorables Magistrados, es ostensible que la Sentencia recurrida vulnera el derecho fundamental de las Administradoras de Fondos de Pensiones a un debido proceso (artículo 69 de la Constitución), debido a que: (a) por un lado, no pasa el test de la debida motivación desarrollado por ese Honorable Tribunal, pues se sustenta en enunciaciones genéricas de las disposiciones normativas de la Ley Núm. 87-01 sin que estén correlacionadas de forma concreta y específica con el caso en cuestión, y, (b) por otro lado, contiene graves incongruencias internas que vacían de fundamento el razonamiento de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.*

(B.2) Vulneración del derecho a la seguridad social.

101. *El artículo 60 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. De este artículo se desprende una obligación precisa a cargo del Estado, consistente en el deber de estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social y, en consecuencia, de no adoptar medidas regresivas que afecten los niveles de pensiones previamente otorgados.*

102. *En palabras de ese Honorable Tribunal:*

El derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, como tal inherente a la persona, y es, asimismo, un derecho prestacional, en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medida en que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado". El objetivo de la seguridad social es asegurar el derecho de las personas "a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad.

103. *En términos similares se expresa su homólogo peruano, al afirmar que:*

La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. De ahí que la seguridad social constituye un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad.

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

105. *Para asegurar el desarrollo progresivo del sistema de pensiones -como parte del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)- las*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administradoras de Fondos de Pensiones invierten parte de los ahorros previsionales en instrumentos financieros denominados en dólares. Estas inversiones poseen bondades financieras para los derechos de los afiliados y la estabilidad del sistema, pues contribuye a la rentabilidad del patrimonio de los fondos de pensiones. En efecto, tal y como se expone en la siguiente gráfica, la diversificación de la cartera de inversión en base a títulos en dólares ha incrementado los resultados anuales en un promedio de 1.4%.

106. *En efecto, las cifras que se desprenden de la siguiente gráfica ponen de manifiesto que las inversiones de los fondos de pensiones en instrumentos denominados en dólares conceden estabilidad, pues este tipo de inversión constituyen una alternativa idónea para diversificar los activos financieros y colocar los fondos en instrumentos de una divisa sólida de referencia mundial que ha mostrado fortaleza frente a otras monedas y que suele apreciarse. De ahí que los resultados de las inversiones en dólares suelen ser positivas para los fondos de pensiones que tienen vocación a largo plazo.*

107. *De esta gráfica se infiere que, aunque la variación cambiara ha fluctuado, lo cual constituye una característica ineludible de los mercados financieros, el resultado neto del fondo de pensiones ha sido positivo, beneficiando a los afiliados. El beneficio de la diversificación de la cartera de inversión no solo se observa a nivel promedio, sino que la evolución cambiaria tiene un impacto acumulado positivo sobre los fondos de pensiones que supera los 6,100 millones de pesos, como se muestra a continuación:*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

108. Lo anterior nos permite afirmar que las inversiones de los ahorros previsionales en instrumentos denominados en dólares ha contribuido a asegurar un mayor rendimiento en los fondos de pensiones. Este avance está en peligro con la Sentencia recurrida, pues la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativa ha incentivado a la interposición de acciones judiciales constantes como consecuencia de las variaciones proyectadas en el rendimiento acumulado por la fluctuación del valor del dólar, lo que representa un riesgo sistémico para la estabilidad del sistema de pensiones. De ahí que es claro que la Sentencia recurrida vulnera el contenido esencial del derecho fundamental a la seguridad social, lo que justifica por sí solo su revocación.

En ese sentido, la parte recurrente, Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A., Administradora de Fondos Pensiones Popular, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S. A. y Administradora de Fondo de Pensiones Crecer, S. A., concluyó solicitando:

PRIMERO: En cuanto a la forma, ADMITIR el presente recurso de revisión constitucional en contra de la Sentencia Núm. 030-02-2022-SSEN-00327 de fecha 3 de agosto de 2022, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haber sido interpuesto de conformidad con los artículos 94 y siguientes de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGER el presente recurso de revisión constitucional en contra de la Sentencia Núm. 030-02-2022-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SSEN-00327 de fecha 3 de agosto de 2022, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y, en consecuencia, REVOCAR en todas sus partes la referida sentencia, por las razones expuestas en el presente recurso de revisión.

TERCERO: En ese sentido, y en virtud de los principios de efectividad y celeridad, CONOCER nuevamente de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por los señores Pablo Israel De la Rosa Solano y Compartes en fecha 25 de abril de 2022 y, en consecuencia, ACOGER las conclusiones vertidas en el escrito de defensa depositado por las recurrentes en fecha 3 de agosto de 2022 por ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, las cuales versan de la siguiente manera:

PRIMERO: En cuanto a la forma, ADMITIR como bueno y válido el presente escrito de defensa en ocasión de la acción de amparo de cumplimiento interpuesta en fecha 25 de abril de 2022 por los señores PABLO ISRAEL DE LA ROSA SOLANO, LUIS JULIAN PÉREZ PÉREZ Y COMPARTES por supuesta violación de los artículos 59, 85, 95, 100, 103, 104 y 105 de Ley Núm. 87-01, por haber sido depositado de conformidad con lo establecido en la Ley Núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de amparo de cumplimiento interpuesta en fecha 25 de abril de 2022 por los señores PABLO ISRAEL DE LA ROSA SOLANO, LUIS JULIAN PÉREZ PÉREZ Y COMPARTES por supuesta violación de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 59, 85, 95, 100, 103, 104 y 105 de Ley Núm. 8701 por falta de legitimación pasiva de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Ley Núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011.

***TERCERO:** En el caso hipotético de que las anteriores conclusiones no sean acogidas, pero sin renunciar a las conclusiones anteriores, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de amparo de cumplimiento interpuesta en fecha 25 de abril de 2022 por los señores PABLO ISRAEL DE LA ROSA SOLANO, LUIS JULIAN PÉREZ PÉREZ Y COMPARTES por supuesta violación de los artículos 59, 85, 95, 100, 103, 104 y 105 de Ley Núm. 87-01, por tratarse de una cuestión de mera legalidad cuya dilucidación no procede por la vía excepcional que es el amparo de cumplimiento, al tenor de lo establecido en los artículos 104, 108.d) y 110 de la Ley Núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, y en consonancia con los precedentes constitucionales contenidos en las sentencias TC/0143/16, TC/0130/19, TC/0381/20 y TC/OI 03/21, dictada por el Tribunal Constitucional.*

***CUARTO:** En el caso hipotético de que las anteriores conclusiones no sean acogidas, pero sin renunciar a las conclusiones anteriores, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de amparo de que se trata, por fundarse en normas que no reproducen un mandato cierto, concreto y específico y que presentan problemas interpretativos cuya resolución escapa a los márgenes de maniobra del juez de amparo, ello en consonancia con lo establecido en los artículos 104 y 1 IO de la Ley*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales y el precedente constitucional contenido en la sentencia TC/0252/21 , del Tribunal Constitucional.

QUINTO: Solo para el hipotético e improbable caso en que este Honorable Tribunal desestime los anteriores pedimentos, RECHAZAR en cuanto al fondo la acción de amparo de cumplimiento de que se trata, por los argumentos expuestos precedentemente, puntualmente debido a que, no solo no existe un deber legal o administrativo concreto tendente a la entrega de los fondos reclamados por los Accionantes, sino también porque carecen de todo asidero jurídico los argumentos enarbolados en sustento de semejante pedimento, conforme lo antes expuesto.

SEXTO: DECLARAR el proceso libre de costas por tratarse de una Acción de Amparo de cumplimiento y general de derechos fundamentales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011.

5. Hechos y argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión

5.1. Administradora de Fondos de Pensiones Atlántico, S. A., (AFP Atlántico)

La parte recurrida, Administradora de Fondos de Pensiones Atlántico, S. A., (AFP Atlántico), en su escrito de defensa depositado en la Secretaría General

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022), pretende que se acoja el recurso de revisión, alegando lo siguiente:

Mediante escrito correspondiente, AFP Atlántico recurrió la Sentencia No. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, razón por la cual, a través de la presente instancia, AFP Atlántico, se adhiere y hace suyas las pretensiones AFP Reservas, S. A., Popular, S. A., Siembra, S. A., y Crecer, S. A., porque el fin perseguido por ambas acciones recursivas el mismo.

En ese sentido concluyó solicitando:

Primero: Acoger como bueno y válido el presente recurso de revisión contra la Sentencia No. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, por haber sido interpuesto de acuerdo a la normativa legal.

Segundo: Revocar la Sentencia No. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, por los motivos expuestos en el presente recurso.

Tercero: Declarar libre de costas el presente proceso, de conformidad con el artículo 66 del No. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

La parte recurrida, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), no depositó escrito de defensa, no obstante haber sido notificada del recurso de revisión de que se trata mediante Acto núm. 1611/2022, de veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

5.3. Administradora de Fondos de Pensiones JMMB- BDI, S. A.

La parte recurrida, Administradora de Fondos de Pensiones JMMB- BDI, S. A., no depositó escrito de defensa no obstante haber sido notificada del recurso de revisión de que se trata mediante Acto núm. 1611/2022.

5.4. Pablo Israel de la Rosa y compartes

Los recurridos, señores Pablo Israel de La Rosa Solano, Luis Julián Pérez Pérez, Teodor Ogando Cedano, Ezequiel Minaya Cruz, Leonarda Linares Rodríguez, Arami Rafael Reyes Morales, Lourdes Janet Beltré Urtarte, Roberto Antonio Toribio Álvarez, Reynaldo José Trejo Peña, Frank Félix Almonte, Ubix Erasmo Hernández Polanco, Gustavo Adolfo Placencia, Roberto Ortiz, Ovispo Toledo Familia Castillo, Emilio Román Pérez, Onilda Milenia Familia Mateo, Frex Miguel Dietsch Leonardo, Marcia Isabel Fabián Durán, Manuel Moisés Lamarche Febles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Lenny Ramón González Hernández, José Manuel Mercedes Rodríguez, Franklin Martínez Peguero, Gracielo Carela Montero, Damián Martínez, Rafael Moisés Méndez Cuevas, Jesús María Ogando Sosa, Felipe Ramón Paniagua, Edwin Alexander Decena Fernández, Kaonel Peña De Jesús, José Francisco Gerónimo Metivie, Alejandro Devares, Alberto Mosquea, Rosa Elizabeth Rocha Campos, Román

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Doundino Jaquez Adazmes, Priscilio Roberto Pichardo Maceo, Arima Yocasta De Jesús Rivera, Julio Medina De Los Santos, Paúl Andrés Contreras Javier, Mirito Pérez Soriano, José Miguel Encarnación Jiménez, Eusebio Antonio García Abreu, Cristóbal Alberto Feliz Feliz, Simón Moreta Sánchez, Frank Félix Almonte Liranzo, Hamlet Jonathan Peynado Fernández, Zenón De Los Santos, Guarina Rojas Encarnación, Francisco Pilar Vásquez, Carmen Lidys Castillo Arnaud, Edras Bienvenido Arias Rosario, Francisco Alberto Diloné Martínez, Enmanuel Antonio González Áviles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Manuel Moisés Lamarche Febles, Lenny Ramón González Montero, Damián Martínez, Rafael Moisés Méndez Cuevas, Jesús María Ogando Sosa, Felipe Ramón Paniagua, Edwin Alexander Decena Fernández, Kaonel Peña De Jesús, José Francisco Gerónimo Metivie, Alejandro Devares, Alberto Mosquea, Rosa Elizabeth Rocha Campos, Román Doundino Jaquez Adazmes, Priscilio Roberto Pichardo Maceo, Arima Yocasta De Jesús Rivera, Julio Medina De Los Santos, Paúl Andrés Contreras Javier, Mirito Pérez Soriano, José Miguel Encarnación Jiménez, Eusebio Antonio García Abreu, Cristóbal Alberto Feliz Feliz, Simón Moreta Sánchez, Frank Félix Almonte Liranzo, Hamlet Jonathan Peynado Fernández, Zenón De Los Santos, Guarina Rojas Encarnación, Francisco Pilar Vásquez, Carmen Lidys Castillo Arnaud, Edras Bienvenido Arias Rosario, Francisco Alberto Diloné Martínez, Enmanuel Antonio González Aviles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Manuel Moisés Lamarche Febles, Lenny Ramón González Hernández, Randhoolp Esteban Guzmán Rodríguez, Fernando Wenceslao Guillén Andrew, Manuel De Jesús Fernández José, Eliseo Erbin Melo Severino, Jonirka Elpidia Linares Coronado, José Ramón Berroa Manzueta, Esteban Guante Eusebio, José Rafael Santana Rosario, Benedicto Cirilo Manzueta Pichardo y Paulino Encarnación Casanovas, no depositaron escrito de defensa no obstante haber sido

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

notificados del recurso de revisión de que se trata mediante Acto núm. 1612/2022, ya descrito.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, a través de su escrito de defensa depositado en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022), pretende, de manera principal, que se declare inadmisibile el recurso de revisión y, de manera subsidiaria, que se rechace el recurso de revisión, alegando lo siguiente:

ATENDIDO: A que el presente Recurso de Revisión invoca los argumentos siguientes; violación de todas las disposiciones legales y constitucionales, sin embargo, estos alegatos resultan ser infundado en razón de la sentencia en sus numerales 52 y 53 estable lo siguiente:

53.- Que, como consecuencia del incumplimiento de los preceptos legales antes invocados, este tribunal entiende pertinente conminar a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en su condición de entidad regulador de las Administradoras de Fondo de Pensiones AFP Popular, S.A., AFP Reservas. ; AFP Crecer, S.A; AFP Siembra, S.A; AFP Atlántico, S.A.; y AFP JMMB-BDI, S.A.; a ajustarse a los requerimientos de la Ley Núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y restituir los valores reducidos a las partes accionantes, conforme las deducciones realizadas en cada una de las cuentas presentadas por dichos afiliados en el mes enero del año 2022, mes de febrero del año 2022 y algunos de los balances concerniente al

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mes de marzo del año 2022 en perjuicio de los afiliados, por no haberlo hecho conforme indica la ley, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta sentencia.

ATENDIDO: A que en cuanto a la presentación de agravios causados por la sentencia debe entenderse que habrá de motivarse, de modo que corresponde el recurrente establecer en su instancia los motivos y razones por los cuales la sentencia recurrida debe ser revisada, esto implica demostrar o probar la invalidez de la decisión impugnada.

ATENDIDO: A que el demandado no ha expuesto las motivaciones necesarias bien sea en cuanto a la apreciación de los hechos y la interpretación y aplicación del derecho deviniendo de ellos los agravios causados por la decisión, por consiguiente, la partes recurrente no cumple con ninguno de los requisitos de admisibilidad dispuesto por los artículos. 6 y 100 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011, por lo que los jueces comprobaron que en el legajo de los documentos depositados se evidencia el no reconocimiento por parte del recurrente la responsabilidad de los hechos cometidos, partiendo de que la institución realizó la investigación que ameritaba el caso.

ATENDIDO: A que en el presente recurso se pretende que el mismo sean acogidas sus pretensiones sin justificar el fundamento en virtud del artículo 100 de la Ley 137-11, por no existir relevancia ni trascendencia constitucional, en razón de que su acción de amparo rechazado por no vulneración a derecho fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIDO: A qué se mantiene inalterable la situación de hecho y de derecho conocido por el Tribunal a-quo sin que la parte recurrente hubiere aportado pruebas que pudiesen variar el contenido anteriormente expuesto, por lo que la procuraduría general administrativa concluye de la manera siguiente.

En ese sentido concluyó solicitando:

DE MANERA PRINCIPAL:

ÚNICO: DECLARAR INADMISIBLE el Recurso de Revisión de fecha 13 de septiembre del 2022, instrumentado por los recurrentes ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES RESERVAS, ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES POPULAR, ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES SIMEBRA Y ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES CRECER, contra la Sentencia No. 0030-02-2022-SEN-00327 de fecha 03 de agosto del 2022, emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, pro no reunir los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

DE MANERA SUBSIDIARIA:

ÚNICO: RECHAZAR en todas sus partes el Recurso de Revisión de fecha 13 de septiembre del 2022, interpuesto por los recurrentes ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES RESERVAS, ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES POPULAR, ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES SIEMBRA Y

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES CRECER, contra la Sentencia No. 0030-02-2022-SSEN-00327 de fecha 03 de agosto del 2022, emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por ser esta sentencia conforme con la Constitución y las leyes aplicables al caso juzgado.

7. Pruebas documentales

En el expediente del presente recurso en revisión constitucional de sentencia de amparo, las partes han depositado los siguientes documentos:

1. Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).
2. Acto núm. 177/2022, del veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022), contentivo de intimación y puesta en mora, instrumentado por el ministerial Franklin Ricardo Tavárez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
3. Acto núm. 715/2022, del primero (1^{ro}) de abril de dos mil veintidós (2022), contentivo de respuesta al Acto núm. 177-2022, de Acto núm. 25/03/22, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil de estrado del Tribunal Superior Administrativo.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Respuesta al Acto núm. 177-2022, realizada por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Reservas S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., y de la Administradora de Fondos de Pensiones Siembra S.A., de siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022).
5. Copia del Acta núm. 232, del veinticinco (25) de febrero de dos mil diez (2010), correspondiente a la Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).
6. Copia del Acta núm. 240, del veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010), correspondiente a la Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).
7. Copia del Acta núm. 304, de catorce (14) de noviembre de dos mil doce (2012), correspondiente a la Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).
8. Copia de la Resolución núm. 395-17, del trece (13) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), sobre el control de las inversiones locales de los fondos de pensiones, dictada por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
9. Copia de la Resolución núm. 437-20, del dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020), sobre los procesos operativos para las administradoras de fondos de pensiones, dictada por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

El presente litigio se origina, según los documentos y alegatos de las partes, con la notificación del Acto núm. 177/2022, del veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022), a requerimiento de los señores Luis Julián Pérez Pérez, Teodor Ogando Cedano, Ezequiel Minaya Cruz, Leonarda Linares Rodríguez, Arami Rafael Reyes Morales, Lourdes Janet Beltré Urtarte, Roberto Antonio Toribio Álvarez, Reynaldo José Trejo Peña, Frank Félix Almonte, Ubix Erasmo Hernández Polanco, Gustavo Adolfo Placencia, Roberto Ortiz, Ovispo Toledo Familia Castillo, Emilio Román Pérez, Onilda Milenia Familia Mateo, Frex Miguel Dietsch Leonardo, Marcia Isabel Fabián Durán, Manuel Moisés Lamarche Febles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Lenny Ramón González Hernández, José Manuel Mercedes Rodríguez, Franklin Martínez Peguero, Gracielo Carela Montero y Damián Martínez, quienes intimaron a las Administradoras del Fondo de Pensiones, AFP Popular, S. A.; AFP Reservas, S. A.; AFP Crecer, S. A.; AFP Siembra, S. A.; AFP Atlántico, S. A.; AFP JMMB-BDI, S. A.; y a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), para que en el plazo de 15 días procedieran a restituir los ahorros *ilegalmente sustraídos* de las cuentas de capitalización individual de los afiliados, por violar las disposiciones de los artículos 59, 85, 96, 103, 104 y siguientes de la Ley núm. 87-01.

El siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022), las Administradoras del Fondo de Pensiones AFP Popular, S. A., AFP Reservas, S. A.; AFP Crecer, S. A.; y AFP Siembra, S. A., notificaron el Acto núm. 715/2022 en contestación del

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acto antes citado, advirtiendo que debido a que no ha habido ninguna sustracción ilegal de las cuentas de capitalización individual de los afiliados, no deben restituir los fondos de pensiones alegadamente sustraídos, debido a que estos se encuentran íntegros en las cuentas de capitalización individual.

Posteriormente, el veinticinco (25) de abril de dos mil veintidós (2022), los señores Pablo Israel de la Rosa Solano y compartes depositaron una acción de amparo de cumplimiento en contra de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones JMMB-BDI, S. A., y la Administradora de Fondos de Pensiones Atlántico, requiriendo la ejecución de sanciones en contra de las administradoras de fondos de pensiones por parte de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), la restitución de fondos y la imposición de un astreinte.

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, apoderada de la referida acción de amparo de cumplimiento, la declaró procedente mediante la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022), objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo.

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución,

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo de cumplimiento resulta admisible por las siguientes razones:

a. De acuerdo con las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo solo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en terceraía.

b. Asimismo, el artículo 95 de la misma ley dispone que el recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco (5) días contados a partir de la fecha de su notificación, plazo que, de conformidad con la Sentencia TC/0080/12, es franco y se contará en días hábiles. En la especie se cumplió con este plazo, ya que la sentencia de amparo le fue notificada a los abogados de los recurrentes el seis (6) de septiembre de dos mil veintidós (2022), y el recurso de revisión fue interpuesto el trece (13) de septiembre del mismo año, por tanto, dentro del plazo citado.

c. Por otro lado, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, establece los criterios para la admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo, sujetándola a que la cuestión de que se trate entrañe una especial

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trascendencia o relevancia constitucional facultando al Tribunal Constitucional para apreciar dicha trascendencia o relevancia, atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional, o para determinar el contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

d. La Procuraduría General Administrativa solicitó que se declarara inadmisibles el recurso de revisión, alegando que no reúne los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, por no existir relevancia ni trascendencia constitucional.

e. Con respecto a la especial trascendencia o relevancia constitucional, este tribunal fijó su posición mediante la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en la cual estableció que esta:

sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional;

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. En la especie, contrario a lo planteado por la Procuraduría General Administrativa, el Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, pues se evidencia un conflicto que permitirá continuar con el desarrollo de su jurisprudencia relacionada con los criterios de procedencia de la acción de amparo de cumplimiento.

g. En ese sentido, procede rechazar el medio de inadmisión invocado por la Procuraduría General Administrativa, toda vez que el recurso de revisión cumple con los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva.

11. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:

a. En la especie hemos sido apoderados de un recurso de revisión contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).

b. Dicha sentencia declaró procedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por los señores Pablo Israel de la Rosa Solano y compartes en contra de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), y las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP Reservas, S.A., AFP Popular, S.A., AFP Crecer S.A., AFP Siembra S.A., AFP Atlántico S.A., y AFP JMMB-BDI, S.A., ordenándoles dar

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento a los artículos 100 y 105 de la Ley núm. 87-01, de Seguridad Social, y restituir a los referidos accionantes los valores reducidos de sus cuentas de capitalización individual, de acuerdo con las deducciones realizadas en enero, febrero y marzo del dos mil veintidós (2022), por alegada vulneración a sus derechos de propiedad sobre los fondos de pensiones.

c. En efecto, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, decidió:

Habiendo verificado que real y efectivamente fueron realizadas deducciones de las cuentas de capitalización individual de las partes accionantes y no siendo esto un hecho controvertido por las partes accionadas, Administradoras de Fondos de Pensiones AFP Reservas, S.A., AFP Popular, S.A., AFP Crecer S.A., AFP Siembra S.A., AFP Atlántico S.A., y AFP JMMB-BDI, S.A., de que el balance de los afiliados en el mes de febrero fue disminuido, al argüir en sus resumidas cuentas que, ...el dólar históricamente sube y el peso se deprecia, pero no siempre es así porque a veces hay variaciones temporales como ocurrieron en febrero..., ...Si usted tenía cien dólares, tiene cien dólares, lo único es que si los cien dólares en el mes de febrero la tasa está a cincuenta y cuatro pesos en lugar de los sesenta pesos del mes de enero, en el mes de febrero tiene una valoración menos, pero cuando se acumula toda la apreciación consecutiva la rentabilidad no es la misma, dando por igual como hecho válido tal planteamiento la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), al discernir ..., y en el marco de su competencia, es por esto que, al mes de febrero de 2022, aproximadamente un 25% de los fondos de pensiones se encontraban invertidos en instrumentos financieros denominados en dólares emitidos por el gobierno central, bancos

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comerciales y de servicios múltiples, empresas privadas y fondos de inversión, ...que la variación en el mes de febrero responde a una oscilación del valor en pesos del patrimonio de los afiliados, pero no representa una pérdida sino, temporalmente, un monto menos del valor en dólares que posee cuando se refleja en pesos...que la variación de los montos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados del mes de febrero responde a una situación de carácter temporal de apreciación del peso frente al dólar y las políticas monetarias del Banco Central, aspectos ajenos a la voluntad y capacidad de las administradoras y de esta Superintendencia de Pensiones (SIPEN). (sic)

d. La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo siguió diciendo:

En ese orden, ante los hechos externados y verificadas las pruebas aportadas, este tribunal estima que la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) como entidad reguladora de las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP Reservas, S.A., AFP Popular, S.A., AFP Crecer S.A., AFP Siembra S.A., AFP Atlántico S.A., y AFP JMMB-BDI, S.A., ha violado el derecho de propiedad de las partes accionantes, señores Pablo Israel De la Rosa Solano, (...), al reducir los recursos acumulados en sus cuentas de capitalización individual por concepto de su afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que se advierte reducciones considerables en cada una de las cuentas presentadas por los accionantes, al existir una diferencia entre los balances del mes de enero de 2022, mes de febrero de 2022 y algunos balances concernientes al mes de marzo del año 2022 en perjuicio de los afiliados, incumpliendo con dicha actuación con unos de los

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preceptos legales invocados, concernientes a la parte in fine del artículo 100, que indica que las AFP deben de informar a los afiliados sobre los montos de inversión de cada cartera, sobre su rentabilidad y riesgo; y el artículo 105, sobre la garantía de la rentabilidad mínima, ambos textos legales pertenecientes a la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que no demostró, basándose solo en alegatos, el porqué de la reducción de dichos montos y bajo cuales circunstancias o preceptos legales esas deducciones fueron autorizadas, situación ésta de las cuales las partes accionantes no tenían conocimiento en virtud de que no fueron informadas.

Visto que el propósito de la presente acción constitucional persigue, conforme fue anteriormente expuesto, que el Tribunal conmine a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a cumplir con un deber legal presuntamente omitido, sobre la base de resultar los accionantes afectados en su derecho de propiedad, con serias implicaciones en el ámbito de la seguridad social; es el criterio de la sala que lo pretendido por los accionantes se enmarca del carácter meramente legal atribuibles por las AFP y demás concluyentes y, se inscribe, por el contrario, dentro de los contornos materiales del amparo de cumplimiento previsto por el artículo 104 y siguientes de la ley 137/11 de 13 de junio, razón por la cual procede rechazar dicho medio de inadmisión, valiendo decisión y sin que sea preciso hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

e. En la lectura del párrafo precedente se denota una contradicción de motivos cuando el tribunal *a quo*, primero establece que las pretensiones de los accionantes se enmarcan dentro del carácter meramente legal, para luego

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agregar y se inscribe, por el contrario, dentro de los contornos materiales del amparo de cumplimiento previsto por el artículo 104 y siguientes de la ley 137/11 de 13 de junio, razón por la cual procede rechazar dicho medio de inadmisión, valiendo decisión y sin que sea preciso hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia. Esta sede constitucional estima que el juez de amparo vulneró el principio de congruencia procesal, lo cual resulta en una flagrante violación de la tutela judicial efectiva y los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional. En ese sentido, esta alta corte procede a revocar la sentencia recurrida y determinar si los accionantes cumplen con los requerimientos dispuestos en los artículos 104, 105, 106 y 107 de la referida Ley núm. 137-11.

f. En virtud de lo anterior, este tribunal conocerá de la acción de amparo de cumplimiento, tal y como establece el precedente fijado en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo del dos mil trece (2013): *El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la Constitución), y los principios rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida;* criterio que ha sido reiterado en ocasiones en las Sentencias TC/0127/14, del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014); TC/569/16, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciséis (2016); TC/0538/17, del veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecisiete (2017) y TC/0086/18, del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), entre otras.

g. En la especie, los señores Pablo Israel de la Rosa Solano y compartes interpusieron una acción de amparo de cumplimiento en contra de la

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superintendencia de Pensiones (SIPEN), y las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP Reservas, S.A., AFP Popular, S.A., AFP Crecer S.A., AFP Siembra S.A., AFP Atlántico S.A., y AFP JMMB-BDI, S.A., a los fines de que la SIPEN ejecute las sanciones correspondientes a las referidas administradoras de fondos de pensiones, por la sustracción ilegal de más de ocho mil quinientos millones de pesos dominicanos con 00/100 (\$8,500,000,000.00) de los fondos de pensiones, durante los meses de enero, febrero y marzo dos mil veintidós (2022), vulnerando el derecho de propiedad de los accionantes, y le dé cumplimiento a los artículos 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01.

h. Previo a verificar la procedencia o no de la acción de amparo de cumplimiento, este tribunal debe dar respuesta a los medios de inadmisión planteados por las partes accionadas, AFP Reservas, S.A., AFP Popular, S.A., AFP Siembra, S.A. y AFP Crecer, S.A., AFP Atlántico, S.A., AFP JMMB-BDI; así como también por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Procuraduría General Administrativa.

i. Los medios de inadmisión planteados por las AFP Reservas, S.A., AFP Popular, S.A., AFP Siembra, S.A. y AFP Crecer, S.A., versan sobre la legitimación pasiva, asunto de mera legalidad, la improcedencia por fundarse en normas que no reproducen un mandato cierto, concreto y específico, y que presentan problemas interpretativos, contestaremos cada uno de ellos a continuación.

j. Sobre la alegada falta de legitimación pasiva invocada por las referidas administradoras de fondos de pensiones, en el sentido de que estas no constituyen una autoridad pública a la cual se le pueda exigir el cumplimiento

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de una ley o de un determinado acto administrativo, en virtud del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, ya que son empresas privadas, este tribunal constitucional difiere de este argumento, ya que el artículo 80 de la Ley núm. 87-01, establece que las AFP son sociedades financieras con el objeto exclusivo de administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir adecuadamente los fondos de pensiones, además de administrar las prestaciones del sistema previsional, también dispone que las AFP podrán ser públicas, privadas o mixtas, lo que quiere decir que independientemente de su carácter, todas estas sociedades financieras se rigen por las reglas y mandamientos de la referida Ley núm. 87-01, y bajo la estricta supervisión de la SIPEN, por lo que sí tienen legitimidad pasiva, y sí son sujetos pasibles de la presente acción, por lo que se rechaza este medio de inadmisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

k. Respecto a que el objeto de la acción de amparo de cumplimiento recae sobre un asunto de mera legalidad que escapa a la competencia del juez de amparo, por ser la vía contenciosa administrativa la más afín, medio de inadmisión también invocado por la SIPEN, este tribunal es de criterio que estaríamos frente a una de las causas de inadmisibilidad establecidas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, específicamente el 70.1, las cuales son aplicables al amparo ordinario y no al amparo de cumplimiento, como en el caso de la especie, regido por los artículos 104 y siguientes de la referida LOTCPC.

l. Este colegiado estableció la diferencia que existe entre ambas vías de acción en su Sentencia TC/0205/14,¹ al disponer:

¹ Sentencia TC/0205/14, del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014), páginas 11 y 12, literales c), d) y e)

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El amparo ordinario, establecido en el artículo 65 de la Ley núm. 137-11, es una acción que tiene por finalidad principal la protección de los derechos fundamentales frente a todo tipo de acto u omisión que emane de una autoridad pública o de cualquier particular, que de forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta tiendan a lesionar, restringir, alterar u amenazar los derechos fundamentales que están contenidos en la Constitución.

El amparo de cumplimiento tiene como fundamento, según el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, obtener del juez de amparo una decisión mediante la cual se ordene a un funcionario o autoridad pública renuente, el cumplimiento de una norma legal, la ejecución o firma de un acto administrativo, dictar una resolución o un reglamento.

En ese sentido, debemos indicar que en el contexto del ordenamiento jurídico procesal constitucional dominicano, el legislador ha establecido un amparo ordinario de carácter general y un amparo de cumplimiento, el cual tiene un carácter especial, creando para la interposición de ambas acciones requisitos de admisibilidad diferentes, por cuanto se persiguen objetos también distintos (...)

m. Visto lo anterior, procede rechazar el medio de inadmisión basado en el artículo 70, numeral 1, pues los requisitos de admisibilidad del amparo ordinario y del amparo de cumplimiento son diferentes y no son aplicables indistintamente entre uno u otro, sin necesidad de hacerlo constar en el cuerpo de esta decisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Sobre la improcedencia de la acción por fundarse en normas que no reproducen un mandato cierto, concreto y específico, y que presentan problemas interpretativos, esta sede constitucional los delimitará, para determinar si el contenido de cada uno reproduce o no un mandato que refiera a las características antes señaladas.

o. Los artículos 59 y 95 de la Ley núm. 87-01, disponen lo siguiente:

Art. 59.- Cuenta personal del afiliado: Las aportaciones a la cuenta personal del afiliado constituyen un fondo de pensión de su patrimonio exclusivo, el cual será invertido por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) seleccionada, en las condiciones y límites que establece la presente ley y sus normas complementarias, con la finalidad de incrementarlo mediante el logro de una rentabilidad real. El fondo y sus utilidades son inembargables, no serán objeto de retención y sólo podrán ser retirados cuando el afiliado cumpla con los requisitos para su retiro, bajo las modalidades establecidas por la presente ley y sus normas complementarias.

Art. 95.- Fondos de pensiones: Los fondos de pensiones pertenecen exclusivamente a los afiliados y se constituirán con las aportaciones obligatorias, voluntarias y extraordinarias, así como con sus utilidades. Constituye un patrimonio independiente y distinto del patrimonio de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), sin que éstas tengan dominio o facultad de disposición del mismo, salvo en las formas y modalidades consignadas expresamente por la presente ley. Dicho fondo es inembargable y las cuentas que lo constituyen no son susceptibles de retención o congelamiento judicial. Las AFP

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mantendrán cuentas corrientes destinadas exclusivamente a la administración del fondo de pensión. Estas cuentas serán separadas y distintas de las cuentas relativas a las AFP. Las cotizaciones del afiliado, así como el producto de sus inversiones y cualquiera otra modalidad de ingreso en favor de los afiliados deberán ser registradas en la cuenta personal del afiliado y depositadas en el fondo de pensión. De dicha cuenta las AFP sólo podrán girar para la adquisición de títulos e instrumentos financieros en favor de los Fondos de Pensiones y para el pago de las prestaciones, transferencias y traspasos que en forma explícita establece esta ley. Las normas, procedimientos y formatos de estas operaciones serán consignados en el reglamento de pensión y supervisados por la Superintendencia de Pensiones.

p. Como puede observarse, respecto al artículo 59, se trata de la definición que da la norma a la cuenta personal del afiliado, además de reconocer el carácter de inembargabilidad de los fondos de pensiones, disposiciones que, en modo alguno, pueden considerarse como un mandato cierto, concreto y específico.

q. En ese sentido, esta alta corte, mediante la Sentencia TC/0381/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), hizo suyo el criterio del Tribunal Constitucional peruano, al señalar lo siguiente:

Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional peruano por medio de su Sentencia TC 0168-2005-PC/TC, para el caso del proceso de cumplimiento -procedimiento en el que se inspira la figura del amparo de cumplimiento establecido en nuestra Ley núm. 137-11 y que en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso de Perú se regula en el artículo 66 y siguientes del Código Procesal Constitucional peruano:

*Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) **Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo**; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.*

r. Al tratarse de una norma meramente descriptiva que no contiene mandato alguno, se verifica que resulta improcedente la acción de amparo de cumplimiento respecto al artículo 59 de la Ley núm. 87-01.

s. Por otro lado, respecto a los restantes artículos cuyo cumplimiento reclaman los accionantes, es decir, los artículos 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01, esta alta corte es de criterio que dichos textos legales no presentan problemas interpretativos, ya que reproducen mandatos claros, específicos y ciertos, que recaen sobre las obligaciones de las administradoras de fondos de pensiones y sobre la función de la Superintendencia de Pensiones, por lo que se rechaza el medio de inadmisión planteado sin necesidad de hacerlo constar en el cuerpo de esta decisión.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

t. En cuanto al medio de inadmisión invocado por AFP JMMB-BDI, S.A., sobre la inadmisibilidad de la acción por su notoria improcedencia en virtud del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, tal como lo establecido precedentemente en el literal l de esta decisión, las causales de inadmisibilidad establecidas en dicho artículo 70 no son aplicables al amparo de cumplimiento, por lo que se procede al rechazo de este medio de inadmisión, sin necesidad de hacerlo constar en el cuerpo de esta decisión.

u. La Procuraduría General Administrativa planteó la inadmisibilidad de la presente acción de amparo de cumplimiento, en virtud de lo establecido en el literal c) del artículo 108 de la referida Ley núm. 137-11, sobre la improcedencia del amparo de cumplimiento para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de hábeas corpus, el hábeas data o cualquier otra acción de amparo. Sobre este aspecto, este tribunal considera que las pretensiones de los accionantes se enmarcan en hacer cumplir a la SIPEN con un deber legal presuntamente omitido, ocasionándoles una vulneración a su derecho de propiedad sobre los fondos de pensiones, por lo que se rechaza el medio de inadmisión.

v. Luego de responder los medios de inadmisión planteados por las partes, corresponde examinar la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento. A estos fines, el Tribunal verificará que la misma cumpla con los requisitos establecidos para dicha figura a partir de los artículos 104 al 108 de la Ley núm. 137-11:

Artículo 104.- Amparo de Cumplimiento. Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

w. Dicha disposición legal establece expresamente que la acción de amparo de cumplimiento –como la que nos ocupa– tiene por objeto el cumplimiento de una ley o acto administrativo cuando el funcionario o autoridad pública obligada se muestre renuente a acatar la norma que se le impone.

x. En la especie, los accionantes en amparo afirman que las Administradora de Fondos de Pensiones, AFP Reservas, S.A., AFP Popular, S.A., AFP Siembra, S.A. y AFP Crecer, S.A., AFP Atlántico, S.A. y AFP JMMB-BDI, sustrajeron de manera ilegal más de ocho mil quinientos millones de pesos con 00/100 (\$8,500,000,000.00) de las cuentas de capitalización individual de los afiliados, vulnerándoles su derecho de propiedad sobre los fondos de pensiones, por lo tanto, exigen a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), que cumpla con su rol supervisor de las referidas AFP, y le dé cumplimiento a los artículos 85, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01, por lo que se trata de uno de los supuestos planteados en el referido artículo 104.

y. El artículo 105 de la Ley núm. 137-11 indica: *Cuando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento.*

z. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0147/14, del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), precisó: (...) *la legitimación para accionar en amparo de cumplimiento corresponde a la persona que se vea afectada en sus*

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales (...). En ese mismo sentido expresó en la Sentencia TC/0156/17, del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017), que:

(...) para la admisibilidad de una acción de amparo de cumplimiento, no basta con la existencia por sí solo de una omisión imputable a un funcionario o autoridad pública respecto del cumplimiento de una ley o disposición administrativa, sino que se precisa que dicha omisión sea susceptible de afectar un derecho fundamental, pues este último elemento le confiere a la figura del amparo su carácter y esencia.

aa. Cabe resaltar que los accionantes cumplen con la legitimación activa establecida en el referido artículo 105, puesto que alegan la afectación directa de su derecho de propiedad sobre los fondos de pensiones.

bb. Sobre el requisito establecido el artículo 106 de la Ley núm. 137-11 reza: *Indicación del Recurrido. La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo.*

cc. La presente acción de amparo de cumplimiento se dirige contra las administradoras de fondos de pensiones y sobre la Superintendencia de Pensiones, tanto las primeras como la segunda encargadas del cumplimiento de los artículos señalados en la referida acción, contenidos en la Ley núm. 87-01, sobre Seguridad Social, por lo que también cumplen con este requisito.

dd. En lo que respecta al requisito establecido en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, que precisa la puesta en mora de la autoridad demandada, los

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionantes en amparo de cumplimiento, mediante Acto de Intimación y Puesta en Mora núm. 177-2022, de veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022), solicitaron a la Superintendencia de Pensiones y a las referidas AFP, el cumplimiento de los artículos 59, 85, 96, 103, 104 y siguiente de la Ley núm. 87-01, para que en el improrrogable plazo de quince (15) días, procedieran a restituir los ahorros que fueron sustraídos ilegalmente de las cuentas de capitalización individual de estos. Luego de vencido el plazo de los quince (15) días establecidos y solo recibir respuesta de las AFP, donde estas contestan que no habían sustraído ni violado disposición legal alguna, y al no recibir respuesta de la SIPEN, que alegan hizo caso omiso de velar por la sostenibilidad del sistema previsional, los accionantes interpusieron una acción de amparo de cumplimiento el veinticinco (25) de abril de dos mil veintidós (2022), por lo que se puede verificar que también cumplieron con el requisito de interposición de la acción dentro del plazo de los sesenta (60) días contados a partir del vencimiento del plazo de la intimación y puesta en mora de la autoridad renuente.

ee. Luego de verificar los requisitos formales necesarios para la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, este tribunal procederá al análisis de su fondo.

ff. En el presente caso, los accionantes en amparo de cumplimiento pretenden que se ordene lo siguiente:

TERCERO: COMPROBAR Y DECLARAR la inercia de la SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN), frente a la actuaciones ilegítimas de las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES: AFP POPULAR, AFP RESERVAS, AFP CRECER, AFP

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SIEMBRA, AFP ATLANTICO, AFP JMMB-BDI al reducir y sustraer más de OCHO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (RD\$8,500,000,000.00) de las Cuentas de Capitalización Individual de los afiliados pertenecientes al Sistema Dominicano de Seguridad Social Instituido por la ley 87-01, cuya acción ha afectado negativa y significativamente el patrimonio de los afiliados.

CUARTO: COMPROBAR DECLARAR que las AFP han vulnerado el derecho de los afiliados a decidir anualmente en cual de las carteras que administra las AFP desean colocar la totalidad de su cuenta individual; que las AFP no cumplen con la rentabilidad real mínima que establece la Ley 87 01; que no existe un balance real de las Cuentas Personales de los Afiliados; que las AFP no han restituido los fondos sustraídos o reducidos los afiliados en el mes de febrero de 2022; que existe una diferencia entre los balances del mes enero de 2022 y los balances del mes febrero de 2022 y en algunos casos con los balances del mes marzo de 2022 en perjuicio de los afiliados; el destino del dinero faltante y sustraído que se evidencian en las diferencias en el balance de la Cuentas Personales de los Afiliados agraviados y su universo; la inoperancia y falta de control de la SIPEN ante estas situaciones; la ausencia de sanciones de la SIPEN por las faltas e irregularidades de las AFP; y si es legítimo que las AFP puedan mover o reducir el dinero de los agraviados y demás afiliados Personales.

QUINTO: QUE SE ORDENE a la SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN), EJECUTAR las sanciones correspondientes a las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES: AFP POPULAR, AFP RESERVAS, AFP CRECER, AFP SIEMBRA, AFP



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATLANTICO Y AFP JMMB-BDI, en cumplimiento de la ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social y por vía de consecuencia se ORDENE RESTITUIR DE LOS AHORROS QUE FUERON DEDUCIDOS ILEGALMENTE DE LAS CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE LOS AGRAVIADOS Y AFILIADOS A LAS AFP EN FRANCA VIOLACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y siguientes de la ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, en la que se contempla la responsabilidad tanto de las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES como de la SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN) a proteger la solvencia, liquidez, la rentabilidad de los instrumentos financieros adquiridos, y responder con su propio patrimonio por los daños y perjuicios que puedan causar a los fondos de pensiones. (sic)

gg. Sobre los alegatos invocados por los accionantes sobre la inercia, falta de control e inoperancia de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), frente a las supuestas violaciones incurridas por las administradoras de fondos de pensiones: AFP Popular, AFP Reservas, AFP Crecer, AFP Siembra, AFP Atlántico, AFP JMMB-BDI, en especial sobre la reducción y sustracción de más de ocho mil quinientos millones de pesos dominicanos con 00/100 (\$8,500,000.00) de las cuentas de capitalización individual de los afiliados entre los meses de enero-marzo del dos mil veintidós (2022), sin hasta la fecha haberlos restituido, sobre que las AFP no cumplen con la rentabilidad real mínima, en franca violación a las disposiciones de los artículos 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01, este tribunal hace las siguientes consideraciones para poder examinar a cabalidad cada uno de los pedimentos hechos por los accionantes:

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hh. Sobre el incumplimiento del artículo 85 de la Ley núm. 87-01, este dispone:

Responsabilidad por daños causados a los fondos de pensiones:

Las AFP podrán realizar transacciones, convenios judiciales, prórrogas y renovaciones y otros compromisos a fin de proteger la solvencia, liquidez y rentabilidad de los instrumentos financieros adquiridos. Asimismo, podrán participar con derecho a voz y voto en las juntas de acreedores o en cualquier tipo de procedimiento concursable, salvo que el deudor sea una persona relacionada con la AFP respectiva, en cuyo caso ésta sólo podrá participar con voz. Las mismas deberán responder con su propio patrimonio por los daños y perjuicios causados a los fondos de pensiones por el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones, estando obligadas a indemnizar al fondo de pensiones que administran por los perjuicios directos que ellas, cualesquiera de sus directores, dependientes o personas que les presten servicios, le causaren como consecuencia de la ejecución u omisión, según corresponda, de cualquiera de las actuaciones a que se refiere esta ley y sus normas complementarias. Los directores y ejecutivos que hubiesen participado en tales actuaciones serán solidariamente responsables de esta obligación. La Superintendencia de Pensiones podrá entablar en beneficio del fondo de pensiones las acciones legales que estime pertinentes para obtener las indemnizaciones que correspondan a éste en virtud de la referida obligación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ii. Sobre la falta de cumplimiento del referido artículo, este tribunal considera que no se ha verificado un incumplimiento del mismo, toda vez que no se ha comprobado el daño a los fondos de pensiones, como alegan los accionantes; por tanto, no hay responsabilidad alguna sobre la administración de dichos fondos.

jj. Complementariamente se analizará, a la luz de los artículos 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01, la sustracción que alegan los accionantes, de cuyo análisis también dependerá que se pueda determinar el alegado daño a los fondos de pensiones.

kk. Sobre el incumplimiento del artículo 96 de la Ley núm. 87-01, este dispone:

*Inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP):
Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) invertirán los recursos del fondo de pensión con el objetivo de obtener una rentabilidad real que incremente las cuentas individuales de los afiliados, dentro de las normas y límites que establece la presente ley y las normas complementarias. Se entiende como rentabilidad real la que resulte de restar a la tasa de rentabilidad nominal la tasa de inflación del período correspondiente. Será considerado ilegal con todas sus consecuencias, cualquier otro destino de los Fondos de Pensiones que no sean los indicados en forma explícita por la presente ley. Dentro de los límites establecidos para la inversión de los fondos de pensiones, en igualdad de rentabilidad y riesgos, las AFP deberán priorizar la colocación de recursos en aquellas actividades que optimicen el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impacto en la generación de empleos, construcción de viviendas y promoción de actividades industriales y agropecuarias, entre otras.

Párrafo. -Los fondos de pensiones acumulados por concepto de los aportes de los afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social, en cualquiera de sus regímenes, se constituirán en una importante fuente de recursos, producto del ahorro nacional. Por tanto, estos fondos serán invertidos en el territorio nacional y en caso de que una parte de los mismos pudieran invertirse en el exterior, se tendrá que contar previamente con la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). El CNSS dictará las normas complementarias que reglamentarán este tipo de inversión.

II. Sobre la falta de cumplimiento de este precedente artículo, este tribunal tiene que adentrarse en lo que es la rentabilidad real de los fondos de pensiones para determinar si hubo o no violación de la misma por parte de las AFP y si el destino de los fondos de pensiones resultó distinto al establecido en la ley y sus normas complementarias.

mm. La norma de la SIPEN que regula todo lo concerniente a las inversiones de los fondos de pensiones es la Resolución núm. 395-17, sobre Control de las Inversiones Locales de los Fondos de Pensiones, la cual ha sido objeto de varias modificaciones, tales como la Resolución núm. 424-20; luego la Resolución núm. 449-22, dictada el siete (7) de febrero de dos mil veintidós (2022), y por último, la Resolución núm. 462-22, dictada el veintidós (22) de septiembre de dos mil veintidós (2022), dictadas por la volatilidad de los mercados financieros a raíz de la pandemia del COVID-19, las cuales según los considerandos de cada una de ellas, se dictaron por las siguientes razones:

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO V: Que el mercado financiero y de valores se mantiene en constante movimiento, por lo que la normativa complementaria que rige los procesos de inversión, custodia, rentabilidad y supervisión debe ser actualizada para garantizar que la misma responde a las necesidades del mercado y sus usuarios;

CONSIDERANDO VI: Que por la naturaleza de los fondos de pensiones, y la necesidad de mitigar la volatilidad que pudiese experimentar el portafolio de sus inversiones a lo largo de su madurez, se amerita la clasificación de las inversiones emitidas por el Estado Dominicano, según el plazo y características de ésta.

CONSIDERANDO VII: Que el artículo 91 del Reglamento de Pensiones establece que la Superintendencia de Pensiones establecerá los criterios para la valuación diaria de los instrumentos y suministrará diariamente el precio de los instrumentos en que se encuentre invertido el Fondo.

CONSIDERANDO VIII: La facultad normativa de la SIPEN establecida en el Artículo 2, literal c), numeral 9 de la Ley.

CONSIDERANDO IV: Que el artículo 97 de la Ley y el artículo 85 del Reglamento de Pensiones señalan los instrumentos financieros en los cuales los fondos de pensiones podrán ser invertidos, ajustándose a las disposiciones sobre diversificación y con las restricciones señaladas en el artículo 98 de la misma y que los costos de transacción por la compra y venta de títulos valores no podrán ser cargados a dichos fondos de pensiones;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO V: Que el artículo 98 de la Ley establece que las administradoras no podrán transar instrumentos financieros con recursos de los fondos de pensiones a precios que perjudiquen su rentabilidad, con relación a los existentes en los mercados formales al momento de efectuarse la transacción;

CONSIDERANDO IX: Que como resultado de la pandemia COVID-19 y la actual situación geopolítica mundial, a nivel internacional se ha registrado una crisis económica que ha llevado a la República Dominicana a adoptar medidas de política monetaria con la finalidad de mantener la estabilidad económica;

CONSIDERANDO X: Que fue emitida la resolución núm. 452-22 que modifica la resolución núm. 449-22 sobre control de las inversiones locales de los fondos de pensiones dictada por la Superintendencia de Pensiones en fecha 07 de febrero de 2022, adicionando el párrafo transitorio al artículo 2 de dicha resolución núm. 449-22 y que se lee de la manera siguiente: Párrafo Transitorio: Hasta el 30 de septiembre de 2022, para fines de valoración de los instrumentos financieros ya existentes en el portafolio de los fondos de pensiones al momento de emitida la presente resolución, se tomará como TIR relevante la TIR actual de valoración. Para los instrumentos financieros que se adquieran posterior a la presente resolución, se tomará como TIR relevante la TIR de adquisición. Luego de finalizado este plazo, la SIPEN determinará las condiciones de gradualidad a aplicar, sin perjuicio de poder considerar extender este plazo, en caso de que las condiciones económicas y financieras lo ameriten.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO XI: Que posterior a la emisión de la resolución 452-22, en fecha 21 de julio de 2022, esta Superintendencia recibió la comunicación número ADAFP- 039-22 emitida por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), en la cual fue solicitada la extensión del plazo respecto a la valoración de los instrumentos financieros contenidas en el párrafo transitorio del artículo 1 de dicha resolución, para fines de contribuir con esta extensión a la protección de los portafolios, para así evitar que se vean expuestos a volatilidades generadas por variaciones coyunturales de los precios.

nn. La referida Resolución núm. 395-17, establece que para fines de calcular la rentabilidad real se debe tomar en cuenta el período de doce (12) meses anteriores a la fecha de cálculo, disposición que resulta fundamental para verificar que los argumentos de los accionantes sobre la disminución del saldo en sus cuentas de capitalización individual (CCI) en los meses de enero, febrero y marzo del dos mil veintidós (2022), violándose la rentabilidad real mínima de los fondos de pensiones, no tiene asidero jurídico, ya que para afirmar tal disminución, habría que hacer el cálculo de los doce (12) meses anteriores para determinar la señalada rentabilidad, y no solo en base a tres meses.

oo. Concretamente la referida Resolución núm. 395-17, dispone:

Artículo 86. Para fines de la presente Resolución, los conceptos siguientes serán reconocidos como se define a continuación:

*a) Rentabilidad real acumulada de la cuota en un período de n meses:
Es el cociente entre la variación del valor cuota en el período de que*

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se trate y la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del mismo período.

Párrafo II. La rentabilidad real anualizada será aquella que se calcule para un período de doce (12) meses anteriores a la fecha de cálculo. En este caso, a la variable n se le asigna el valor de doce (12).

88. Todos los afiliados al sistema previsional disfrutarán de una garantía de rentabilidad mínima real de su cuenta de capitalización individual. La rentabilidad mínima real equivaldrá a la rentabilidad promedio ponderado de todos los Fondos de Pensiones menos dos puntos porcentuales (2%), la misma será calculada e informada a las Administradoras por la SIPEN dos (2) días hábiles después de publicado el IPC por el Banco Central de la República Dominicana, de conformidad con la metodología siguiente:

Párrafo I. El cálculo de la rentabilidad mínima se realizará mensualmente para el período de doce (12) meses anteriores a la fecha de cálculo. Para estos fines, el año uno (1) comenzará a contar a partir del primer cálculo de rentabilidad mínima.

Artículo 90. El monto de la cuenta Garantía de Rentabilidad será igual al uno por ciento (1.0%) de los Fondos de Pensiones y deberá ser invertida en cuotas del fondo, siendo de carácter inembargable.

Artículo 92. Para efectos de la presente Resolución, la cuenta Garantía de Rentabilidad requerida para un determinado día será igual o mayor al uno por ciento (1%) del total de cuotas mantenidas en el Patrimonio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de cada Fondo de Pensiones, el día hábil anterior al de la fecha de cálculo.

Artículo 93. La inversión de la cuenta Garantía de Rentabilidad que mantendrá la Administradora en el Fondo de Pensiones, se valorará diariamente multiplicando el número de cuotas representativas de la Garantía de Rentabilidad, por el Valor Cuota de cierre de éstas al día en que corresponda la información.

Artículo 94. Diariamente se deberá realizar la distribución de la rentabilidad generada por la cartera de inversiones del Fondo de Pensiones de ese día, entre el Patrimonio del Fondo de Pensiones y su respectiva Garantía de Rentabilidad, de acuerdo a la proporción que representa cada uno de ellos.

pp. Continuando con el examen de las violaciones invocadas, los accionantes aducen que se violaron los artículos 100, 103, 104 y 105, los cuales transcribimos a continuación:

Art. 100.- Administración de varias carteras de inversión:

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) podrán operar varias carteras de inversión con una composición distinta de instrumentos financieros atendiendo diversos grados de riesgos y de rentabilidad real, sin perjuicio de lo que dispone el Artículo 103. Las AFP informarán en forma detallada a la Superintendencia de Pensiones, con la periodicidad que ésta determine, sobre dicha composición, así como los montos de inversión de cada cartera. Los afiliados recibirán información sobre las mismas, especialmente sobre

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su rentabilidad y riesgo, y tendrán derecho a decidir anualmente en cuál de las carteras que administra la AFP desean colocar la totalidad de su cuenta individual.

Art. 103.- Derecho del afiliado a la rentabilidad mínima:

Todos los afiliados al sistema previsional disfrutarán de una garantía de rentabilidad mínima real de su cuenta individual. La rentabilidad mínima real será calculada por la Superintendencia de Pensiones y equivaldrá a la rentabilidad promedio ponderado de todos los Fondos de Pensiones, menos dos puntos porcentuales.

Art. 104.- Cuenta garantía de rentabilidad mínima:

Todas las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán mantener, con carácter obligatorio, una cuenta denominada Garantía de rentabilidad destinada, exclusivamente, a completar la rentabilidad mínima exigida por esta ley y sus normas complementarias cuando la rentabilidad real resulte insuficiente. El monto de esta cuenta será igual al uno por ciento (1.00 0) de los fondos de pensiones y deberá ser registrada en cuotas del fondo, de carácter inembargable. La AFP tendrá un plazo de quince (15) días para completar cualquier déficit sobre la garantía de rentabilidad. Cumplido el mismo, la Superintendencia revocará la autorización de funcionamiento, disolverá la sociedad y procederá de acuerdo a la presente ley y sus normas complementarias. La AFP pagará una multa equivalente a dicho déficit por cada día en que tuviese déficit en el monto de la garantía de rentabilidad.

Art. 105.- Garantía patrimonial de rentabilidad mínima:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuando en un determinado mes la rentabilidad mínima fuese inferior a la rentabilidad real de los últimos doce meses y no fuese cubierta con la reserva de fluctuación de rentabilidad, la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) deberá cubrirla en cinco días hábiles a partir del reconocimiento del déficit por la Superintendencia de Pensiones, con cargo a la cuenta garantía de rentabilidad, debiendo reponer dichos activos durante los próximos 15 días corridos, luego del plazo de cinco días señalado. Si los recursos de la reserva de fluctuación de rentabilidad y de garantía de rentabilidad no fuesen suficientes para completar la rentabilidad mínima, la AFP completará la diferencia de su propio patrimonio.

En caso de no cubrir la diferencia de rentabilidad y la garantía de rentabilidad, y después de transcurridos los plazos establecidos, la Superintendencia de Pensiones disolverá la AFP sin necesidad de intervención judicial.

qq. En primer orden, respecto al artículo 100 de la Ley núm. 87-01, que obliga a las AFP a informar de forma detallada a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) sobre la composición y montos de inversión de cada cartera y a informar a los afiliados sobre las mismas, especialmente sobre su rentabilidad y riesgo, en la especie no se ha comprobado que dicha información no haya sido suministrada a la SIPEN y mucho menos a los afiliados, al contrario, los accionantes junto a su acción de amparo de cumplimiento aportaron los balances correspondientes a sus cuentas.

rr. En esas atenciones resulta evidente que no se incumplió el deber de informar en forma detallada a la SIPEN y a los afiliados sobre la cartera de

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inversiones y los balances, por lo que resulta improcedente la acción de amparo de cumplimiento respecto al artículo 100 de la Ley núm. 87-01.

ss. Por otro lado, el precitado artículo 104 de Ley núm. 87-01, sobre la *cuenta garantía de rentabilidad mínima* exigida con carácter obligatorio a las AFP, se establece que el monto de la misma *será igual al uno por ciento (1.00) de los fondos de pensiones*, y acorde al Boletín Trimestral núm. 75, enero-marzo de dos mil veintidós (2022), publicado por la SIPEN, en el artículo *Comportamiento de los Fondos de Pensiones en el mes de febrero de 2022*, de la directora de control de inversiones, Arianny Pérez de Amador:

Al cierre del mes de febrero del presente año, el monto de esta cuenta fue equivalente en al menos el 1% del patrimonio de los fondos de pensiones y, de conformidad con el artículo 105, los recursos de esta cuenta serán utilizados cuando en un determinado mes la rentabilidad mínima fuese inferior a la rentabilidad real de los últimos doce meses (...).

tt. Continúa la directora de control de inversiones de la SIPEN diciendo:

La mayor parte de los recursos se encuentran invertidos en instrumentos financieros que son ofrecidos y transados en el mercado de valores, por lo que los cambios en las tasas de interés impactan los precios de dichos instrumentos financieros. Asimismo, ya que la moneda oficial de curso local es el peso dominicano, para fines de calcular el valor del portafolio de los fondos de pensiones, las inversiones realizadas en moneda extranjera deben ser registradas en pesos dominicanos conforme a la tasa de cambio oficial del día.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al 28 de febrero de 2022, alrededor de un 24% del portafolio de los fondos de pensiones se encontraba invertido en instrumentos financieros denominados en dólares y, debido a la apreciación que hemos experimentado en los últimos meses del peso dominicano frente al dólar estadounidense, el balance en pesos dominicanos de las cuentas de capitalización individual resultó menor.

Estas circunstancias no solamente afectaron las inversiones realizadas por las AFP, sino a aquellas realizadas por entidades financieras que administran recursos de terceros, por lo que no fue un comportamiento exclusivo del sistema de pensiones.

Como resultado del impacto ocasionado por los cambios en las tasas de interés, así como de la apreciación del peso explicada en los párrafos previos, se produjo una disminución en el valor de la cuota del fondo, resultando en un menor rendimiento en comparación con el mes anterior. Sin embargo, al cierre de febrero, no existe un fondo de pensiones que se encuentre por debajo de la rentabilidad mínima exigida, condición indispensable conforme las disposiciones de la ley, por lo que no existe la posibilidad de que los recursos acumulados en la Cuenta Garantía de Rentabilidad, sean utilizados con fines distintos a los que están expresamente establecidos en la ley 87-01.

Cabe destacar, que la situación presentada no afectó a la totalidad de los afiliados a los fondos de pensiones, debido a que depende en gran medida de los aportes realizados, la fecha de cotización, aportes voluntarios, la cantidad de cuotas que posee dentro del fondo, entre otros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En conclusión, destacamos que la rentabilidad nominal histórica anualizada de los fondos de pensiones al 28 de febrero de 2022 fue de 11.58%, lo que se traduce en que el rendimiento de los fondos de pensiones ha sido constante en el tiempo.

uu. Este tribunal constitucional, luego de examinar profundamente la Ley núm. 87-01, y las normativas complementarias, ha verificado que la diferencia en el balance o saldo de las cuentas de capitalización individual (CCI) de los accionantes no se debió a la sustracción ilegal por parte de las administradoras de fondos de pensiones, sino a la apreciación del valor del peso frente al dólar, disminución aparente, pero que en los meses posteriores, dicho balance se incrementó, producto precisamente de la volatilidad de los mercados financieros fluctuantes, y bajo ninguna circunstancia, afectando la rentabilidad real mínima de los fondos de pensiones.

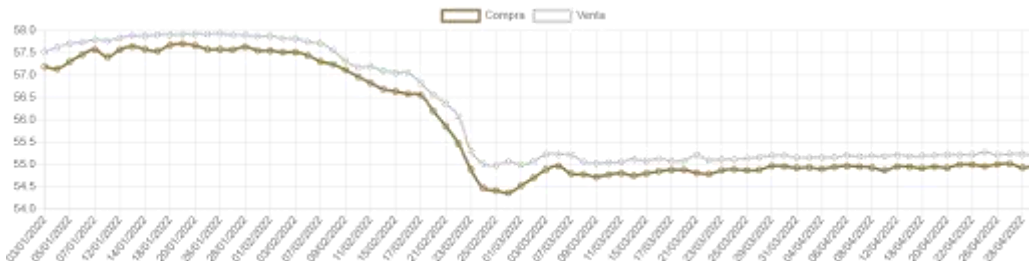
vv. La diferencia en el balance o saldo de las cuentas de capitalización individual (CCI) de los accionantes responde única y exclusivamente al cálculo de las inversiones frente a un fenómeno de apreciación del peso dominicano frente al dólar ocurrido entre los meses de febrero y marzo de dos mil veintidós (2022), como se puede apreciar en los datos oficiales del Banco Central:¹

¹ Histórico diario de tasas de cambio respecto al dólar estadounidense entre el primero (1) de enero de dos mil veintidós (2022) y el treinta (30) de abril de dos mil veintidós (2022), disponible en <https://www.bancentral.gov.do/SectorExterno/HistoricoTasas>

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



ww. Como se puede observar en febrero de dos mil veintidós (2022) el peso dominicano se apreció considerablemente con respecto a enero de dos mil veintidós (2022), al pasar de cincuenta y siete pesos dominicanos con cincuenta y seis centavos \$57.56/dólar a cincuenta y cuatro pesos dominicanos con treinta y seis centavos \$54.36/dólar, un 5.56 % en dicho mes. Ello no implica que se hayan sustraído fondos de las cuentas de capitalización individual de los accionantes; sin embargo, de conformidad con la legislación dominicana, los entes regulados como las AFP deben presentar su contabilidad en pesos dominicanos.

xx. Es decir que la supuesta disminución en los balances de las cuentas de capitalización individual no es más que el resultado de la revalorización contable en pesos dominicanos, a modo de ilustración, al margen de que, como sucedió en la especie, los balances en dólares aumentasen en el período en cuestión, solo al calcular el cambio de moneda que, como señalamos, se hace por exigencia del ordenamiento que requiere que la contabilidad se registre y presente en pesos dominicanos.

yy. Esta exigencia se encuentra expresamente establecida en el *Manual de Contabilidad para entidades supervisadas*, de la Superintendencia de Bancos que en su capítulo 1, sección B.6 dispone lo siguiente:

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B.6. UNIDAD MONETARIA Todos los montos registrados en las distintas cuentas, han de ser expresados en la moneda funcional Pesos Dominicanos (DOP), moneda oficial de la República Dominicana, de acuerdo al artículo 229 de la Constitución de la República Dominicana; siendo este signo monetario establecido para la presentación de los estados financieros. Toda moneda diferente a la moneda oficial, se define como moneda extranjera.

zz. Decir que fruto de una apreciación del peso dominicano y al efectuar un cambio de moneda se está produciendo una sustracción de fondos sería el equivalente a decir que si una persona posee una cuenta en una entidad de intermediación financiera que en enero dispone de cien dólares \$100USD a un cambio de cincuenta pesos dominicanos \$50.00/dólar (es decir cinco mil pesos dominicanos \$5,000.00) y, más adelante, en febrero disponiendo de los mismos cien dólares \$100USD, pero esta vez a un cambio de treinta pesos dominicanos \$30.00/dólar fruto de la apreciación de la moneda (es decir tres mil pesos dominicanos \$3,000.00) le fue sustraída ilegalmente la suma de dos mil pesos dominicanos \$2,000.00 y que la entidad de intermediación financiera tendría que restituir dicha cantidad. Esto no es cierto.

aaa. Como se puede apreciar, no existió sustracción de fondos de las cuentas de capitalización individual de los accionantes y tampoco se produjo la reducción por debajo de la rentabilidad mínima que exige la norma que implique la aplicación de los artículos 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01, como exigen los accionantes.

bbb. Esta sede constitucional aprovecha la ocasión para hacer un llamado de atención sobre el manejo por los actores y beneficiarios del sistema de un tema

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tan delicado como el ahorro de los trabajadores dominicanos y su derecho fundamental a la seguridad social, consagrado en el artículo 60 de nuestra carta magna, toda vez que este tipo de decisiones puede afectar la estabilidad del sistema y provocar daños irreparables a la economía nacional, tomando en cuenta que los fondos de pensiones son los principales inversionistas en el mercado de valores y constituyen el principal ahorro nacional, contribuyendo en el desarrollo del sector turismo, energía, industria, entre otras.

ccc. El análisis de normas técnicas como las exigidas en cumplimiento por parte de los accionantes implica que el juzgador se apoye de expertos o realice las medidas de instrucción de lugar, para poder impartir justicia de forma efectiva, más cuando se trata de situaciones como las descritas que podrían afectar sensiblemente el sistema económico en el país, aumentando el riesgo sistémico de operar en el sistema financiero nacional, afectando la confianza en el sistema y la seguridad jurídica en materia de inversión extranjera.

ddd. En ese sentido, por todas las razones descritas anteriormente, este colegiado entiende que la presente acción de amparo de cumplimiento es improcedente.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, y el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la indicada sentencia.

TERCERO: DECLARAR improcedente la acción de amparo de cumplimiento de que se trata, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República; 7.6 y 66 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).

QUINTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Administradora de

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A.; a la parte recurrida, Pablo Israel De la Rosa Solano y compartes, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), y a la Procuraduría General Administrativa.

SEXTO: 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; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, 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 ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30¹ de la Ley 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 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

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.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El trece (13) de septiembre de dos mil veintidós (2022), la Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., interpusieron un recurso de revisión constitucional de amparo contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSen-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022), que declaró procedente la acción de amparo de cumplimiento¹ y, en consecuencia, ordenó

¹ Interpuesta en fecha veinticinco (25) de abril de dos mil veintidós (2022) por Pablo Israel De La Rosa Solano, Luis Julián Pérez Pérez, Teodor Ogando Cedano, Ezequiel Minaya Cruz, Leonarda Linares Rodríguez, Arami Rafael Reyes Morales, Lourdes Janet Beltré Urtarte, Roberto Antonio Toribio Álvarez, Reynaldo José Trejo Peña, Frank Félix Almonte, Ubix Erasmo Hernández Polanco, Gustavo Adolfo Placencia, Roberto Ortiz, Ovispo Toledo Familia Castillo, Emilio Román Pérez, Onilda Milenia Familia Mateo, Frex Miguel Dietsch Leonardo, Marcia Isabel Fabián Durán, Manuel Moisés Lamarche Febles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Lenny Ramón González Hernández, José Manuel Mercedes Rodríguez, Franklin Martínez Peguero, Gracielo Carela Montero, Damián Martínez, Rafael Moisés Méndez Cuevas, Jesús María Ogando Sosa, Felipe Ramón Paniagua, Edwin Alexander Decena Fernández, Kaonel Peña De Jesús, José Francisco Gerónimo Metivie, Alejandro Devares, Alberto Mosquea, Rosa Elizabeth Rocha Campos, Román Doundino Jaquez Adazmes, Priscilio Roberto Pichardo Maceo, Arima Yocasta De Jesús Rivera, Julio Medina De Los Santos, Paúl Andrés Contreras Javier, Mirito Pérez Soriano, José Miguel Encarnación Jiménez, Eusebio Antonio García Abreu, Cristóbal Alberto Feliz Feliz, Simón Moreta Sánchez, Frank Félix Almonte Liranzo, Hamlet Jonathan Peynado Fernández, Zenón De Los Santos, Guarina Rojas Encarnación, Francisco Pilar Vásquez, Carmen Lidys Castillo Arnaud, Edras Bienvenido Arias Rosario, Francisco Alberto Diloné Martínez, Enmanuel Antonio González Áviles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Manuel Moisés Lamarche Febles, Lenny Ramón González Montero, Damián Martínez, Rafael Moisés Méndez Cuevas, Jesús María Ogando Sosa, Felipe Ramón Paniagua, Edwin Alexander Decena Fernández, Kaonel Peña De Jesús, José Francisco Gerónimo Metivie, Alejandro Devares, Alberto Mosquea, Rosa Elizabeth Rocha Campos, Román Doundino Jaquez Adazmes, Priscilio Roberto Pichardo Maceo, Arima Yocasta De Jesús Rivera, Julio Medina De Los Santos, Paúl Andrés Contreras Javier, Mirito Pérez Soriano, José Miguel Encarnación Jiménez, Eusebio Antonio García Abreu, Cristóbal Alberto Feliz Feliz, Simón Moreta Sánchez, Frank Félix Almonte Liranzo, Hamlet Jonathan Peynado Fernández, Zenón De Los Santos, Guarina Rojas Encarnación, Francisco Pilar Vásquez, Carmen Lidys Castillo Arnaud, Edras Bienvenido Arias Rosario, Francisco Alberto Diloné Martínez, Enmanuel Antonio González Áviles, Ramón Antonio Pulinario Tejeda, Manuel Moisés Lamarche Febles, Lenny Ramón González Hernández, Randhoolp Esteban Guzmán Rodríguez, Fernando Wenceslao Guillén Andrew, Manuel De Jesús Fernández José, Eliseo Erbin Melo Severino, Jonirka Elpidia Linares

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSen-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 100 y 105 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social¹ y restituir a los accionantes los valores reducidos de sus cuentas de capitalización individual de acuerdo con las deducciones realizadas en los meses de enero, febrero y marzo de 2022.

2. Los honorables jueces que integran este Colegiado hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia recurrida y declarar improcedente la acción, tras considerar, entre otras cosas, que: *no existió sustracción de fondos de las cuentas de capitalización individual de los accionantes y tampoco se produjo la reducción por debajo de la rentabilidad mínima que exige la norma que implique la aplicación de los artículos 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01, como exigen los accionantes*².

II. ALCANCE DEL VOTO: A) EN EL FUTURO, EN SUPUESTO FÁCTICO COMO EL OCURRENTE, PARA ARRIBAR A LA SOLUCIÓN DE IMPROCEDENCIA ES NECESARIO EXAMINAR LAS PARTICULARIDADES DE CADA CASO DENUNCIADO POR LOS AMPARISTAS, Y LUEGO DETERMINAR SI ENCUENTRA SUSTENTO O NO EL MANDATO DE LA NORMA QUE SE DEMANDA CUMPLIMIENTO, y B) LA IMPROCEDENCIA DECRETADA NO ALCANZA SUSTENTO EN LAS PREVISIONES DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY 137-11

3. La acción de amparo de cumplimiento que ocupa la atención del Tribunal Constitucional procura que se ejecuten las sanciones correspondientes a las

Coronado, José Ramón Berroa Manzueta, Esteban Guante Eusebio, José Rafael Santana Rosario, Benedicto Cirilo Manzueta Pichardo y Paulino Encarnación Casanovas.

¹ Promulgada el 9 de mayo de 2001.

² Ver literal *aaa*, pág. 100 de esta sentencia.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referidas administradoras de fondos de pensiones, por la sustracción ilegal de más de ocho mil quinientos millones de pesos dominicanos (RD\$8,500,000,000.00) de los fondos de pensiones durante los meses de enero, febrero y marzo de 2022, además, que se dé cumplimiento a las disposiciones de los artículos 59, 85, 95, 96, 100, 103, 104 y 105 de la Ley núm. 87-01.

4. Tal como hemos apuntado, este Colegiado declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento con base, entre otros, en los razonamientos siguientes:

r. Al tratarse de una norma meramente descriptiva que no contiene mandato alguno, se verifica que resulta improcedente la acción de amparo de cumplimiento respecto al artículo 59 de la Ley núm. 87-01.

uu. Este Tribunal Constitucional luego de examinar profundamente la Ley núm. 87-01 y las normativas complementarias, ha verificado que la diferencia en el balance o saldo de las cuentas de capitalización individual (CCI) de los accionantes no se debió a la sustracción ilegal por parte de las administradoras de fondos de pensiones, sino a la apreciación del valor del peso frente al dólar, disminución aparente, pero que en los meses posteriores, dicho balance se incrementó, producto precisamente de la volatilidad de los mercados financieros fluctuantes, y bajo ninguna circunstancia, afectando la rentabilidad real mínima de los fondos de pensiones.

vv. La diferencia en el balance o saldo de las cuentas de capitalización individual (CCI) de los accionantes responde única y exclusivamente al cálculo de las inversiones frente a un fenómeno de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apreciación del peso dominicano frente al dólar ocurrido entre los meses de febrero y marzo de 2022, como se puede apreciar en los datos oficiales del Banco Central.

ww. Como se puede observar en febrero de 2022 el peso dominicano se apreció considerablemente con respecto a enero de 2022, al pasar de RD\$57.56/ dólar a RD\$54.36/dólar, un 5.56% en dicho mes. Ello no implica que se hayan sustraído fondos de las cuentas de capitalización individual de los accionantes, sin embargo, de conformidad con la legislación dominicana, los entes regulados como las AFP deben presentar su contabilidad en pesos dominicanos.

xx. Es decir, que la supuesta disminución en los balances de las cuentas de capitalización individual no es más que el resultado de la revalorización contable en pesos dominicanos, a modo de ilustración, al margen de que, como sucedió en la especie, los balances en dólares aumentasen en el período en cuestión, solo al calcular el cambio de moneda que, como señalamos, se hace por exigencia del ordenamiento que requiere que la contabilidad se registre y presente en pesos dominicanos.

yy. Esta exigencia se encuentra expresamente establecida en el Manual de Contabilidad para entidades supervisadas de la Superintendencia de Bancos que en su capítulo 1, sección B.6 dispone lo siguiente:

“B.6. UNIDAD MONETARIA Todos los montos registrados en las distintas cuentas, han de ser expresados en la moneda funcional “Pesos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicanos (DOP)”, moneda oficial de la República Dominicana, de acuerdo al artículo 229 de la Constitución de la República Dominicana; siendo este signo monetario establecido para la presentación de los estados financieros. Toda moneda diferente a la moneda oficial, se define como moneda extranjera”.

zz. Decir que fruto de una apreciación del peso dominicano y al efectuar un cambio de moneda se está produciendo una sustracción de fondos, sería el equivalente a decir que si una persona posee una cuenta en una entidad de intermediación financiera que en enero dispone de US\$100 a un cambio de RD\$50.00/dólar (es decir RD\$5,000.00) y, más adelante, en febrero disponiendo de los mismos US\$100, pero esta vez a un cambio de RD\$30.00/dólar fruto de la apreciación de la moneda (es decir RD\$3,000.00) le fue sustraída ilegalmente la suma de RD\$2,000.00 y que la entidad de intermediación financiera tendría que restituir dicha cantidad. Esto no es cierto.

5. Como se observa, en su análisis la presente decisión da por establecido que no existió sustracción de fondos de las cuentas de capitalización individual de los accionantes, ni se redujo la rentabilidad mínima legal que implique la aplicación de los artículos 103, 104 y 105 de la referida Ley que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social y Fondos de Pensiones.

6. Si bien concurrimos en acoger el recurso y revocar la sentencia recurrida en tanto adolece de incongruencia en sus motivaciones, resulta necesario que en casos como el ocurrente, para arribar a la decisión de improcedencia, este Colegiado examine minuciosamente las particularidades de cada caso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

denunciado por los amparistas, y luego determine si encuentra sustento o no el mandato de la norma que se demanda en cumplimiento.

7. En ese contexto, es oportuno destacar que el artículo 104 de la Ley 137-11 define el amparo de cumplimiento como la acción que tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, y perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

8. Acorde con la disposición normativa antes transcrita, es constatable que el ejercicio de la acción de amparo de cumplimiento tiene una incidencia trascendental en el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho¹, régimen jurídico que se caracteriza –entre otras exigencias imprescindibles– por el imperio de la ley, los derechos y libertades fundamentales y la legalidad de la administración².

9. Conforme a la doctrina constitucional, este instituto constituye una garantía de cumplimiento de las normas legales, ya que a efectos de su cauce

¹ En palabras de LEÓN VÁSQUEZ, J. (2009), “El proceso constitucional de cumplimiento cumple un rol muy importante en el fortalecimiento del Estado de Derecho porque un valor constitucional de éste es el cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos. Lo que es más relevante todavía si se considera que el incumplimiento de las leyes, de lo actos administrativos e incluso, de las resoluciones judiciales, afecta la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y socava los cimientos mismos del orden constitucional.” Ver “*El proceso constitucional de cumplimiento y su incidencia positiva en la protección del Estado democrático de Derecho*”. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/download/18530/18770/>

² ALARCÓN REQUEJO, G. (2015). *Estado Democrático de Derecho*. Universidad Jaime Bausate y Meza, Lima. Revista en Cultura de la Legalidad, p. 230, ISSN 2253-6655, citando a DÍAZ, E. (1966) quien considera que las exigencias imprescindibles a todo Estado de Derecho son: (a) imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general; (b) separación de poderes: legislativo y judicial; (c) legalidad de la Administración: regulación por la ley y control judicial; (d) derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesal y en el marco de su apoderamiento, el juez o tribunal —además de examinar el cumplimiento de los actos administrativos— comprueba la aplicación real de las normas jurídicas por parte de los órganos llamados a su materialización, acorde con los objetivos y el alcance determinados por el legislador. “Con dicha acción el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley”.¹

10. Sobre la relevancia de la “acción de cumplimiento” como mecanismo procesal de protección y garantía, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que “[e]n un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas...”²

11. En el caso concreto, si bien la presente sentencia realiza un enjundioso análisis de legalidad de la Ley núm. 87-01, sin embargo, no se advierte el examen exhaustivo de cada caso denunciado que permita concluir, irrefutablemente, más allá de toda duda razonable, que todos los accionantes fueron informados sobre la rentabilidad, riesgo y la variación en el balance de su cuenta de capitalización individual, condición indispensable para que a mi juicio se determinara si fueron o no incumplidas las disposiciones invocadas por los amparistas.

¹Sentencia TC/0009/14, de catorce 14 de enero de 2014.

²Ver epígrafe V, apartado 2, sobre las generalidades en torno a la acción de cumplimiento (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-157/98, de veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998), pág. 5.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Desde esta perspectiva, partiendo de la necesidad de resguardar plenamente el derecho prescrito en el citado artículo 104¹ de la Ley 137-11, y tras considerar la relevancia de las normas cuyo cumplimiento invoca la parte accionante es conveniente que, en el futuro, como hemos dicho, se analice la demanda en cumplimiento partiendo de cada caso en particular. Lo anterior a efectos de valorar si quien invoca la afectación de sus derechos por el cumplimiento de la norma o acto administrativo, ha sustentado su reclamo en causas válidas y, por tanto, perfectamente tutelables por la acción de amparo de cumplimiento.

III. LA IMPROCEDENCIA DECRETADA NO ALCANZA SUSTENTO EN LAS PREVISIONES DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY 137-11

13. Las causas de improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento están previstas en el artículo 108 de la Ley 137-11. Dicho texto normativo supedita la procedencia de la acción a que la situación planteada no se enmarque en uno de los seis supuestos contenidos en los literales que lo integran.

14. De conformidad con el citado artículo 108 de la Ley 137-11, no procede el amparo de cumplimiento en los casos siguientes:

- a) *Contra el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral.*

¹ Cónsono con este criterio, el Tribunal Constitucional de Perú ha determinado, mediante la Sentencia núm. 0168-2006-PC/TC, de trece de marzo de 2006, que la acción de cumplimiento como proceso constitucional tiene por finalidad “el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos.”

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Contra el Senado o la Cámara de Diputados para exigir la aprobación de una ley.*
- c) Para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de hábeas corpus, el hábeas data o cualquier otra acción de amparo.*
- d) Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo.*
- e) Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario.*
- f) En los supuestos en los que proceda interponer el proceso de conflicto de competencias. g) Cuando no se cumplió con el requisito especial de la reclamación previa previsto por el Inciso 4 del presente artículo.*

15. Como se observa, la ley orgánica se ha decantado por una serie de causas de improcedencia concretamente delimitadas, sin embargo, puede ocurrir que el juez o tribunal en el marco de sus funciones jurisdiccionales se encuentre ante un supuesto de improcedencia totalmente distinto a los que prevé la Ley 137-11.

16. En la especie, como hemos dicho, este Colegiado declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento, tras considerar que no existió sustracción de fondos de las cuentas de capitalización individual de los accionantes y

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tampoco se produjo la reducción por debajo de la rentabilidad mínima que establece la Ley núm. 87-01. De manera que es manifiestamente evidente que la solución adoptada no se enmarca dentro de las causas establecidas por la norma para declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento.

17. En este contexto y sin renunciar a los razonamientos expuestos en el apartado anterior, considero que lo procesalmente adecuado es indicar que, a las causas de improcedencia previstas en la Ley 137-11, se incorpora el criterio adoptado en la presente sentencia, partiendo de que estas no deben considerarse limitativas, sino enunciativas, en el sentido de que pueden suscitarse otras causas válidas de improcedencia.

18. El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0039/12, de trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), asentó el criterio de que el principio de autonomía procesal permite establecer normas “en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser 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”.¹

19. La solución anterior no es ajena a la doctrina de este Colegiado, tal como se evidencia en la sentencia TC/0029/18, de trece (13) de marzo de dos mil dieciocho (2018), en la que consideró como causa de improcedencia la carencia de objeto, pese a que dicho instituto refiere a un medio de inadmisión propio de un régimen procesal distinto. Veamos:

¹ Criterio reiterado, entre otras, en las Sentencias TC/0071/13 y TC/0204/14.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.34. En efecto, este colegiado ha establecido en otras decisiones que la falta de objeto constituye un fin de inadmisión tradicionalmente acogido por la jurisprudencia de nuestros tribunales. A tales fines, el artículo 44 de la Ley núm. 834, del quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978), que introdujo modificaciones al Código de Procedimiento Civil, señala que “constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada”. La redacción de este texto no es limitativa y por tanto admite que otra causal –como la falta de objeto– produzca el mismo resultado para inadmitir la acción.¹

(...)

11.37. Cabe indicar que la desaparición de los presupuestos fácticos del acto administrativo que se persigue sea ejecutado tampoco ha sido prevista en la redacción taxativa del artículo 108 de la referida Ley núm. 137-11, como una de las causales de improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento, lo que revela una imprevisión que este colegiado debe remediar fundamentando en el principio de supletoriedad² que le faculta a resolver cualquier insuficiencia, oscuridad o ambigüedad que se presente en los procedimientos constitucionales.

(...)

¹Sentencia TC/0072/13 del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), literal “e”, página 14.

²Para 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.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.39. En ese sentido, este colegiado considera que aun cuando la falta de objeto no ha sido prevista en los procedimientos constitucionales como causal de improcedencia del amparo de cumplimiento, sus efectos producen resultados equiparables en la medida en que el tribunal se ve impedido de conocer el fondo del proceso y de proveer la solución que le ha sido impetrada.

11.40. En consecuencia, declara improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A. y compartes contra el licenciado Héctor Valdez Albizu, Banco Central de la República Dominicana y la Superintendencia de Bancos, toda vez que la misma no cumple con las disposiciones del artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

20. En el caso concreto, con independencia de la posición que expongo en este voto particular, cuando la solución adoptada por este Colegiado no está prevista en la norma procesal como causa de improcedencia, esta Corporación debe incorporar el nuevo presupuesto a su doctrina en razón de que el Tribunal Constitucional está facultado para subsanar cualquier ambigüedad, defecto, falencia, antinomia, o insuficiencia de la ley, fundamentado en el principio de autonomía procesal, mediante el cual “se cumple un propósito de los procesos constitucionales: la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, la que no puede ser excesivamente parametrada, o en su defecto, no puede responder a tesis onerosamente formales.”¹

¹ FIGUEROA GUTARRA, E. (2014). “El principio de autonomía procesal. Notas para su aplicación material” pág. 332, en *Pensamiento Constitucional* núm. 19, 2014, pp. 331-354 / ISSN 1027-6769.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. CONCLUSIÓN

21. Esta opinión va dirigida a señalar la necesidad de que, en el futuro, ante escenarios como el concurrente, el Tribunal Constitucional examine cada caso planteado procurando garantizar la supremacía constitucional y el derecho de las partes a exigir el efectivo cumplimiento de la ley; así como incorporar a su doctrina –en virtud del principio de autonomía procesal– las causas de improcedencia no contempladas en el citado artículo 108 de la Ley 137-11. Por las razones expuestas salvo mi voto concurriendo con los demás aspectos de esta decisión.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

En el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), y con el debido respeto a los honorables magistrados quienes de forma mayoritaria aprobaron la presente decisión, debo hacer constar el presente voto salvado actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Antecedentes

El presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo de cumplimiento fue interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A. contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022). Este Colegiado acogió en cuanto al fondo el recurso de revisión, revocó la sentencia y declaró improcedente la acción de amparo de cumplimiento de que se trata por entender que no existió sustracción de fondos de las cuentas de capitalización individual de los accionantes y, que tampoco se produjo la reducción por debajo de la rentabilidad mínima como indicaban los accionantes, por tanto, no procedía la exigencia del cumplimiento de los artículos 103, 104 y 105¹ de la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

2. Fundamentos del voto

Al momento de producirse la deliberación del presente caso nos manifestamos de acuerdo con la decisión mayoritaria de acoger el recurso, revocar la sentencia y declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento por las razones ya manifestadas.

Sin embargo, salvamos el voto con relación a las motivaciones planteadas, en especial lo concerniente a no expresar de manera más contundente el alcance

¹ Estos artículos plantean las garantías para los afiliados de recibir una rentabilidad mínima real en sus cuentas de capitalización individual.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político-institucional de la decisión tomada por el pleno de este Tribunal Constitucional, así como señalar que la sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo no solo carecía de congruencia en su motivación sino que además desnaturalizó los hechos planteados, llegando a ser catalogada dicha decisión por sectores de la opinión publicada como una sentencia con carácter populista y antisistema.

De forma mayoritaria, este Tribunal Constitucional decidió acoger el recurso de revisión constitucional de amparo, revocar la sentencia y declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por los señores Pablo Israel De La Rosa Solano y compartes, argumentando lo siguiente:

uu) Este Tribunal Constitucional luego de examinar profundamente la Ley núm. 87-01 y las normativas complementarias, ha verificado que la diferencia en el balance o saldo de las cuentas de capitalización individual (CCI) de los accionantes no se debió a la sustracción ilegal por parte de las administradoras de fondos de pensiones, sino a la apreciación del valor del peso frente al dólar, disminución aparente, pero que en los meses posteriores, dicho balance se incrementó, producto precisamente de la volatilidad de los mercados financieros fluctuantes, y bajo ninguna circunstancia, afectando la rentabilidad real mínima de los fondos de pensiones.

vv) La diferencia en el balance o saldo de las cuentas de capitalización individual (CCI) de los accionantes responde única y exclusivamente al cálculo de las inversiones frente a un fenómeno de apreciación del peso dominicano frente al dólar ocurrido entre los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

meses de febrero y marzo de 2022, como se puede apreciar en los datos oficiales del Banco Central.

(...)

xx) Es decir, que la supuesta disminución en los balances de las cuentas de capitalización individual no es más que el resultado de la revalorización contable en pesos dominicanos, a modo de ilustración, al margen de que, como sucedió en la especie, los balances en dólares aumentasen en el período en cuestión, solo al calcular el cambio de moneda que, como señalamos, se hace por exigencia del ordenamiento que requiere que la contabilidad se registre y presente en pesos dominicanos.

Visto lo anterior, la mayoría del Colegiado sostuvo en sus motivaciones el hecho comprobado de que a los accionantes no se les sustrajeron sus fondos de las cuentas de capitalización individual y que tampoco se produjo la reducción por debajo de la rentabilidad mínima que exige la norma.

Entendemos que el juez de amparo, al momento de declarar procedente en cuanto al fondo la acción de amparo de cumplimiento, obró de manera incorrecta, ya que no verificó los pedimentos de los accionantes a la luz de la norma establecida para la materia, a saber, la ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, incurriendo en la omisión de estatuir y motivar de manera razonable lo relativo a las características y garantías especiales que rigen los fondos de pensiones.

Esto podría afectar el sistema de seguridad social y la seguridad jurídica.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Conclusiones

En virtud de los planteamientos esgrimidos anteriormente, somos de opinión que en el caso de la especie este Tribunal Constitucional, al momento de conocer el recurso de revisión, debió reforzar sus motivaciones en cuanto al peligro sistémico de que tribunales de la República emitan sentencias de esta naturaleza para que en lo sucesivo, el juzgador al momento de fallar, analice los pedimentos basándose en criterios de razonabilidad y siempre en el marco de las garantías que deben tener tanto el afiliado como propietario exclusivo de los fondos de pensiones, así como la estabilidad financiera que debe tener el sistema para garantizar la rentabilidad de dichos fondos.

Entendemos que el Sistema Dominicano de Pensiones, específicamente el régimen de capitalización individual, ha recibido fuertes críticas por parte de algunos sectores respecto a la forma en que es administrado y el mecanismo usado para pagar las pensiones. Lo anterior ha provocado que se revisen ciertos aspectos, como en efecto sucede en sede legislativa.

No obstante, tanto los actores del sistema como los que tenemos la sagrada tarea de administrar justicia, debemos discernir entre los que persiguen mejorar el sistema de pensiones y los que pretenden eliminarlo para regresar a un pasado ya superado. Por ello, entendemos que este tribunal debió reforzar las motivaciones en este sentido.

Firmado: José Alejandro Ayuso, juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“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”*, presentamos un voto disidente fundado en las razones que expondrá a continuación:

1. La parte recurrente, Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A., Administradora de Fondos Pensiones Popular, S. A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S. A. y Administradora de Fondo de Pensiones Crecer, S. A., presentaron recurso de revisión constitucional en contra de la sentencia núm. 030-02-2022-SSSEN-00327, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de septiembre de dos mil veintidós (2022), el cual fue remitido a la Secretaria General del Tribunal Constitucional el ocho (8) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

2. Dicha sentencia ordena el cumplimiento de las disposiciones de los artículos 100 y 105 de la Ley núm. 87-01, conminando a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), en su condición de entidad reguladora de las Administradoras de Fondo de Pensiones, a restituir a los accionantes, los

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valores reducidos de sus cuentas de capitalización individual, de acuerdo con las deducciones realizadas en el mes enero del año dos mil veintidós (2022), mes de febrero del año dos mil veintidós (2022) y algunos de los balances concerniente al mes de marzo del año dos mil veintidós (2022), conforme los motivos que fueron expuesto y por efecto de haber sido retiradas ciertas sumas de dineros de las cuentas de ahorros de capitalización individual de los accionantes, sin su previa autorización.

3. Apoderado de la cuestión, este Tribunal Constitucional revoca la sentencia impugnada por incongruencia motivacional, en el entendido de que, por un lado, dentro de las motivaciones el juez de amparo expone que lo sostenido por los accionantes refiere a aspectos de mera legalidad, sin embargo, acogió la acción de amparo, reteniendo violaciones a derechos fundamentales.

4. Una vez revocada la sentencia, en cuanto al fondo de la acción de amparo de cumplimiento, la mayoría calificada de este plenario declaró improcedente la misma, sobre la base de estimaciones referentes al valor del dólar en el tiempo, los índices fluctuantes de las inversiones, los resultados de la revalorización contable en pesos dominicanos, entre otros aspectos.

5. En ese tenor, esta juzgadora difiere de la decisión adoptada, atendiendo a que el estudio y motivaciones dadas en la presente decisión son tendentes al rechazo de la acción más que a la declaratoria de improcedencia que, a nuestro juicio, ha sido mal empleada por este plenario constitucional, pues la Ley núm. 137-11, es taxativa en su artículo 108, respecto a cuáles son las causales de improcedencia, a saber:

Artículo 108.- Improcedencia. No procede el amparo de cumplimiento:

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) *Contra el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral.*
- b) *Contra el Senado o la Cámara de Diputados para exigir la aprobación de una ley.*
- c) *Para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de hábeas corpus, el hábeas data o cualquier otra acción de amparo.*
- d) *Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo.*
- e) *Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario.*
- f) *En los supuestos en los que proceda interponer el proceso de conflicto de competencias.*
- g) *Cuando no se cumplió con el requisito especial de la reclamación previa previsto por el Inciso 4 del presente artículo.*

6. Obsérvese del texto transcrito, que las causales de la improcedencia, recaen en dos sentidos, en los primeros literales, es decir a y b, se refieren a los accionados, en este caso resulta improcedente cuando se interpone *Contra el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral. Contra el Senado o la Cámara de Diputados para exigir la aprobación de una ley*, es decir todos sujetos pasivos o sea accionados, y en los demás supuestos contemplados en los literales c) d) e) f) y g) se refieren al objeto del amparo de cumplimiento, o lo que es igual, sobre la instancia que materializa la acción sometida.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Como se puede verificar, la improcedencia del amparo de cumplimiento, solo podrá decretarse cuanto se interponga contra uno de los sujetos que el mismo artículo 108 señala en los literales a y b o cuando el objeto perseguido recaiga dentro de los literales c, d, e, f y g. De ahí entonces que el referido artículo no establece improcedencia alguna cuando se hagan valoraciones de fondo, y se compruebe que al accionante no se le ha vulnerado derecho alguno.

8. Lo antes dicho fue objeto de distinción por parte de este mismo tribunal en la Sentencia TC/0699/16, mediante el cual, citando el Diccionario Hispanoamericano de Derecho definió el concepto de improcedencia en el siguiente sentido:

*“ La improcedencia es la calidad “de **aquello** que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón (...)”. k. Este supuesto como causa de inadmisibilidad de amparo contenido en la Ley núm. 137-11, constituye una “condición que tiene un **trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial**, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”.*

9. De allí que, resulta claro que la improcedencia versa sobre cuestiones que no guardan relación con lo pretendido o que carecen de fundamento jurídico; lo cual no ocurre en especie, donde se realizan apreciaciones de fondo para determinar si hubo o no violación, es decir, si las pretensiones tienen méritos; estudio que solo se produce a partir del análisis jurídico del caso, lo que desmiente la naturaleza de una improcedencia.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre este tópico por igual se ha referido la Sala Primera de Revisión de acciones de tutela de la Corte Constitucional de Colombia que, mediante sentencia T-883/08 estableció la diferencia entre negación e improcedencia, en los términos siguientes:

Denegar la acción implica un análisis de fondo, mientras que la improcedencia supone la ausencia de los requisitos procesales indispensables para que se constituya regularmente la relación procesal o proceso y el juez pueda tomar una decisión de fondo sobre el asunto sometido a su consideración. En este orden de ideas, ante la ausencia de un requisito lógico-jurídico esencial para que la relación procesal pudiera constituirse, el juez de instancia debió haber declarado improcedente la acción, más resolvió denegar el amparo solicitado, lo que equivale a decir que, tras un análisis de fondo, la accionante no tenía derecho al amparo. De esta forma, la Sala revocará la sentencia de instancia y en su lugar declarará improcedente la acción interpuesta.

11. En este orden de ideas, al este plenario haber analizado minuciosamente los aspectos de fondo para determinar si existe o no vulneración, lo correcto era el rechazo de la acción, y no la improcedencia, estimando que el requisito lógico-jurídico esencial ya se encuentra presente, no pudiendo sustraer criterio alguno de los dispuestos por el artículo 108 de la ley 137-11, para el presente caso.

12. Asimismo, a juicio de esta juzgadora, la sentencia objeto de este voto desvirtúa el procedimiento, lo que trae como consecuencia que el reclamo del recurrente no recibiera una debida respuesta, pues motiva en un sentido (el del

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rechazo de la acción de amparo de cumplimiento), pero adopta una decisión distinta (improcedencia), es decir que emplea una premisa o da una solución distinta al caso concreto, sin conceptualizar o deslindar correctamente los términos y figuras procesales antes expuestas en este mismo voto, lo que deviene, en una incongruencia motivacional, lo cual ha sido definido por este mismo Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0265/17 del 22 de mayo de 2017, donde estableció lo siguiente:

“Así las cosas, además del hecho de no explicar razonablemente los motivos que le condujeron a declarar la inadmisibilidad del recurso de casación, se advierte una notoria incongruencia interna incurrida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al momento de decidir. Dicha incongruencia interna reposa en la misma sentencia, pues se aprecia contradicción entre la parte resolutive o dispositiva de la decisión y la motivación en que esta se encuentra soportada¹”

13. Además, rompe con el criterio establecido en el Precedente TC/0008/15 sobre la función pedagógica del Tribunal Constitucional y del diálogo doctrinal que debe sostener este órgano con la comunidad jurídica en general, sobre todo, teniendo en cuenta el carácter vinculante de las sentencias que dicta, en tal sentido señaló:

“Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los

¹ Subrayado nuestro.

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional [...]”

14. En tal orden, resulta preocupante para la seguridad jurídica y el propio orden constitucional que sea el máximo intérprete de la norma constitucional el que incurra en estos dislates procesales y de fondo en contraposición a lo dispuesto claramente por la norma, y es que tal como estableció esta corporación constitucional en la Sentencia TC/0268/18:

“...el Tribunal debe velar porque sus precedentes sean lo suficientemente claros y precisos para que los destinatarios puedan aplicarlos en pro de la seguridad jurídica, la igualdad y la racionalidad. Esto no solo se exige a la hora de sentar un precedente, también al momento de aplicarlo ya que el Tribunal, como órgano del Estado, se encuentra vinculado a dicho precedente (TC/0195/13; TC/0606/15)

Conclusiones

Por los motivos expresados en el cuerpo del presente voto, esta juzgadora manifiesta su desacuerdo con la decisión adoptada por este plenario pues al adentrarse el Tribunal a conocer los presupuestos de fondo de la cuestión para analizar si existe o no vulneración a derechos fundamentales, parte de criterios para acoger o rechazar, y no como lo hizo, al decretar la improcedencia, sobre

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la base de criterios que no son los señalados por el artículo 108 de la Ley núm. 137-11 que regula la materia.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

Expediente núm. TC-05-2022-0344, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S.A. y Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A., contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00327, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).