



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0196/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) el veintiséis (26) de mayo del año dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los ocho (8) días del mes de julio del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, 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 los artículos 185.4 de la Constitución de la República y 9 y 94 de la ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente nun. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la acción de amparo

1.1. La accionante, señora Greilyn Agramonte, interpuso una acción de amparo mediante escrito depositado ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), fundada en los hechos y argumentos que se exponen más adelante.

1.2. La acción de amparo antes descrita fue notificada a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), por el secretario del Tribunal Constitucional, mediante los Oficios núms. SGTC-1475-2020 y SGTC-1476-2020, respectivamente, ambos emitidos el tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) y recibidos el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

2. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante en revisión

2.1. La parte accionante, Greilyn Agramonte, pretende que este tribunal acoja la acción de amparo interpuesta contra las actuaciones de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), relativas a la negativa de permitir que los afiliados a las administradoras de fondos de pensiones puedan desafiliarse de las mismas de manera voluntaria, en tal virtud para justificar dichas pretensiones alega, entre otras, las siguientes razones:

a. El recurso de amparo tiene como objetivo cautelar los derechos fundamentales de los ciudadanos, consagrados en la Constitución de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana. Mediante el cual se buscan neutralizar los actos u omisiones arbitrarias o ilegales que priven, perturben o amenacen el ejercicio legítimo de los derechos establecidos en el texto constitucional. Para ello, la constitución impone a los tribunales de justicia la obligación de adoptar las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del titular del derecho, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

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

c. En un estado constitucional como es la República Dominicana, el respeto a los derechos constitucionales ha de ser el estándar básico de razonabilidad, justicia y fundamentación. Por consiguiente, para acreditar la arbitrariedad de la acción de las Administradoras de Fondos de Pensiones es necesario mostrar que ellas niegan en términos constitucionalmente lícitos el derecho del afiliado a la propiedad de los fondos acumulados por sus afiliados y lo hacen no en el sentido de explícitamente negar que los afiliados somos los dueños de nuestros fondos, sino negándose a reconocer sus facultades esenciales, que están explícitamente protegidas por el texto constitucional, como se mostrará a continuación.

d. Las respuestas negativas de las Administradoras de Fondos de Pensiones que impiden la desafiliación y el retiro de los fondos que los afiliados hemos aportado durante nuestra vida laboral constituye una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneración, privándonos de nuestro derecho fundamental sobre la propiedad privada, derecho consagrado en la constitución de la República Dominicana. Donde las AFP y la Superintendencia de Pensiones (entidad reguladora) desconocen flagrantemente las facultades de dominio, de un modo que es claramente incompatible con el texto constitucional.

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

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

g. Esta negativa es flagrante, en la medida en que se reconoce el dominio del afiliado aún cuando se le permite hacer depósitos extraordinarios ya su vez se le niega la posibilidad de gozar la cosa del modo que a los afiliados le parezca más adecuado disponer de ella, es decir, la posibilidad, genéricamente hablando, de administrar y tener el dominio de las cosas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionada en revisión

3.1. Hechos y argumentos jurídicos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

3.1.1. La parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), pretende que este tribunal, de manera principal, declare inadmisibile la acción de amparo interpuesta por Greilyn Agramonte; y de manera subsidiaria, que se ordene su exclusión de la presente acción de amparo; y que la misma sea rechazada. Para justificar dichas pretensiones alega, entre otras, las siguientes razones:

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

e. Que ante un medio de inadmisión, en el presente caso sustentado en la falta de objeto y agravio imputable, el juzgador sin examen al fondo deberá ponderar la inadmisibilidad del Recurso, por no cumplir las formalidades previstas en la Ley para su interposición sin examen a fondo.

f. Que el artículo 65 de la ley 137-11 establece cuales son los actos impugnables mediante la vía del amparo, determinando que “La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que, en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data”, claramente podemos apreciar que esta Superintendencia no lesiona, restringe, altera o amenaza el derecho fundamentalmente a la seguridad social de la accionante, en atención a que no hace omisión en forma actual o inminente y ni emite juicios con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta respecto al pedimento hoy solicitado.

g. Que nuestro ordenamiento jurídico proporciona los medios legales suficientes para el ejercicio de las acciones que pretendan



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarar la ilegalidad de las leyes que alegadamente imposibilitan el acceso a derechos fundamentales o la inconstitucionalidad de dichas disposiciones, y para ello ha dispuesto diversas instancias ante las cuales podrán atacarse aquellas disposiciones o actos administrativos que se pretendan modificar o derogar.

h. Que en el escrito introductorio de la presente acción se podría interpretar que se busca declarar inconstitucional algunos aspectos de la ley 87-01 ya que lo que alegan no es por un acto arbitrario o ilegal por parte de esta Superintendencia, mucho menos por una disposición de la SIPEN en la cual prohíbe la desafiliación de los ciudadanos al sistema de pensiones, o peor aún, que ordene procesos deshonestos con la intención de dilatar las solicitudes de pensiones por sobrevivencia, con el fin de no otorgar dicho beneficio, esto último recordamos que es pasible de sanción en contra de la AFP que estuviere realizando dicha acción.

i. Que en ningún caso la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) ha declinado o denegado la desafiliación, toda vez que no recae en sus atribuciones el otorgamiento modificar la ley 87-00, sino la facultad de supervisión y fiscalización de las entidades administradoras de fondos de pensiones, de manera que no puede ser atribuida acción u omisión a la SIPEN en los hechos donde alegadamente se ha incurrido en violación a los sagrados derechos fundamentales, como pretende la parte accionante en su acción, toda vez que no hay objeto vinculante entre los hechos y la accionada.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

3.2.1. La parte accionada, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) pretende que este tribunal de manera principal, declare su incompetencia para conocer de la acción de amparo interpuesta por Greilyn Agramonte; y de manera subsidiaria, que declare la inadmisibilidad de la acción de amparo. Para justificar dichas pretensiones alega, entre otras, las siguientes razones:

a. El artículo 72 de la Constitución establece que “toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

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

c. Partiendo de estos artículos, es evidente que la acción de amparo constituye la vía procesal idónea para que las personas puedan



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Así las cosas, no hay dudas de que ese Honorable Tribunal es incompetente para conocer de la presente acción de amparo, de modo que procede, en virtud del artículo 75 de la LOTCPC y del precedente sentado en la Sentencia TC/0236/14, que el expediente sea declinado a una de las salas del Tribunal Superior Administrativo. Decimos que la jurisdicción contencioso-administrativa es el tribunal competente para conocer de la presente acción de amparo, pues GREILYN AGRAMONTE cuestiona actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (ADP) y por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en ejercicio de funciones administrativas.

g. En el presente caso, GREILYN AGRAMONTE solicita mediante su acción de amparo que ese Honorable Tribunal constate la supuesta ilegalidad de la negativa presentada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) de permitir la desafiliación voluntaria de los cotizantes en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). En efecto, éstos solicitan protección en contra del acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las Administradoras de Fondos de Pensiones y su entidad reguladora, la Superintendencia de Pensiones, y permitir que los afiliados (...) puedan desafiliarse de las mismas de manera voluntaria y en el momento que entiendan que es adecuado.

h. De lo anterior se deduce que la presente acción de amparo está dirigida en contra de actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en ejercicio de funciones de regulación y prestación de los servicios públicos de seguridad social, de modo que su finalidad es la anulación de actuaciones administrativas por supuestamente violar el derecho de propiedad consagrado en el artículo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51 de la Constitución. Siendo esto así, no hay dudas que estamos frente a un conflicto entre órganos que ejercen funciones administrativas y varios particulares, el cual se originó por una supuesta ilegalidad de actos administrativos que impiden la desafiliación voluntaria de los cotizantes en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

i. En la especie, la inadmisibilidad de la acción de amparo se justifica, en adición, por el hecho de que los accionantes no realizan una enunciación sucinta y ordenada de las razones que demuestren la supuesta vulneración a derechos fundamentales, sino que éstos se limitan a señalar que la actuación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) es ilegal. En otras palabras GREILYN AGRAMONTE se limita, simple y llanamente, a señalar que la negativa de permitir la desafiliación voluntaria es arbitraria e ilegal, sin aportar absolutamente ningún tipo de explicación coherente, precisa y verificable de cómo concretamente, sus derechos fundamentales se han visto supuestamente diezmados.

j. En lo que respecta al sistema de capitalización individual, veda, en principio, la devolución anticipada de los aportes, por lo que la desafiliación voluntaria del sistema de pensiones supone un peligro inminente de cara al derecho a la seguridad social en razón de que la Constitución garantiza el derecho a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. Por consiguiente, la desafiliación voluntaria de los afiliados del sistema de pensiones resulta contraria al orden constitucional y legal vigente en el ordenamiento jurídico.

k. [S]e puede indicar que la desafiliación voluntaria del sistema de pensiones afectaría la sostenibilidad financiera de la pensión y, por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tanto, la progresividad del sistema. En efecto, la intención del legislador ha sido el ahorro obligatorio durante la vida productiva con la finalidad esencial de garantizar mayor bienestar durante el período de retiro laboral; de ahí que se denomine al sistema de pensiones, sistema previsional el modelo constitucional de seguridad social a partir de la progresividad se basa en el sistema de capitalización individual. Es por esto que la desafiliación voluntaria conllevaría un retroceso que quebranta el principio constitucional de la progresividad de la seguridad social, ya que lo ahorrado para su pensión por los trabajadores disminuye sustancialmente, aparte de la consecuente devaluación que el retiro colectivo anticipado provoca y que erosiona el valor nominal de lo que recibe ahora.

l. Cabe destacar que la conformación de los fondos de las pensiones de los trabajadores se nutre del aporte que hacen estos, así como sus empleadores, el Estado como ente garante de la seguridad social ha estructurado el sistema de pensiones para ser utilizados en situaciones taxativamente establecidas en la Ley 87-01, no contemplándose el retiro anticipado de estos fondos para fines distintos a los consagrados en dicha norma.

m. De todo lo anterior se infiere que el carácter obligatorio del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene como finalidad garantizar la existencia de un nivel mínimo y obligatorio de prestaciones sociales, a fin de asegurar que todos los habitantes puedan acceder de forma universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y en la vejez. De ahí que permitir la desafiliación voluntaria de los cotizantes atentaría con los elementos constitutivos del propio sistema, por lo que es evidente que las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretensiones de los accionantes carecen de sustento jurídico y fundamento normativo.

4. Pruebas documentales

En el expediente depositado ante este tribunal constitucional solo figuran:

1. Escrito introductorio de la acción de amparo depositada el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones (ADAFP), ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional dominicano.
2. Escrito de defensa depositado por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional dominicano.
3. Escrito de defensa depositado por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el quince (15) de junio de dos mil veinte (2020), ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional dominicano.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Síntesis del conflicto

Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el caso se contrae a una acción de amparo interpuesta por Greilyn Agramonte, mediante instancia depositada ante la

Expediente nun. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretaría General del Tribunal Constitucional, procurando la protección y garantía de su derecho fundamental de propiedad, alegando que el mismo está siendo vulnerado por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) y la Superintendencia de Pensiones, como resultado de la negativa de conceder a los miembros la desafiliación voluntaria del sistema de pensiones¹ y la entrega de los fondos acumulados.

6. Competencia

Previo al examen de los méritos de la acción de amparo sometida por el accionante ante este tribunal constitucional, es menester determinar si el Tribunal es competente para conocer de la acción de amparo y en tal virtud, resolver la cuestión planteada atinente a la vulneración del derecho fundamental de propiedad del accionante.

6.1. En la especie, este tribunal constitucional ha sido apoderado – por vía directa - de una acción de amparo interpuesta por Greilyn Agramonte, contra la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) y la Superintendencia de Pensiones, por entender que con la negativa de conceder a los miembros la desafiliación voluntaria del sistema de pensiones y la entrega de los fondos acumulados, le ha sido violentado su derecho de propiedad, consagrado en el artículo 51² de la Constitución dominicana.

6.2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de Carta Magna:

Artículo 72.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien

¹ Instituido mediante la Ley núm. 87-01, de fecha nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

² El artículo 51 de la Constitución dominicana establece lo siguiente: “*Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.*”

Expediente núm. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

6.3. El texto constitucional en el artículo 185 también consagra las atribuciones del Tribunal Constitucional y establece que:

Artículo 185.- Atribuciones. *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo;

3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares;

4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

6.4. La Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales en el artículo 72 señala que *será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado, con indicación de que en aquellos lugares en que el tribunal de primera instancia se encuentre dividido en cámaras o salas se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado. Adicionalmente, en consonancia con lo anterior, en el artículo 74 dispone que cuando el derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con un ámbito jurisdiccional específico, la competencia para conocer de la acción de amparo quedará a cargo de los tribunales o jurisdicciones especializadas existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos.

6.5. Conviene precisar que la Ley núm. 137-11 establece en el artículo 75 que la acción de amparo contra los actos y omisiones de la administración pública *en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.*

6.6. De lo anterior se colige, que las acciones de amparo no están comprendidas dentro de las competencias que le han sido reconocidas al Tribunal Constitucional por la Constitución y la Ley núm. 137-11, como bien estableció el Tribunal en su Sentencia TC/0089/18, del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), al precisar lo siguiente:

Las acciones de amparo no están comprendidas dentro de las competencias que reconocen al Tribunal Constitucional la Constitución y su ley orgánica. En efecto, el artículo 185 de la Constitución establece que corresponderá al Tribunal Constitucional conocer en única instancia: 1) de las acciones directas en inconstitucionalidad, 2) el control preventivo de tratados, 3) los conflictos de competencia entre poderes públicos, así como 4) cualquier otra materia que disponga la ley. De igual forma, el artículo 277 de la Constitución atribuye al

Expediente nun. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales firmes, con arreglo a la ley que rige materia, competencia que es concretizada por los 53 y 54 de la Ley núm. 137-11.

6.7. Por consiguiente, procede que el Tribunal declare su incompetencia para conocer el asunto sometido a su consideración, en razón de que ni el constituyente ni el legislador le atribuyen competencia para ello y que la misma solo radica en revisar las decisiones emanadas de los jueces de amparo³, lo cual no sucede en la especie.

6.8. Este tribunal, previo al establecimiento de la jurisdicción competente para conocer de la acción de amparo estima pertinente precisar que, la accionante, Greilyn Agramonte, interpuso su acción de amparo de manera directa ante este colegiado en el marco de la pandemia por el SARS-CoV-2 (COVID-19) y el Estado de Excepción, en su modalidad de emergencia, decretado por el Presidente de la República, lo que implica una situación de carácter extraordinario en donde el quehacer cotidiano de los tribunales del Poder Judicial se ha visto afectado y, en consecuencia, ha impactado en el curso de los procesos.

6.9. Como consecuencia de lo antes expuesto, el Consejo del Poder Judicial mediante el Acta núm. 002-2020, dictada el diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020) estableció que:

SEGUNDO: Mantener en funcionamiento, únicamente, las Oficinas Judiciales de Servicios de Atención Permanente en la Jurisdicción Penal de todo el territorio nacional, las cuales, además de sus atribuciones ordinarias, atenderán los casos de urgencia tendentes a la protección de

³ Las cuales podrán ser recurridas en revisión ante este Tribunal Constitucional de conformidad con lo previsto en el artículo 94 y siguientes de la Ley 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales. Expediente nun. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales que puedan reclamarse mediante el hábeas corpus y las acciones de amparo.

6.10. Tal y como se indica precedentemente, ante tal situación de carácter excepcional, el Consejo del Poder Judicial dispuso específicamente ante cuáles tribunales de primer grado podrían los justiciables presentar sus requerimientos de amparo en los términos previstos en la Constitución y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, hasta que, posteriormente dispuso la apertura de los tribunales de manera presencial a partir del veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020), en paralelo con la virtualidad.

6.11. Prosiguiendo con nuestro razonamiento, conviene precisar que la propia Ley 137-11, establece en el párrafo III del artículo 72 antes citado que: (...) *Cuando el juez originalmente apoderado de la acción de amparo se declare incompetente, éste expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. Esta designación se impondrá a las partes, y al juez de envío, quien no puede rehusarse a estatuir, bajo pena de incurrir en denegación de justicia.* Así lo ha reconocido este tribunal constitucional en las Sentencias TC/0085/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0004/13, del diez (10) de agosto de dos mil trece (2013) y TC/0082/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), entre otras, al fijar el criterio de que cuando declara su incompetencia, está en la obligación de establecer cuál es la jurisdicción competente para conocer de la acción de amparo, lo que constituye jurisprudencia reiterada de este colegiado.

6.12. En ese sentido y atendiendo a las argumentaciones anteriormente expuestas, este tribunal estima que procede declarar su incompetencia para conocer de la acción de amparo que nos ocupa y remitir el expediente por ante

Expediente nun. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Tribunal Superior Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75 de la Ley 137-11, que establece: *La acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.*

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto.

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

DECIDE:

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

SEGUNDO: DECLARAR, por consiguiente, la incompetencia de este tribunal constitucional para conocer de la acción de amparo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020) y por ende, declina el conocimiento de la presente acción de amparo por ante el Tribunal Administrativo e **INVITA** a la accionante proveerse de la forma indicada por la ley por ante el tribunal de envío, a los fines correspondientes.

TERCERO: ORDENA, en consecuencia, a la secretaría del Tribunal Constitucional la remisión al Tribunal Superior Administrativo del expediente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativo al presente caso, a fin de que dicho órgano jurisdiccional proceda en la forma prevista por la ley para el conocimiento de la referida acción de amparo.

CUARTO: ORDENA que la presente decisión sea comunicada por Secretaría a la parte accionante, señora Greilyn Agramonte, y a la parte accionada, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), para su conocimiento y fines de lugar.

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

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

Firmada: 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; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante Ley núm. 137-11), del trece (13) de junio de dos mil once (2011); y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado. Mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El veintiséis (26) de mayo del año dos mil veinte (2020), la señora Greilyn Agramonte depositó una instancia de acción de amparo, ante la Secretaría de este tribunal, contra la Superintendencia de Pensiones y la Asociación Dominicana de Administradoras de Pensiones, con el propósito de procurar la protección contra, lo que considera, un acto arbitrario e ilegal, negarle la desafiliación voluntaria de las Administradoras de Fondos de Pensiones en el momento que lo considere.

2. Los honorables jueces de este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar la incompetencia de este Colegiado para conocer las acciones de amparo directo - per saltum- en razón de que la Constitución y la Ley núm. 137-11 no le facultan para conocer directamente este tipo de acciones y, en ese orden, atribuyó competencia al Tribunal Superior



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo por tratarse de la impugnación de una acción u omisión de la administración pública, según dispone el artículo 75 de la Ley núm. 137-11.

3. Sin embargo, es necesario dejar constancia de que, si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del fallo dictado, no comparto el abordaje de la decisión en el sentido de que eludió preservar el plazo de la interrupción civil para el ejercicio de la acción, como una garantía a la tutela judicial efectiva de la Señora Greilyn Agramonte.

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

4. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, este Tribunal decretó su incompetencia al advertir que, ciertamente, la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de las acciones de amparo cuando interviene un órgano administrativo o se ataca una acción u omisión realizada por un órgano de la administración pública, en este caso, la Superintendencia de Pensiones, y se procura tutelar un derecho fundamental, conforme establece el artículo 75 de la Ley núm. 137-11. En efecto, esta Corporación se pronunció en el sentido siguiente:

Conviene precisar que la Ley 137-11 establece en el artículo 75 que la acción de amparo contra los actos y omisiones de la administración pública “en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.”

De lo anterior se colige, que las acciones de amparo no están comprendidas dentro de las competencias que le han sido reconocidas al Tribunal Constitucional por la Constitución y su Ley orgánica núm.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, como bien estableció el Tribunal en la Sentencia TC/0089/18, dictada en fecha veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), al precisar lo siguiente:

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

Por consiguiente, procede que el Tribunal declare su incompetencia para conocer el asunto sometido a su consideración, en razón de que ni el constituyente ni el legislador le atribuyen competencia para ello y que la misma solo radica en revisar las decisiones emanadas de los jueces de amparo⁴, lo cual no sucede en la especie.

5. En la especie, aunque coincidimos con el fallo dictado, por cuanto atribuye, como hemos dicho, la competencia para resolver el asunto al Tribunal Superior Administrativo; a nuestro juicio, ameritaba que este Colegiado estimara las consecuencias jurídicas que esta decisión produciría a las partes accionantes, cuando intentaran interponer la acción por ante esa jurisdicción, máxime en la especie, en que no previó que el plazo de prescripción establecido para el ejercicio

⁴ Las cuales podrán ser recurridas en revisión ante este Tribunal Constitucional de conformidad con lo previsto en el artículo 94 y siguientes de la Ley 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales. Expediente nun. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la acción se considera interrumpido, en los casos en que el juez apoderado determine su incompetencia y siempre que la misma haya sido interpuesta dentro del plazo correspondiente, según dispone el artículo 72 párrafo II de la Ley núm. 137-11.

6. El derecho de acción ha sido considerado por la doctrina como *uno de los pilares fundamentales de la tutela judicial efectiva (...)* y se define como *el poder jurídico de naturaleza pública reconocido a todos los sujetos de derecho, para solicitar la actuación de la potestad jurisdiccional, a través de sus órganos respectivos*⁵. Couture, por su parte, lo expone como el *[p]oder Jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión*⁶. De lo anterior se colige, que el derecho de acción tiene una importancia cardinal para las partes que acuden ante la justicia, pues implica la prerrogativa o poder jurídico que le permite invocar la satisfacción de un derecho o interés jurídicamente protegido ante órganos que tienen la potestad jurisdiccional de decidir en torno al conflicto planteado.

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

⁵Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de <https://dialnet.un-irioja.es/download/articulo/5002622.pdf>

⁶ Couture, Eduardo (2005). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Montevideo. Buenos Aires, p. 57. Expediente núm. TC-06-2020-0007, relativo a la acción de amparo directo interpuesta por Greilyn Agramonte contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

especie, que se decreta la incompetencia de un tribunal para resolver el conflicto del que ha sido apoderada.

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

III. CONCLUSIÓN

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

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario