República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0204/21

Referencia: Expediente núm. TC-06-2020-0001, relativo a la acción de amparo directo incoada por Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Vólquez y Máximo Starlin Veloz Javier contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones (ADAFP) por presunta violación a su derecho fundamental a la propiedad sobre los valores cotizados en los fondos de pensiones.

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 Sámuel, 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 y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos artículo 185 de la Constitución y 9 de la Ley núm. 137-

11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la acción de amparo

Los accionantes: Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Vólquez y Máximo Starlin Veloz Javier depositaron el doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020) ante la Secretaría General de este tribunal constitucional, un escrito contentivo de acción de amparo contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones por presunta violación a su derecho fundamental a la propiedad sobre los valores cotizados en los fondos de pensiones.

2. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes en amparo

Los accionantes argumentan en la acción de amparo, presentada directamente ante este tribunal constitucional, lo siguiente:

> *a. Es arbitrario y anticonstitucional el no poder desafiliarse de las Administradoras de Fondos de Pensiones y que a su vez los afiliados puedan obtener sus fondos acumulados. En efecto, la arbitrariedad de una acción se define como "la falta de razonabilidad, por obedecer al mero capricho de ser contraria a la justicia y carente de fundamento*. (sic)
>
> *b. En un Estado Constitucional como es la República Dominicana, el respeto a los derechos constitucionales ha de ser el estándar básico de*

razonabilidad, de justicia y de 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. (sic)

c. Las respuestas negativas de las Administraciones de Fondos de Pensiones que impidan la desafiliación y el retiro de los fondos que los afiliados hemos aportado durante nuestra vida laboral constituye una vulneración, privándonos de nuestro derecho fundamental sobre la propiedad privada, derecho consagrado en la Constitución de la República Dominicana. Donde las AFP y la Superintendencia de Pensiones (entidad reguladora) desconocen flagrantemente las facultades de dominio, de un modo que es claramente incompatible con el texto constitucional. (sic)

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

e. 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 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. (sic)

f. Habiendo ya demostrado que los fondos contenidos en las cuentas de capitalización individual son de propiedad exclusiva del afiliado, corresponde especificar el contenido del derecho de propiedad. (sic)

g. En efecto, el texto constitucional asegura a "todas las personas" el derecho de propiedad. Esta protección se extiende, por mandato constitucional expreso, a la propiedad de cada uno, el bien sobre el cual recae, además de todos los atributos y facultades esenciales del dominio. (sic)

h. Hoy la ley reconoce al afiliado la propiedad sobre los ahorros individuales actualmente administrados por la AFP. Las administradoras por su parte, envían reportes mensuales del monto total actualizado de los ahorros de los afiliados de la AFP y a su vez los invita a depositar cuotas extraordinarias al mismo, con el fin de aumentar la inversión de los afiliados en los fondos de pensiones, con la finalidad de obtener mayor rentabilidad individual del dinero depositado. Es decir, que tratándose de esos ahorros, los derechos de propiedad del afiliado se le reconocen formalmente. La cosa en la cual el derecho del afiliado recae, es cuando no reconocen su respeto en las facultades esenciales del dominio. Esta negativa es flagrante, en la medida en que se reconoce el dominio del afiliado aun cuando se le permite hacer depósitos extraordinarios y a su vez se le niega la posibilidad de gozar 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. (sic)

Por los motivos anteriores, los accionantes, en su escrito concluyen:

1. Acoger este recurso de amparo de protección en contra del acto arbitrario e ilegal constituido por la negativa de las Administradoras de Fondos de Pensiones y su entidad reguladora; la Superintendencia de Pensiones y permitir que los afiliados a las AFP puedan desafiliarse de las mismas de manera voluntaria y en el momento que entiendan adecuado; 2. Garantizar el derecho de los herederos de familiares dependientes de afiliados fallecidos, el poder obtener los recursos de una manera expedita y eliminar todas las limitaciones de tiempo, por las que los herederos podrían perder el derecho de reclamo de sus fondos heredados".

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionados

3.1. La parte accionada, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), depositó un escrito de defensa el veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), procurando, principalmente, la inadmisibilidad de la acción o, subsidiariamente, su rechazo. Para justificar sus pretensiones, entre otras cosas, alega lo que a continuación se transcribe:

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 no resulta un hecho controvertido para las partes, en atención a las medidas implementadas para atacar la crisis causada por el COVID-19. (sic)

b. Que la misión de la SIPEN es resguardar los derechos previsionales de los afiliados y sus beneficiarios, a través de prácticas de regulación y supervisión a todos los entes involucrados en el sistema previsional, dentro del marco jurídico vigente. (sic)

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

d. Que se escapa de las manos de esta Superintendencia la modificación y derogación de disposiciones comprendidas en leyes, ya que esto es facultad del Congreso de la República Dominicana y en caso de interpretación o declarar la ilegalidad de las mismas los tribunales son designados para tales efectos. (sic)

e. Que nuestro ordenamiento jurídico proporciona los medios jurídicos suficientes para el ejercicio de las acciones que pretendan declarar la ilegalidad de 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. (sic)

f. 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 al fondo. (sic)

g. Que los accionantes realizan un petitorio en el cual no hemos podido encontrar los argumentos que lo fundamentan, nos referimos a la solicitud de que sean garantizados los derechos de seguridad social a los sobrevivientes del afiliado fallecido, no entendemos a que se refieren con esto ya que el derecho de propiedad de esos fondos nunca se pierde, por lo que la garantía social de los beneficios del afiliado fallecido se mantendrá siempre. (sic)

h. Que en el escrito introductorio de la presente acción de amparo se podría interpretar que lo que se busca es 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 la Superintendencia, mucho menos por una disposición de la SIPEN en la cual prohíbe la desafiliación de los ciudadanos del 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. (sic)

i. Que el presente amparo carece de fundamento, toda vez que hemos podido verificar y comprobar que la no afiliación es contraria a los principios rectores de la Ley 87-01, y no por disposición de la SIPEN o de la AFP, como tampoco hemos emitido un acto administrativo en el cual neguemos algún beneficio o dando instrucciones para frustrar el pago de la seguridad social. (sic)

3.2. Asimismo, la otra parte accionada, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones, depositó un escrito de defensa el veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020), solicitando, entre otras cosas, que el Tribunal Constitucional se declare incompetente para conocer de la presente acción de amparo. Los argumentos presentados en sustento de su planteamiento son:

> *a. (…) La acción de amparo constituye la vía procesal idónea para que las personas puedan garantizar la protección de sus derechos fundamentales frente a las injerencias cometidas por las autoridades públicas o los particulares. Ahora bien, no todas las acciones de amparo son admisibles, sino que el legislador condiciona su admisibilidad a un conjunto de requisitos que tienen como objetivo evitar, por un lado, que los particulares apoderen tribunales que no tiene competencia para conocer de estas acciones y, por otro lado, que las jurisdicciones de amparo se sobrecarguen con asuntos de nula importancia*. (sic)
>
> *b. 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*. (sic)
>
> *c. En adición a estos tribunales, las jurisdicciones especializadas también pueden conocer de las acciones de amparo que se interpongan en la esfera de su jurisdicción. (…) Según los artículos 75 y 114 de la LOTCPC, se tratan del Tribunal Superior Administrativo, que conoce de*

las acciones de amparo contra los actos u omisiones de los órganos y entes administrativos, y del Tribunal Superior Electoral, que conoce de las acciones de amparo electoral . (sic)

d. Siendo esto así, es evidente que este 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. (sic)

e. (…) 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 el señor Julio Alejandro Mota Vallejo cuestiona actuaciones que fueron realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (ADP) y por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en el ejercicio de funciones administrativas. (sic)

f. De ahí que, como bien ha juzgado ese Honorable Tribunal, "el Tribunal Superior Administrativo es el competente para conocer de la legalidad de los actos emanados de los órganos administrativos,

incluyendo aquellos que por la naturaleza de los derechos vulnerados deban ser tutelados mediante la acción de amparo". Asimismo, el artículo 213 de la Ley 13-20 del 7 de febrero de 2020 dispone que: "los tribunales competentes en materia de seguridad social serán los tribunales administrativos y el procedimiento a seguir será el establecido en la Ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo. (sic)

4. Pruebas documentales

En el expediente depositado ante este tribunal constitucional solo figuran:

1. Escrito introductorio de la acción de amparo incoada el doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020), por Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Volquez y Máximo Starlin Veloz Javier contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones (ADAFP), ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional.

2. Escrito de defensa depositado por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) el veintiséis (26) de mayo 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 veintiséis (26) de mayo 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 argumentos invocados por la parte accionante, el conflicto que nos ocupa se refiere a una acción de amparo interpuesta, ante este tribunal constitucional, contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), por considerar que es arbitrario e inconstitucional el no permitir desafiliarse de las mismas, no pudiendo, en consecuencia, sus afiliados disponer de los fondos que han acumulado en su vida laboral. Dicha acción se fundamenta en que las Administradoras de Fondos de Pensiones niegan en términos constitucionalmente lícitos el derecho del afiliado a la propiedad de los fondos acumulados por sus afiliados, limitando con ello el derecho al goce, disfrute y disposición de los bienes de estos.

6. Competencia

En cuanto a la competencia de este tribunal constitucional para conocer sobre acciones de amparo que son interpuestas de forma directa ante este órgano supremo de justicia constitucional, consideramos:

a. La determinación de la competencia constituye un presupuesto procesal, puesto que sirve para establecer si el juez o tribunal al que se le ha planteado la pretensión tiene la facultad para decidir el conflicto, por lo que, en consecuencia, ella debe ser resuelta antes de entrar en el examen del mérito o fondo de la disputa.

b. Es, precisamente, por lo anterior que en casos análogos este tribunal ha señalado que lo primero a determinar es la competencia para conocer de la acción. Es que *[e]l Tribunal Constitucional deberá, según el principio de 'constitucionalidad', consagrado en el artículo 7.3 de la Ley 137-11, 'garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad' dentro de los límites de [las] competencias* que le reconocen la Constitución y su Ley Orgánica [Sentencias TC/0085/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012) y TC/0036/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013)].

c. En efecto, el artículo 72 de la Carta Política, sobre la acción de amparo señala 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.*

d. En relación a la competencia para estatuir en amparo el artículo 72 de la Ley núm. 137-11 dispone:

> *Será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado. Párrafo I: En aquellos lugares donde el Tribunal de Primera Instancia se encuentre dividido en cámaras o salas, se*

apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado.

e. En ese mismo orden, el artículo 74 de la Ley núm. 137-11 deja por sentado que:

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

f. Y, en igual sentido, el artículo 75 del mismo texto de ley indica que: *[l]a acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa*.

g. Es interpretando ese artículo 74 de la Ley núm. 137-11 que este tribunal constitucional ha señalado, y conviene reiterar aquí, que se

> *extiende la competencia para conocer de recursos de amparo a 'los tribunales o jurisdicciones especializadas', no se puede interpretar como extensiva a la Suprema Corte de Justicia ni a este Tribunal, por dos razones: primero, porque es claro que la intención del legislador ha sido que las acciones de amparo sean conocidas en todo caso por los tribunales de primera instancia, por lo que cuando establece que serán competentes tribunales o jurisdicciones especializadas, se refiere a tribunales como el de niñas, niños y adolescentes o la jurisdicción contenciosa administrativa, no así a tribunales de grados superiores*

como son la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional; y segundo, porque este Tribunal tiene competencias limitadas de manera taxativa por [la Constitución y] la ley[1].

h. 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.

i. De hecho, en la Sentencia TC/0089/18, del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), inferimos lo siguiente:

> *[a]l estudiar las disposiciones legales que regulan los procedimientos constitucionales, encontramos que el artículo 94 de la Ley núm. 137-11 dispone lo siguiente: "Todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley". Se trata de una competencia revisora, lo que impide al Tribunal Constitucional conocer directamente o per saltum una acción de amparo; por tanto, es imperativo que la pretensión haya sido conocida previamente por juez competente. El legislador ha querido confiar al Tribunal Constitucional en esta materia un rol subsidiario frente a la*

[1] Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0012/13, dictada el 11 de febrero de 2013.

> *tutela que corresponde brindar primariamente a los jueces del Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral en el marco de sus respectivas competencias.*

j. Es decir que de acuerdo a nuestro sistema de justicia constitucional vigente la Constitución ni la Ley núm. 137-11 le otorgan competencia al Tribunal Constitucional para conocer de manera directa de las acciones de amparo, sino de forma indirecta a través del recurso de revisión constitucional en materia de amparo.[2]

k. Además, conviene aclarar, tal y como se hizo en la precitada sentencia TC/0089/18, del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), que

> *[c]cuando el legislador ha querido atribuir competencia de juez de amparo a una alta corte, como ocurre por ejemplo con el Tribunal Superior Electoral, lo ha hecho expresamente al considerarse una excepción; por tanto, la misma no puede expandirse por vía interpretativa hacia el Tribunal Constitucional, máxime cuando este ha sido configurado como jurisdicción revisora en materia de amparo.*

l. En razón de todo lo anterior se impone concluir que el Tribunal Constitucional es incompetente para conocer de la presente acción de amparo.

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

[2] Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencias TC/0004/13 y TC/0044/13 dictadas, respectivamente, el 10 de enero y 4 de abril de 2013.

> *Cuando el juez originariamente apoderado de la acción de amparo se declare incompetente, éste expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. Esta designación se impondrá a las partes, y al juez de envío, quien no puede rehusarse a estatuir, bajo pena de incurrir en denegación de justicia.*

n. En efecto, una vez el Tribunal Constitucional determina que es incompetente debe establecer ante qué jurisdicción debe presentarse la acción de amparo erróneamente incoada ante este órgano supremo de justicia constitucional.

o. Por tanto, a fin de precisar cuál es la jurisdicción competente para conocer del caso es necesario evaluar someramente o de manera general las pretensiones de los accionantes. En ese sentido, los accionantes pretenden que se ordene su desafiliación voluntaria de las administradoras de fondos de pensiones y, en consecuencia, el retiro de los montos que han cotizado en el Sistema Dominicano de Seguridad Social como garantía de su derecho fundamental a la propiedad que ostentan sobre dicho peculio.

p. Al respecto, conviene recordar que conforme al artículo 19 de la Ley núm. 13-20, que Fortalece la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA). Modifica el recargo por mora en los pagos al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y modifica, además el esquema de comisiones aplicados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), del siete (7) de febrero de dos mil veinte (2020), se agrega al artículo 213 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, lo siguiente:

> *Art. 213.-Tribunales competentes y procedimientos judiciales. Los tribunales competentes en materia de seguridad social serán los*

tribunales administrativos y el procedimiento a seguir será el establecido en la Ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

q. De ahí que, tras verificar que el problema jurídico planteado en la especie refleja una alegada violación al derecho de propiedad sobre los valores cotizados por los trabajadores en los fondos de pensiones, entendemos que la jurisdicción que guarda mayor afinidad con las pretensiones de tutela planteadas por los accionantes es la contencioso administrativa, encarnada por el Tribunal Superior Administrativo, en materia de amparo, conforme a lo previsto en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11 y el artículo 213 de la Ley núm. 87-01 ─modificado por el artículo 19 de la Ley núm. 13-20─, tal y como consta en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto.

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

DECIDE:

PRIMERO: ACOGER la excepción de incompetencia planteada por la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones (ADAFP).

SEGUNDO: DECLARAR, por consiguiente, la incompetencia de este tribunal constitucional para conocer de la acción de amparo directo incoada por Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Volquez y Máximo Starlin Veloz

Javier, el doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020), contra la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y la Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones (ADAFP); y, por ende, declina el conocimiento de la presente acción de amparo por ante el Tribunal Superior Administrativo e **INVITA** a los accionantes a proveerse de la forma indicada en la Ley ante el tribunal de envío, a los fines correspondientes.

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

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante: Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Volquez y Máximo Starlin Veloz Javier y a la parte accionada: Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y Asociación Dominicana de Administradores de Fondos de Pensiones (ADAFP)

QUINTO: DECLARAR la presente acción libre de costas, de conformidad 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: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Sámuel, 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; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

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 doce (12) mayo del año dos mil veinte (2020), los señores Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Volquez y Máximo Starlin Veloz Javier, depositaron 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 consideren.

2. Los honorables jueces de este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger la excepción de incompetencia elevada por las partes accionadas, 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, atribuir la competencia al Tribunal Superior Administrativo por tratarse de la impugnación de una acción u omisión de la administración pública, según dispone el artículo 75 de la Ley núm. 137-11.

3. Sin embargo, es necesario dejar constancia de que, si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del fallo dictado, no comparto el abordaje de la decisión en el sentido de que eludió preservar el plazo de la interrupción civil para el ejercicio de la acción, como una garantía a la tutela judicial efectiva de los señores Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Volquez y Máximo Starlin Veloz Javier,

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CUESTIÓN PLANTEADA CONDUCÍA 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 procurar 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:

> *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. (…)*
>
> *En razón de todo lo anterior se impone concluir que el Tribunal Constitucional es incompetente para conocer de la presente acción de amparo.*
>
> *Así, entonces, es preciso recordar que el juez que se declara incompetente para conocer de una acción de amparo tiene la obligación, según el mencionado artículo 72, párrafo III, de indicar cuál considera competente. En efecto, en el indicado texto se establece que*
>
> *Cuando el juez originariamente apoderado de la acción de amparo se declare incompetente, éste expresará en su decisión la jurisdicción que estima competente, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. Esta designación se impondrá a las partes, y al juez de envío, quien no puede rehusarse a estatuir, bajo pena de incurrir en denegación de justicia. (…)*

De ahí que, tras verificar que el problema jurídico planteado en la especie refleja una alegada violación al derecho de propiedad sobre los valores cotizados por los trabajadores en los fondos de pensiones, entendemos que la jurisdicción que guarda mayor afinidad con las pretensiones de tutela planteadas por los accionantes es la contencioso administrativa, encarnada por el Tribunal Superior Administrativo, en materia de amparo, conforme a lo previsto en el artículo 75 de la Ley núm. 137-11 y el artículo 213 de la Ley núm. 87-01 ─modificado por el artículo 19 de la Ley núm. 13-20─, tal y como consta en el dispositivo de esta decisión.

5. En la especie, aunque coincidimos con el fallo dictado, por cuanto atribuye la competencia para resolver el asunto al Tribunal Superior Administrativo; a nuestro juicio, ameritaba que este Colegiado estimara las consecuencias jurídicas que esta decisión 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 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*[3]. 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*

[3]Matheus López (s.f.). Breves notas sobre el concepto de acción, p. 771. Recuperado de https://dialnet.un irioja.es /descarga/articulo/5002622.pdf

satisfacción de una pretensión[4]. 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 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 los señores Wanderlif Terrero, Oscar Riquelme García Volquez y Máximo Starlin Veloz Javier, reviste vital trascendencia; porque la decisión podría provocarles un daño irreparable en caso de que el Tribunal Constitucional solo se circunscriba a declarar la incompetencia sin incluir la cuestión relativa a la interrupción del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción, dada la imposibilidad que supondría para la parte afectada que sus pretensiones no fueren conocidas ante la jurisdicción correspondiente, cuyo plazo para accionar pudiera encontrarse indefectiblemente vencido.

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

III. CONCLUSIÓN

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

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario