



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0295/24

Referencia: Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución; 9 y 36 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:

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de las normas impugnadas

1.1. La parte accionante procura la inconstitucionalidad de los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, promulgada el nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001) y publicada en la Gaceta Oficial núm. 10086, expedida en la misma fecha. El contenido de estos textos legales es el siguiente:

Art. 4.- Derechos y deberes de los afiliados. Los beneficiarios del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tienen el derecho de ser asistidos por la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) en todos los servicios que sean necesarios para hacer efectiva su protección. Esta asistencia incluye información sobre sus derechos, deberes, recursos e instancias amigables y legales, formulación de querellas y demandas, representación y seguimiento de casos, entre otros.

El afiliado elegirá la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que administre su cuenta individual. Igualmente, los afiliados a planes de pensiones existentes podrán permanecer en dicho plan bajo las condiciones de la presente ley y sus normas complementarias. Ninguna AFP podrá rechazar la afiliación de un trabajador, ni ninguna persona podrá afiliarse a más de una AFP, aun cuando preste servicios a más de un empleador o realice cualquier otra actividad productiva. Ninguna AFP podrá cancelar la afiliación de un trabajador, excepto en la forma que establece esta ley y sus normas complementarias. A partir del primer año de entrar en vigencia esta ley, los afiliados tendrán derecho a cambiar de Administradora de Fondos de Pensiones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empleador en el pago de las cotizaciones de Seguro de Riesgo Laborables no impedirá el nacimiento del derecho del trabajador a las prestaciones que le garantiza la presente ley. En tal caso, el SNSS deberá reconocer y otorgar dichas prestaciones y proceder de inmediato a cobrar a la entidad empleadora el monto de las aportaciones vencidas, más las multas e intereses que correspondan. Las normas complementarias detallarán los derechos y deberes de los afiliados, de los empleadores, de los profesionales y técnicos del SDSS, de las ARS y de las PSS.

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formatos de estas operaciones serán consignados en el reglamento de pensión y supervisados por la Superintendencia de Pensiones.

1.2. Ambas acciones directas de inconstitucionalidad fueron comunicadas por el Tribunal Constitucional, acorde con las diligencias procesales que reposan en los expedientes, tanto a los entes públicos que conforman el Poder Legislativo como a la Procuraduría General de la República (PGR).

1.3. En ocasión del Expediente núm. TC-01-2020-0032, mediante los Oficios núms. PTC-AI-085-2020, PTC-AI-086-2020 y PTC-AI-084-2020, emitidos todos el veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), fue comunicada la acción directa de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 95 de la Ley núm. 87-01, a la Cámara de Diputados, el Senado de la República y a la Procuraduría General de la República (PGR), respectivamente. Las dos primeras misivas fueron acusadas de recibo por sus destinatarios, el ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020) y, la última, el tres (3) de julio de dos mil veinte (2020).

1.4. Por otro lado, en ocasión del Expediente núm. TC-01-2020-0036, mediante los Oficios núms. PTC-AI-096-2020, PTC-AI-095-2020 y PTC-AI-094-2020, emitidos todos el siete (7) de agosto de dos mil veinte (2020), fue comunicada la acción directa de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, a la Cámara de Diputados, el Senado de la República y a la Procuraduría General de la República (PGR), respectivamente. Las dos primeras misivas fueron acusadas de recibo por sus destinatarios, el doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020) y, la última, el trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de la parte accionante e invocación de infracciones constitucionales

2.1. Mediante escritos introducidos por separado a este tribunal constitucional, vía secretaría general, la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) presentó sendas acciones directas de inconstitucionalidad contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, promulgada el nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001). A tal efecto, plantean que las normas legales en cuestión deben expulsarse del ordenamiento jurídico por ser contrarias a las disposiciones constitucionales que versan sobre la libertad de los trabajadores a asociarse, los derechos que ostentan respecto de sus fondos de pensiones —ya que allí se conceden prerrogativas desproporcionadas sobre tales valores, a favor de las entidades que la ley crea para su administración—.

2.2. En concreto, su argumentación se centra en que el artículo 4 de la Ley núm. 87-01 infringe el artículo 47 constitucional, mientras que el artículo 95 de la misma disposición preceptiva es contrario al artículo 51 de la Constitución dominicana. Tales textos constitucionales versan sobre la libertad fundamental de asociación y el derecho fundamental a la propiedad, cuyo contenido expresa:

Artículo 47.- Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.

Artículo 51.- 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.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;

2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;

6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

3.1. Considerando que en la especie se han presentado dos (2) escritos introductorios para las acciones directas de inconstitucionalidad de que se trata, dejaremos constancia resumida de sus principales argumentos y pretensiones por separado.

3.2. Argumentos de la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra el artículo 95 de la Ley núm. 87-01

La accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), solicita que el texto del artículo 95 de la Ley núm. 87-01 se declare no conforme con la Carta Política por infringir el artículo 51 constitucional; a tales fines plantea que:

a) *Respecto a la motivación, es imprescindible que todo ciudadano tiene derecho sobre su propiedad como lo es el usufructo y goce de una parte de los fondos ahorrados y más aún, en un momento de estado de emergencia fruto de la pandemia actual ya que parte de sus ganancias derivada del producto patrimonial enmarcado como un derecho real o mejor dicho un derecho de propiedad como es el dinero de millones de personas que depositan cada mes grandes sumas de dinero para obtener un retiro digno al momento de jubilarse, sin embargo esos derechos han sido vulnerados tanto por Estado como ente auspiciador, como las instituciones financieras que están a cargo de esos valores, cuyas ganancias son repartidas cual botín de feria en la cual los legítimos propietarios de esos valores se les impide tener derecho a disponer de una parte de esas grandes ganancias de sus depósitos, sin embargo son otros los beneficiarios de esos negocios, que se ha beneficiados del patrimonio del trabajador de miles de millones de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pesos siendo estas entidades financieras que no invierten más que su astucia a los fines de obtener ganancias de valores que no les pertenecen. (sic)

b) *El derecho de propiedad es un derecho fundamental que está consagrado en el artículo 51 de la Constitución de 2010, precisamente en la sección 11 dedicado al reconocimiento de los derechos económicos y sociales; sin embargo, es oportuno indicar que desde la Constitución de San Cristóbal de 1844, se previó la protección constitucional de dicho derecho al establecer en su artículo 21, nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública, previo la correspondiente indemnización a juicio de perito. De igual manera, como lo contradice el artículo 95 Ley 87-01. Que crea el Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de marzo del 2001. (sic)*

c) *[T]al cómo ha establecido el Tribunal Constitucional, en una de las decisiones que recogemos, esta función social no debe incentivar la producción de perjuicio legal injustificado en contra del titular de dicho derecho por tanto a simple constitucional y bajo la lupa de esta alta corte es evidente que se produce una colisión con el artículo 51 de nuestra carta magna y el art. 95 de la Ley 87-01. Que crea el Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de Marzo del 2001. (sic)*

d) *A la vista de los argumentos anteriormente expuestos, resulta evidente, Honorables Magistrados, que la ausencia de sustentación fáctica de los motivos argüidos en el de la artículo 95 Ley 87-01. Que crea el Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de marzo del 2001, omite una situación digna de esclarecer, y*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no habrá forma convincente, pues como explicar que una persona propietaria e valores pecuniarios, no pueda percibir parte o goce de sus fondos cuando estos valores son reproducidos de manera magna y el Estado no responde a la inconformidad de estas personas, que representan casi la mitad de la población de la Republica Dominicana. (sic)

e) El derecho de propiedad ha sido marcado como derecho económico por proteger determinadas dimensiones en el ámbito privado que representan un contenido de orden económico. Sobre esta función social del derecho a la propiedad ya la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que lo que debe respetarse es un justo equilibrio entre el interés general y el interés particular. (sic)

f) El contenido, de la Ley 87-01 vinera de manera groso a los trabajadores dominicanos, que a pesar de los depósitos pecuniarios que han realizado a través de las AFP a los fines de salvaguardar su estabilidad económica cuando ocurra el retiro laboral, se ha encontrado de manera horrorosa, que sus depositados han sido utilizados por las AFP de manera regular y de manera macro, en grandes negocios, que originan grandes ganancias, sin embargo los trabajadores dominicanos se han visto imposibilitados de recibir un porcentaje de las ganancias de su propio dinero, por lo que consideramos y apelamos a los impecables jueces del Tribunal Constitucional a detener la desigualdad que conlleva las acciones en perjuicio de los trabajadores dominicanos, y que estos sean susceptibles de recibir parte de las ganancias de su propio dinero y como consecuencias, la Ley No. 87-01 está viciada de nulidad en virtud de las infracciones constitucionales de que adolece y que han sido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pormenorizadamente analizadas en la presente acción constitucional. Corresponde pronunciar dicha nulidad a este alto tribunal, de conformidad con las atribuciones que le ha conferido la Constitución.
(sic)

g) Como consecuencia de la nulidad que han de pronunciar sus señorías, se impone también cese del estado de vulneración de derechos que, con base en una decisión viciada de nulidad, ha venido padeciendo los afiliados a las AFP. El cese del estado de vulneración de derechos y la restitución del principio de supremacía constitucional postulada por el artículo 6, antes citado, se traduce en ordenar la restitución del accionante en su condición de Juez de la Suprema Corte de Justicia.
(sic)

Basándose en estos motivos, la accionante concluye este escrito solicitando lo siguiente:

PRIMERO: Declarar buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción en inconstitucionalidad, por haber sido realizada de conformidad con las normas y principios procesales que rigen la materia.

SEGUNDO: Declarar el artículo 95 de la Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de marzo del 2001, por ser contrario a lo que ordena el artículo 51 de la Constitución. Porque constituye un acto inconstitucional, nulo de pleno derecho, y en consecuencia se ordene su modificación en todas sus partes ya que perjudica de forma directa a los trabajadores dominicanos en cuanto al derecho de no poder recibir parte del capital ahorrado tanto en el pasado como en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente de los depósitos pecuniarios realizados por los trabajadores dominicanos.

TERCERO: Que dicho recurso de Acción Directa sea declarado de urgencia por afectar de forma directa a más de 4,200.000 de afiliados al sistema de la seguridad social y que no pueden disponer de su patrimonio. (sic)

3.3. Argumentos de la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra el artículo 4 de la Ley núm. 87-01

La accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), en otro escrito ulterior solicita que el texto del artículo 4 de la Ley núm. 87-01 sea declarado inconstitucional por infringir el artículo 47 de la Constitución dominicana; a tales fines plantea que:

a) *[R]especto a la motivación, es imprescindible que todo ciudadano tiene derecho de asociarse en la entidad e instituciones públicas y privada de su elección y más aún, en un momento de estado de emergencia fruto de la pandemia actual ya que parte de sus ganancias derivada del producto patrimonial enmarcado como un derecho real o mejor dicho un derecho de propiedad como es el dinero de millones de personas que depositan cada mes grandes sumas de dinero para obtener un retiro digno al momento de jubilarse, sin embargo esos derechos han sido vulnerados tanto por Estado como ente auspiciador, como las instituciones financieras que están a cargo de esas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). (sic)*

b) *El derecho de asociación es un derecho fundamental que está consagrado en el artículo 47 de la Constitución de 2010, precisamente*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la sección II dedicado al reconocimiento de los derechos de Garantía y Deberes Fundamentales; sin embargo, es oportuno indicar que desde la Constitución de San Cristóbal de 1844, se previó la protección constitucional de dicho derecho al establecer en su artículo 30, Art, 30. Los dominicanos tienen el derecho de asociarse; este derecho no puede sujetarse a ninguna medida preventiva. De igual manera, como lo contradice el artículo 4 Ley 87-01. Que crea el Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de Mayo del 2001. Nuestra Constitución enfatiza de manera expresa la función social de este derecho al señalar: La asociación de los ciudadanos tiene una función social que implica libertades. (sic)

c) Sin embargo, tal como ha establecido el Tribunal Constitucional, en una de las decisiones que recogemos, esta función social no debe incentivar la producción de perjuicio legal injustificado en contra del titular de dicho derecho por tanto a simple constitucional y bajo la lupa de esta alta corte es evidente que se produce una colisión con el artículo 47 de nuestra carta magna y el art. 4 de la Ley 87-01. Que crea el Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de Mayo del 2001. (sic)

d) A la vista de los argumentos anteriormente expuestos, resulta evidente, Honorables Magistrados, que la ausencia de sustentación fáctica de los motivos argüidos en el artículo 4 de la Ley 87-01. Que crea el Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de Mayo del 2001, omitió una situación digna de esclarecer, y no habrá forma convincente, pues como explicar que una persona no pueda trasladarse o mudarse a la institución que el desee y que se vea obligado en contra de su voluntad a permanecer allí de forma obligatoria porque la ley así lo establezca y peor aun cuando es el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mismo el Estado no responde a la inconformidad de estas personas, que representan casi la mitad de la población de la República Dominicana. (sic)

e) El derecho de asociación es un derecho universal y que ha sido enmarcado como un derecho fundamental por proteger determinadas dimensiones en el ámbito privado que representan un contenido de orden civiles y políticos. Sobre esta función social del derecho a la asociación ya la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que lo que debe respetarse es un justo equilibrio entre el interés general y el interés particular. (sic)

f) En consecuencia con lo anterior, y vistas las contradicciones entre los articulados 4 de la Ley No. 87-01 y la Constitución dominicana, honorables magistrados, el contenido, de la Ley 87-01 vulnera de manera groso modo los derechos de los afiliados y de los trabajadores dominicanos, se encuentran susceptibles de no poder ejercer su libre voluntad de elegir la institución que ellos desean y se sientan a gusto por el servicio prestado de otras entidades financieras del mercado, por tanto la Ley No. 87-01 está viciada de nulidad en virtud de las infracciones constitucionales de que adolece y que han sido pormenorizadamente analizadas en la presente acción constitucional. Corresponde pronunciar dicha nulidad a este alto tribunal, de conformidad con las atribuciones que le ha conferido la Constitución. (sic)

g) De igual modo, y como consecuencia de la nulidad que han de pronunciar sus señorías, se impone también el cese del estado de vulneración de derechos que, con base en una decisión viciada de nulidad, han venido padeciendo los afiliados de las AFP. El cese del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estado de vulneración de derechos y la restitución del principio de supremacía constitucional postulada por el artículo 6, antes citado.
(sic)

Basándose en estos motivos, la accionante concluye este escrito solicitando lo siguiente:

PRIMERO: Declarar buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción en inconstitucionalidad, por haber sido realizada de conformidad con las normas y principios procesales que rigen la materia.

SEGUNDO: Declarar el artículo 4 de la Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social en la República Dominicana, de fecha 9 de marzo del 2001, por ser contrario a lo que ordena el artículo 47 de la Constitución. Porque constituye un acto inconstitucional, nulo de pleno derecho, y en consecuencia se ordene su modificación en todas sus partes ya que perjudica de forma directa a los trabajadores dominicanos en cuanto al derecho de no poder transferirse a otra entidad Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) en perjuicio de vulneración de derechos fundamentales, como es la libre asociación.

TERCERO: Que dicho recurso de Acción Directa sea declarado de urgencia por afectar de forma directa a más de 4,200.000 de afiliados al sistema de la seguridad social y que no pueden disponer de su patrimonio. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

En ocasión de estas acciones directas de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

4.1. Opiniones de la Cámara de Diputados

4.1.1. El diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020), la Cámara de Diputados depositó, vía secretaría general del Tribunal Constitucional, su opinión con relación con el Expediente núm. TC-01-2020-0032. Allí expresó, en síntesis, que:

a) *En el presente caso, la FUNDACION GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO), interpuso una acción directa en inconstitucionalidad, contra el artículo 95 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por alegada vulneración del artículo 51 de la Constitución de la Republica. En tal sentido, proponen la nulidad de ese texto legal. (sic)*

b) *Conviene precisar, que tras evaluar la denuncia en inconstitucionalidad que nos ocupa, la CAMARA DE DIPUTADOS no presentará conclusiones al fondo, dejará la decisión a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional, de conformidad con las disposiciones de los artículos Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. (sic)*

Basándose en los argumentos anteriores, la Cámara de Diputados estableció como conclusiones de su escrito de opinión, las siguientes:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad interpuesta por la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO), contra el artículo 95 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por alegada vulneración al artículo 51 de la Constitución de la República, por estar hechas conforme a la normativa constitucional.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 87-01, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado vigente en el momento.

TERCERO: DEJAR a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución de la República, y a los artículos 1, 5 y 9 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia. (sic)

4.1.2. El veintiocho (28) de septiembre de dos mil veinte (2020), la Cámara de Diputados depositó, vía secretaría general del Tribunal Constitucional, su opinión con relación al Expediente núm. TC-01-2020-0036. Allí expresó, en síntesis, que:

a) *En primer lugar, no se observa que el artículo 4 de la Ley núm. 8701, vulnere el derecho de asociación dispuesto en el artículo 47 de la Constitución de la República, como ha denunciado la accionante, quedará explicado más adelante. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) *Conviene precisar, que contrario a los argumentos promovidos por la accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, los cuales se resumen en el supuesto de que el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, contradice el derecho fundamental de libertad de asociación, puesto que les prohíbe a los afiliados trasladarse de una AFP a otra sin antes haber cotizado por los menos seis meses en la que tiene su cuenta individual. (sic)*

c) *Como se puede observar, las disposiciones señaladas anteriormente en nada vulneran el derecho de asociación como ha denunciado la accionante, por el contrario, promueven la protección y la estabilidad de los afiliados a las administradoras de fondos de pensiones, a la vez que regulan y establecen un procedimiento a seguir para el cambio de una AFP a otra. (sic)*

d) *El legislador haciendo uso de sus atribuciones reguladoras de los derechos fundamentales ha establecido en el texto legal objeto de la impugnación que nos ocupa que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01, los afiliados tendrán el derecho a cambiar de AFP una vez por año, luego del cambio para poder trasladarse a otra administradora de fondos de pensiones deberán cotizar por lo menos seis meses en la que pertenecen. (sic)*

e) *La exigencia a los afiliados de las AFP, de la cotización por lo menos de seis meses, a partir del primer cambio, que contempla el artículo Ut Supra, para poder trasladarse nueva vez a otra administradora pensiones, es una regulación cónsona con el principio de razonabilidad el cual deben estar revestidas todas las normas, en especial las leyes orgánicas que regulan derechos fundamentales, en éste caso, de manera específica, el derecho a la seguridad social: (...)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica; (Art. 40.15 CRD). (sic)

f) *De conformidad con el principio de razonabilidad, la ley solo puede ordenar lo que es justo y útil para la sociedad. Permitirles a los afiliados a las administradoras de fondos de pensiones trasladarse de una a otra cada vez que lo deseen generaría un efecto contraproducente y llevaría el caos económico a ese importante sector de la vida nacional. (sic)*

g) *Conviene precisar, que los fondos de pensiones están invertidos entre el Banco Central de la República Dominicana, Ministerio de Hacienda, el sector financiero de bancos, bonos de empresas financieras y no financieras, fondos de inversión, fideicomisos y organismos multilaterales. Los intereses generados por la inversión de los fondos de pensiones son distribuidos entre las AFP y los trabajadores. (sic)*

h) *En gran medida las inversiones en obras de desarrollo que realiza el Gobierno Central son financiadas con el dinero de los fondos de pensiones. De igual forma, los ahorros de los trabajadores son colocados en la banca nacional e internacional, y en diversos sectores de la vida económica del país. (sic)*

i) *La presente acción directa en inconstitucionalidad lo que persigue es la eliminación del requisito de la cotización obligatoria por lo menos de seis meses para que un afiliado a una AFP, que ya haya tenido su primer cambio, pueda trasladarse a otra, como dispone el texto atacado, para facilitar que los trabajadores puedan cambiarse de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajadores a las administradoras de los fondos de pensiones, así como su traslado de una AFP a otra según su conveniencia. (sic)

Basándose en los argumentos anteriores, la Cámara de Diputados estableció como conclusiones de este escrito de opinión, las siguientes:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO), contra el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por alegada vulneración al artículo 51 de la Constitución de la República, por estar hechas conforme a la normativa constitucional.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 87-01, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado vigente en el momento.

TERCERO: RECHAZAR por carente de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por no observarse que el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, sea contrario al artículo 47 de la Constitución de la República, en atención a los fundamentos antes expuestos.

CUARTO: DECLARAR conforme con la Constitución el artículo 4 de la Ley núm. 87-01.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2. Opiniones del Senado de la República

4.2.1. El quince (15) de julio de dos mil veinte (2020), el Senado de la República remitió su opinión a la secretaría general de este tribunal constitucional; en la misiva contentiva de su posición frente a la acción directa de inconstitucionalidad relativa al Expediente TC-01-2020-0032, establece lo siguiente:

a) *Que conforme al artículo 38 de la Constitución de la República de fecha 14 de agosto de 1994, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales. (sic)*

b) *Que la ley objeto de esta opinión, procedente de la Cámara de Diputados, fue recibido como proyecto de ley en el Senado de la República en fecha 17 de abril del 2001, registrado con el número 0165. (sic)*

c) *Que, conforme a la Constitución de la República, se procedió a darle lectura al proyecto de ley en fecha 17 de abril del 2001, y aprobado en única lectura, en fecha 24 de abril del 2001, promulgado en fecha 9 de mayo del 2001. (sic)*

d) *Que dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento a los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República Dominicana, del 14 de agosto de 1994, Constitución que regía al momento en que fue promulgada la Ley No.87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de nueve (9) de mayo del dos mil uno (2001), los cuales estipulan Artículo 39.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deber ser discutido en dos sesiones consecutivas Artículo 40. Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en esas mismas formas constitucionales. Si este Cámara le hiciere modificaciones devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas enviará la ley * Poder Ejecutivo Si fueren rechazadas las observaciones se considerará desechando el proyecto. (sic)*

e) Que después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados para los fines correspondientes. (sic)

f) Que, a partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No 87-01 de fecha nueve de mayo del 2001, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido. (sic)

g) Después de analizar los planteamientos esgrimidos por la parte accionante en procura de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, es preciso apuntar, que nadie cuestiona el derecho de crédito de los afiliados sobre los fondos de pensiones, en cuanto tales, es decir, la ley reconoce la titularidad sobre dichos capitales y sus



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

utilidades, pero condiciona razonablemente su uso y disposición, atendiendo a los fines previsionales. (sic)

h) Contrario a la errónea concepción de la parte accionante, los fondos de pensiones, integrados por los aportes tripartitos de trabajador, empleador y el Estado, así como sus utilidades, no constituyen un ahorro para el consumo ordinario o accidental, sino que tienen el exclusivo propósito de proveer una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. No se trata de un ahorro de libre disposición o a la vista. Es un seguro para el retiro del afiliado. (sic)

i) A partir de lo antes indicado, se puede observar que, en el caso de la especie, la Ley No. 87-01 en su artículo 95, establece lo concerniente a los fondos de pensiones, disponiendo su naturaleza y funcionamiento, en el marco del desarrollo normativo del derecho fundamental de la seguridad social, consagrado en el artículo 60 de la Constitución, encontrando su base de sustentación en la propia Carta Magna. (sic)

j) Las limitaciones que impone el artículo 95 de la Ley No. 87-01, tienen su fundamento en la naturaleza misma de ese derecho fundamental, y en la función esencial del Estado, en tal sentido la creación de un fondo especializado cuyo objeto es garantizar una adecuada protección en los casos de vulnerabilidad antes descritos, implican una regulación por parte del Estado tendente a la protección de esos fondos como forma de garantizar la efectividad del derecho fundamental de la seguridad social. (sic)

En base a lo anterior, las conclusiones formales de esta opinión son las siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPÚBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, sobre el procedimiento y trámite legislativo realizado por el SENADO, al momento del estudio y sanción del proyecto de ley que creó la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), por lo que en cuanto a ese aspecto el Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el mandato constitucional y reglamentario requerido.

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), contra el artículo 95 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de mayo del año 2001, por la alegada vulneración al artículo 51 de la Constitución dominicana, por ser conforme a la Constitución de la República, de manera específica en su artículo 8 sobre la Función Esencial del Estado, artículo 60 sobre el Derecho a la Seguridad Social, artículo 68 sobre las garantías de los derechos fundamentales, artículo 74.2 sobre los principios de reglamentación e interpretación de los derechos fundamentales y el artículo 75.9 sobre el deber de las personas de cooperar con el Estado en cuanto a la seguridad social.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. (sic)

4.2.2. El veintiocho (28) de septiembre de dos mil veinte (2020), el Senado de la República remitió su opinión a la secretaría general de este tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional; en la misiva contentiva de su posición frente a la acción directa de inconstitucionalidad relativa al Expediente TC-01-2020-0036, reitera los mismos argumentos que presentó en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad sometida respecto del artículo 95 de la Ley núm. 87-01.

4.3. Opiniones de la Procuraduría General de la República

4.3.1. El veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020), la Procuraduría General de la República remitió su opinión sobre el Expediente TC-01-2020-0032 a la Secretaría General del Tribunal Constitucional; tal dictamen está basado en lo siguiente:

a) *Que si bien el artículo 95 de la referida Ley No. 87-01, consagra que [...], en este caso concreto a los trabajadores afiliados que cotizan ante el sistema dominicano de la seguridad social, no significa en modo alguno que los trabajadores puedan retirar en cualquier momento y libremente el capital que tienen acumulado en sus cuentas de capitalización individual pues esto implicaría una desnaturalización del seguro de pensiones que procura garantizar al mismo trabajador una vida digna mediante una pensión en caso de jubilación por edad avanzada, antigüedad en el sector laboral o bien, alguna discapacidad física o mental que le inhabilite para trabajar, ya sea de manera permanente o temporal. (sic)*

b) *Que el propio artículo 95 de la Ley No. 87-01, le prohíbe incluso a la propia Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), disponer a voluntad o criterio de los fondos acumulados, sino en las formas y modalidades consignadas expresamente por la presente ley; es decir, para proteger al propio trabajador de veleidades circunstanciales, o las AFP de uso inapropiado de los fondos, la propia ley, les coloca una*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especie de candado legal, al solo permitir el retiro o inversión de los fondos en las hipótesis jurídicas previamente determinadas en la ley, de modo que se garanticen los fines constitucionales de la seguridad social, como lo es, vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad. (sic)

c) *Que la misma ley 87-01 y sus reglamentos definen el rol que tienen las AFP, las cuales son reguladas tanto por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) como por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), organismos que tiene el deber de fiscalizar el uso de los fondos que manejan. (sic)*

d) *Que, por tanto, y reconociendo el poder de configuración legislativa que en materia de seguridad social corresponde al Congreso Nacional, solo el legislador ordinario puede disponer que el 30% de los fondos acumulados por cada trabajador cotizante en la seguridad social, les sean entregados a los fines de enfrentar los estragos económicos o sanitarios que se derivan de la pandemia del Covid-19. (sic)*

e) *Que, si bien el derecho de propiedad proclamado constitucionalmente le permite al titular de un bien disponer libremente de él, esto se encuentra condicionado en virtud del propio artículo 51 de la Constitución, a la función social de la propiedad y al hecho de que tanto el ejercicio del referido derecho como sus límites pueden ser delimitados por el legislador ordinario; tal y como ocurrió al efecto, con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley No 87-01 del 2001 que consagra el sistema dominicano de la seguridad social. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) *Que, en tal virtud, solicitamos al Tribunal Constitucional rechazar el medio de inconstitucionalidad promovido por la accionante y en consecuencia también la presente acción directa de inconstitucionalidad.* (sic)

Por tales motivos, en su opinión concluye formalmente estableciendo lo siguiente:

Primero: Que sea declarada admisible la Acción Directa de Inconstitucional de fecha 24 de junio de 2020, interpuesta por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.

Segundo: En cuanto al fondo: Rechazar la referida acción directa de inconstitucional por no violar el artículo 95 de la Ley No. 87-01 del 2001 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, el artículo 51 de la Constitución dominicana. (sic)

4.3.2. El quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020), la Procuraduría General de la República remitió su opinión sobre el Expediente TC-01-2020-0036 a la secretaría general del Tribunal Constitucional; tal dictamen está basado en lo siguiente:

a) *El derecho fundamental a la libertad de asociación comprende la libertad de una persona de unirse o asociarse a otro grupo de personas a fin de perseguir una finalidad u objetivo lícito. Igualmente, implica la oportunidad de constituir sociedades civiles que busquen también fines lícitos. Ese contenido esencial, obviamente que no es el que se corresponde con la situación que denuncia la accionante, y que se*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

circunscribe al hecho de un afiliado cotizante en una AFP, poder cambiarse a otra AFP. (sic)

b) *La accionante más bien denuncia una violación a su derecho a la seguridad social, donde uno de los componentes de este derecho fundamental, es el principio de libre elección del cotizante que le permite elegir libremente la administradora de seguros de su preferencia. Por lo que se advierte que la accionante reclama la violación del derecho equivocado. Además, el referido artículo 4 de la Ley No. 87-01 sobre seguridad social no prohíbe —contrario a lo que arguye la accionante— que un afiliado a una AFP pueda cambiarse a otra AFP; más bien condiciona o regula el momento y forma en el que procede realizar ese cambio. (sic)*

c) *Como se puede apreciar, la norma impugnada en ningún caso les impide a los trabajadores afiliados-cambiar de AFP, sino que más bien le condiciona el cambio al cumplimiento de razonables requisitos de tiempo que permiten al sistema de pensiones operar sin riesgos económicos. (sic)*

Por tales motivos, en su opinión concluye formalmente estableciendo lo siguiente:

Primero: Que sea declarada admisible la Acción Directa de Inconstitucional de fecha 6 de agosto de 2020, interpuesta por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.

Segundo: En cuanto al fondo: Rechazar la referida acción directa de inconstitucional por no violar el artículo 4 de la Ley No. 87-01 del 2001



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, el artículo 47 de la Constitución dominicana. (sic)

5. Intervenciones voluntarias

5.1. La Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) presentó sendas intervenciones voluntarias en ocasión de las acciones directas de inconstitucionalidad que nos ocupan. Ahora, brevemente, veamos los argumentos planteados en ocasión de cada una de estas:

5.2. Intervención voluntaria respecto de la acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la Ley núm. 87-01

5.2.1. El cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020), la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) intervino voluntariamente en la acción directa de inconstitucionalidad que figura en el Expediente núm. TC-01-2020-0032. En su escrito plantea, en síntesis, lo siguiente:

a) *En cuanto al contenido esencial del derecho de propiedad frente al artículo impugnado debemos indicar que si bien la propiedad garantiza el goce disfrute y disposición de los bienes privados, no menos cierto es que el ejercicio de este derecho está subordinado al interés general y a las exigencias sociales de la comunidad. En otras palabras, el derecho de propiedad no solo procura satisfacer el interés del propietario, sino que además busca garantizar las necesidades de la sociedad en general, logrando que la propiedad no se convierta en un instrumento de explotación y dominio. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) *Es justamente la función social del derecho de propiedad que impide que los afiliados disfruten de los fondos de pensiones previa su retiro laboral, pues los ciudadanos están obligados a cooperar en cuanto a la asistencia y seguridad social (artículo 75.9 de la Constitución), a fin de que el Estado pueda garantizar el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez (artículo 60 de la Constitución). (sic)*

c) *Que a pesar de que los trabajadores son propietarios de los recursos contenidos en sus cuentas personales, éstos sólo pueden disponer de estos recursos cuando cumplen con los requisitos para su retiro, de conformidad con el artículo 59 de la Ley No. 87 01. Según este artículo, las aportaciones a la cuenta personal del afiliado constituyen un fondo de pensión de su patrimonio exclusivo, el cual -es- 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 incrementar mediante el logro de su 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 las normas complementarias (Subrayado nuestro). (sic)*

d) *Que siendo esto así, a la luz de la legislación vigente y de la jurisprudencia constitucional nacional y comparada, resulta ilegal retirar anticipadamente o rescatar los fondos acumulados por los afiliados al tiempo que no constituye vulneración del derecho de propiedad en la medida en que se trata de una propiedad afectada al fin de asegurar una pensión al trabajador. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantiza la sostenibilidad financiera de la pensión y, por 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 periodo 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. (sic)

h) Que es por esto que la disposición de estos fondos por partes de los afiliados previo al retiro laboral conlleva un retroceso que quebranta el principio de progresividad de la seguridad social, ya que lo ahorrado para su pensión por los trabajadores disminuiría sustancialmente, aparte de la consecuente devaluación que el retiro colectivo anticipado provoca y que erosiona el valor nominal de lo que recibe ahora. (sic)

Las conclusiones formales del escrito de intervención voluntaria anterior son las siguientes:

PRIMERO: ACOGER la presente intervención voluntaria en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO) en fecha 24 de junio de 2020 en contra del artículo 95 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de fecha 09 de marzo de 2011 en virtud de la suspensión de plazos ordenada por la Resolución TC-0002/20 de fecha 20 de marzo dictada por ese honorable Tribunal Constitucional.

SEGUNDO: ORDENAR la fusión de las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la FUNDACIÓN GLOBAL



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO): i) en fecha 24 de junio de 2020 en contra del artículo 95 de la Ley 87-01 (TC-01-2020-0032) y, ii) en fecha 6 de agosto de 2020 en contra del artículo 4 de la Ley 87-01 (TC-01-2020-0036), por existir conexidad entre estas acciones y tratarse de la misma causa, en virtud de los principios de celeridad y efectividad previstos en el artículo 7 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011 y, en consecuencia, decidir las dos acciones directas de inconstitucionalidad mediante una misma sentencia, pero por disposiciones distintas.

TERCERO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO) en fecha 24 de junio de 2020 en contra del artículo 95 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de fecha 09 de marzo de 2001 por ser improcedente, mal fundada y carente de base constitucional y, en consecuencia, DECLARAR conforme a la Constitución el artículo impugnado, en virtud de los argumentos que se han desarrollado precedentemente.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3. Intervención voluntaria respecto de la acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley núm. 87-01

5.3.1. El cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020), la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) intervino voluntariamente en la acción directa de inconstitucionalidad que figura en el Expediente núm. TC-01-2020-0036. En su escrito plantea, en síntesis, lo siguiente:

a) *La FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO) somete al control constitucional el artículo 4 de la Ley No. 87-01 por presuntamente infringir la libertad de asociación consagrada en el artículo 47 de la Constitución. Así pues, la accionante fundamenta que la inconstitucionalidad de dicho artículo se deriva de las condiciones requeridas para ejercer el derecho a cambio de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), ya que la efectividad de este derecho depende del cumplimiento de los requerimientos de permanencia establecidos por la normativa previsional, esto es, una vez por año y luego de trasladarse a otra Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) debe cotizar por lo menos durante seis meses para tener derecho a otro cambio. (sic)*

b) *De ahí que la accionante manifiesta que la disposición legal indicada no les permite -a los afiliados- trasladarse a otra entidad de su elección, por no haber tenido 6 cotizaciones. Asimismo, sostiene que todo ciudadano tiene derecho de asociarse en la entidad de su elección, ya que parte de sus ganancias como derecho de propiedad. En ese punto, es menester aseverar que la libertad de asociación consiste en la capacidad de las personas para formar agrupaciones estables y organizadas encaminadas al logro de fines determinados, que pueden*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser religiosos, políticos, ambientales, deportivos, laborales, turísticos, educativos o de cualquier otra índole. (sic)

c) La libertad de asociación se caracteriza por tener: Un carácter relacional: se requiere la participación de varias personas que deseen formar parte de la colectividad; Un carácter voluntario y estable: su ejercicio descansa en la propia decisión de una persona de vincularse o no con otras, de manera estable y organizada. Es decir, es el derecho de toda persona a asociarse con quien desea y mantenerse en esa situación. La libertad de asociación conlleva para las personas que participan en ella obligaciones y derechos vinculados a las razones de la relación y supone un vínculo constante en el tiempo con la intención de dotar de permanencia a la unión; Un carácter de utilidad: Las asociaciones se constituyen para lograr los fines que sus integrantes desean desarrollar. El ser humano procura buscar agruparse, y es en esta agrupación en la que encuentra una identidad o la satisfacción de un anhelo o necesidad. El derecho de asociarse libremente, se constituye pues en un factor importante para su desarrollo en la sociedad; Un carácter autónomo: El reconocimiento de la libertad de las personas para formar asociaciones, también implica, necesariamente, la obligación del Estado de reconocerles personalidad jurídica, por tanto, se crea un nuevo sujeto de derechos y obligaciones distinto a los asociados, que desarrolla libremente sus actividades y debe gozar de la libertad necesaria para dictarse sus propias normativas de funcionamiento y dirección, con intervención mínima del Estado, pudiendo éste solo exigir el cumplimiento de determinados requisitos administrativos mas no sustantivos, a fin de que puedan relacionarse con terceros para llevar a cabo sus actividades. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) *Ese Honorable Tribunal ha establecido que: la libertad de asociación es uno de los derechos humanos que posibilita, esencialmente, la unión de personas que se identifican con un interés legítimo y que persiguen objetivos ilícitos. Asimismo, otorga la posibilidad de constituir agrupaciones permanentes que buscan un mismo fin, A partir de este criterio jurisprudencial es posible afirmar que el artículo 4 de la Ley 8701 se ajusta al mandato constitucional del artículo 47, pues este último modula el derecho a la libertad de asociación al establecer que este debe ejercerse de conformidad con la ley. (sic)*

e) *Que si bien la afiliación es la relación jurídica que origina los derechos y obligaciones del afiliado y la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que administra su Cuenta de Capitalización Individual (CCI), el derecho a cambio de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) se encuentra restringido por el referido artículo 4 de la Ley 87-01 en aras de garantizar la viabilidad del sistema de seguridad social y de los derechos de los afiliados. Es decir que este artículo es una forma de modulación del derecho a la libertad de asociación, con el objetivo de garantizar la estabilidad del sistema de seguridad social. (sic)*

f) *Que es evidente que el artículo impugnado fue adoptado en ejercicio de la facultad regulatoria que le reconoce la parte in fine del propio artículo 47 de la Constitución al legislador. Esta facultad se complementa además con las disposiciones del artículo 74.2 de la Constitución, el cual establece que sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) *Que los artículos 47 y 74.2 de la Constitución se infiere que el legislador está facultado para limitar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, siempre y cuando se observen el principio de legalidad, el contenido esencial de este derecho fundamental y el principio de razonabilidad. En palabras del Tribunal Constitucional, la intervención reguladora debe hacerse contemplando los límites constitucionales consistentes en una (i) regulación mediante ley; (ii) no puede afectar el contenido esencial; y, (iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad. (sic)*

h) *Que Honorable Tribunal ha catalogado la libertad de asociación como un derecho humano que consiste en la facultad de que disponen los seres humanos de unirse y formar grupos, asociaciones u organizaciones libremente, con objetivos de concreción lícitos, la libertad de retirarse de las mismas en caso de así decidirlo. También comprende el derecho a no ser obligado a pertenecer a una asociación. En este punto es importante determinar el núcleo esencial de la libertad de asociación. Con respecto a este derecho, ese Honorable Tribunal ha precisado que: Una asociación no es cualquier agrupación humana, sino sólo aquella que reúne dos características: ser de naturaleza voluntaria, y perseguir un fin común a sus miembros. [...] Si falta alguno de estos rasgos, no cabe hablar, a efectos constitucionales, de asociación. Por otro lado, incluso en presencia de agrupaciones voluntarias que persiguen un fin común, no hay asociación si, además, esas agrupaciones no poseen una cierta vocación de permanencia y, por consiguiente, si no están dotadas de un mínimo de organización. Precisamente, en este dato de la estabilidad radica [...] una de las diferencias entre el derecho de asociación y los derechos de reunión y manifestación. E. De ahí que el derecho a la libertad de asociación se*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituye como el derecho a crear grupos sociales que permitan el desarrollo de la personalidad de los miembros que la integran. Este derecho permite a la sociedad autoorganizarse a través de la creación de asociaciones en las que sus miembros puedan explorar aquellos ámbitos de la vida que sean de su interés, para lo cual podrán establecer normas de obligado cumplimiento para sus integrantes, con la única limitante de que todo su actuar sea conforme a la ley. (sic)

i) *Que, en esa vertiente, la accionante alega que el artículo 4 de la Ley No. 87-01 afecta el derecho a traspaso que ostentan los afiliados. Este derecho subjetivo permite, tanto al trabajador que ha ejercido la libre elección de la AFP como a/ que ha sido afiliado de forma automática, traspasar los recursos acumulados en su Cuenta de Capitalización Individual (CCI), desde el fondo de pensiones que administra esa AFP en la que se encuentra afiliado eleva su estructura de comisiones, o si esta AFP resulta disuelta o absorbida por otra en un proceso de fusión. Por último, la Ley no permite también que los afiliados pensionados bajo la modalidad de Retiro Programado, puedan traspasarse de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) una vez al año. (sic)*

j) *Que el proceso de traspaso de los recursos se realiza mediante un sistema de compensación de saldos a traspasar entre las Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), bajo las instrucciones de la Empresa Procesadora de la Base de Datos. También la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) Origen traspasa a la Destino toda la información histórica de aportes del afiliado y los registros de su cuenta individual. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k) *Que en virtud del artículo 4 de la Ley 87-01 los afiliados poseen la facultad de elegir la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de su predilección a partir de la variedad de sociedades que actualmente operan en el sector de pensiones, así como la libertad de cambiar de administradora en tanto se reúnan los requerimientos necesarios para esto. Resulta ostensible que el artículo objeto de control de constitucionalidad no altera irrazonablemente el contenido esencial de la libertad de asociación satisfaciéndose así los lineamientos del artículo 74.2 de la Constitución. (sic)*

l) *Que en vista de que el constituyente en el artículo 47 de la Constitución ha plasmado que la libertad de asociación debe ejercerse de conformidad con la ley, delegando así en el legislador la responsabilidad de trazar los límites que bordean esta prerrogativa constitucional en el marco de la seguridad social. En efecto, el indicado artículo 4 de la Ley 87-01 salvaguarda los derechos de elección y traspaso de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de los afiliados, por lo tanto, no aniquila ni hace irreconocible el derecho fundamental a la libertad de asociación dispuesto en el artículo 47 de la Carta Magna, sino que enmarca los lineamientos necesarios para agotar dicho derecho. Es por esto que el artículo impugnado no está viciado de inconstitucionalidad como equivocadamente alega la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO). (sic)*

m) *De hecho, este artículo se encuentra ajustado al marco constitucional y legal vigente al regular los procesos de traspaso de los afiliados de una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) a otra. De manera que los afiliados conservan la libertad de elegir a qué entidad afiliarse que es una forma de garantizar que los fondos y demás recursos con que cuente el afiliado en el sistema de seguridad social,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se destinen a las entidades que mejor administren los fondos de pensiones y, al mismo tiempo, el afiliado tiene la potestad de traspasar dichos fondos a otra administradora, por lo cual no es compelido a mantener los fondos acumulados en su cuenta de capitulación individual permanentemente en una determinada entidad, simplemente debe satisfacer los requerimientos del artículo 4 de Ley No. 87-01 sin que esto suponga una violación a la libertad de asociación en razón de estos pueden ser restringidos legislativamente. Siendo esto así, dicho artículo cumple con el segundo requisito para la regulación de este derecho fundamental, pues no afecta el contenido esencial de la libertad de asociación. (sic)

n) *Que, por otra parte, la finalidad legítima del artículo impugnado procura garantizar la estabilidad del régimen de pensiones y, a su vez, proteger el derecho a la seguridad social de los afiliados. Para ese Honorable Tribunal, la seguridad social "es un derecho fundamental, como tal inherente a la persona, y es, asimismo, un derecho prestacional, en la medida en que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado. (sic)*

o) *Que el disfrute de este derecho se encuentra condicionado al cumplimiento de los deberes fundamentales consagrados en el artículo 75 de la Constitución. Uno de estos deberes es la obligación de afiliarse, cotizar y participar en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) para cooperar en cuanto a la asistencia y seguridad social. En otras palabras, las personas tienen derecho a la seguridad social, de modo que se trata de un servicio de carácter obligatorio que se presta bajo la coordinación y desarrollo del Estado y del cual los ciudadanos están obligados a participar. Así se desprende del artículo 3 de la Ley No. 87-01, al disponer que la afiliación, cotización y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

participación tienen un carácter obligatorio para todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la ley. (sic)

p) Que, para el Tribunal Constitucional chileno, los elementos constitutivos de los seguros sociales son la obligación de afiliación a un determinado régimen de previsión social, el deber de cotizar y el derecho a acceder a las prestaciones una vez cumplidos los requisitos para que éstas sean exigibles [...]. De allí que el establecimiento de cotizaciones obligatorias por parte del legislador es un instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su deber de garantizar económicamente el goce del derecho a la seguridad social. (sic)

q) En la especie, el artículo impugnado regula los derechos de los beneficiarios del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en específico los derechos de elección y cambio de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). Estas prerrogativas dimanan del derecho fundamental a la seguridad social consagrado en el artículo 60 de la Constitución, el cual es limitado por las condiciones que las normas previsionales dispongan para su ejercicio. (sic)

r) Partiendo de lo anteriormente explicado se entiende que el artículo objeto de control concentrado posee una finalidad legítima, pues las condiciones del artículo 4 de la Ley No. 87-01 para realizar el traspaso del afiliado de una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) a otra son compatibles con el artículo 60 de la Constitución y, consecuentemente, garantizan la protección de este derecho fundamental sin que esto infrinja el núcleo esencial del derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 47 de la Constitución. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

s) *Para completar el examen de constitucionalidad del artículo 4 de la Ley No. 87-01 es imperante evaluar si la medida adoptada en el artículo impugnado cumple con el principio de razonabilidad. La razonabilidad es un principio constitucional del Estado social y democrático de Derecho que procura evitar actuaciones sorpresivas, irracionales o arbitrarias, asegurando que los medios seleccionados para regular o limitar una conducta tengan una relación real y sustancial con su objeto. De ahí que este principio expresa un conjunto de condiciones de racionalidad que toda medida estatal debe cumplir.* (sic)

t) *De lo previamente explicado se deduce que los derechos fundamentales pueden ser regulados por el Estado, siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad. Es justamente por esta razón que es constitucionalmente admisible la regulación legal de los derechos de los afiliados del Sistema Dominicano de Seguridad Social conforme el artículo 4 de la Ley No. 87-01. En esta tesitura, conviene preguntarnos: ¿Es razonable limitar el derecho de cambio de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) una vez por año y requerir 6 cotizaciones para tener derecho a otro cambio?* (sic)

u) *Para dar respuesta a esa pregunta, valoramos las precisiones de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) que ha elaborado en el estudio de las Regulaciones a los traspasos entre administradoras en distintas latitudes, en este análisis se determina lo siguiente: La competencia entre administradoras de fondos de pensiones se fundamenta en la libertad de los afiliados para traspasarse de una a otra. En todos estos países se permite que el afiliado (y los pensionados por retiro programado)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

traslade los recursos de su cuenta individual obligatoria hacia una nueva administradora, sin expresión de causa. Sin embargo, al mismo tiempo todos estos países han establecido procedimientos administrativos a los que se deben ajustar los traspasos que, en muchos casos, limitan su frecuencia. De los 14 países analizados, 5 imponen un límite explícito al número de traspasos que los afiliados pueden efectuar en el año calendario. En México y República Dominicana el límite es de 1 traspaso por año. En Argentina, Kazajstán y Uruguay el límite es de 2 traspasos por año. En el caso de los restantes 9 países la norma no establece explícitamente un límite, pero en la práctica, dados los plazos de los procedimientos administrativos, la duración misma del proceso de traspasos o los requisitos de permanencia mínima en la administradora de origen, se establece un límite implícito. En Bolivia, Bulgaria, Costa Rica, y El Salvador el límite es de 1 traspaso por año. En Colombia es de 2 traspasos por año. En Perú y Polonia es de 4 traspasos por año. En Chile es de 6 traspasos por año. Y en Panamá es de 1 traspaso por año, Las regulaciones de 7 países exigen que el afiliado haya hecho un número determinado de aportes o cotizaciones en la administradora de origen para poder traspasarse a otra entidad. En Chile, Colombia, y México, aunque no se exigen cotizaciones previas al traspaso, sí se exige un mínimo de tiempo de afiliación en la administradora de origen antes de efectuar el traspaso. En México, sin embargo, el afiliado puede traspasarse de administradora antes de cumplir con el tiempo de permanencia mínimo sólo si la administradora de destino tiene un Índice de Rendimiento Neto mayor que la administradora de origen. (sic)

v) *De esto se vislumbra la tendencia de regular los traspasos de los afiliados entre administradoras, pues la mayoría de legislaciones examinadas por la Federación Internacional de Administradoras de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y) *Como podrá comprobar ese Honorable Tribunal, el artículo 4 de la Ley 87-01 cumple con todos los presupuestos establecidos el artículo 74.2 de la Constitución para la regulación de los derechos fundamentales, como lo es la libertad de asociación. En efecto, la acción directa en inconstitucionalidad en cuestión no reúne los méritos requeridos para ser acogida y, por ende, debe ser rechazada. (sic)*

Las conclusiones formales del escrito de intervención voluntaria anterior son las siguientes:

PRIMERO: ACOGER la presente intervención voluntaria en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO) en fecha 6 de agosto de 2020 en contra del artículo 4 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de fecha 09 de marzo de 2001, por haber sido interpuesta de conformidad con los artículos 19 y siguientes del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado por ese honorable Tribunal en fecha 17 de diciembre de 2014.

SEGUNDO: ORDENAR la fusión de las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO): i) en fecha 6 de agosto de 2020 en contra del artículo 4 de la Ley 87-01 (TC-01-2020-0036) y ii) en fecha 24 de junio de 2020 en contra del artículo 4 de la Ley 87-01 (TC-01-2020-0032), por existir conexidad entre estas acciones y tratarse de la misma causa, en virtud de los principios de celeridad y efectividad previstos en el artículo 7 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011 y, en consecuencia, decidir las dos acciones directas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inconstitucionalidad mediante una misma sentencia, pero por disposiciones distintas.

TERCERO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la FUNDACIÓN GLOBAL JUSTICIA SOCIAL (FUNGLOJUSO) en fecha 6 de agosto de 2020 en contra del artículo 4 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de fecha 09 de marzo de 2001 por ser improcedente, mal fundada y carente de base constitucional y, en consecuencia, DECLARAR conforme a la Constitución el artículo impugnado, en virtud de los argumentos que se han desarrollado precedentemente.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011. (sic)

6. Celebración de audiencias públicas

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11 celebró dos (2) audiencias públicas respecto de las acciones directas en inconstitucionalidad que nos ocupan. La primera, en ocasión de la acción promovida contra el artículo 95 de la Ley núm. 87-01, que reposa en el Expediente núm. TC-01-2020-0032, la cual tuvo lugar el veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020). La segunda, respecto de la acción presentada contra el artículo 4 de la citada Ley núm. 87-01, que reposa en el Expediente núm. TC-01-2020-0036, se sustanció el veintinueve (29) de septiembre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A ambas audiencias comparecieron la accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO); las autoridades de donde dimanaron los textos legales atacados, estas son : la Cámara de Diputados y el Senado de la República, así como la Procuraduría General de la República. La interviniente voluntaria, Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), solo participó de la audiencia celebrada en ocasión del Expediente núm. TC-01-2020-0036.

7. Pruebas documentales

Los documentos de interés aportados en el presente expediente para la solución del problema jurídico planteado, son los siguientes:

1. Instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el art. 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, sometida por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), según instancia depositada en la secretaría general del Tribunal Constitucional, el veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020).
2. Oficio núm. PTC-AI-085-2020, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional, el veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), mediante el cual notificó la presente acción directa de inconstitucionalidad a la Cámara de Diputados de la República Dominicana.
3. Oficio núm. PTC-AI-086-2020, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional, el veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), mediante el cual notificó la presente acción directa de inconstitucionalidad al Senado de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Oficio núm. PTC-AI-084-2020, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional, el veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), mediante el cual notificó la presente acción directa de inconstitucionalidad a la Procuraduría General de la República.
5. Oficio núm. 002818, mediante el cual el procurador general de la República emite su opinión respecto a la presente acción directa de inconstitucionalidad, depositado en la secretaría general del Tribunal Constitucional, el veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020).
6. Comunicación que contiene la opinión del Senado de la República, respecto de la acción directa de la especie, depositada en la secretaría general del Tribunal Constitucional, el quince (15) de julio de dos mil veinte (2020).
7. Comunicación que contiene la opinión de la Cámara de Diputados de la República, respecto de la acción directa de la especie, depositada en la secretaría general del Tribunal Constitucional, el diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020).
8. Instancia relativa a la intervención voluntaria promovida por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) respecto de la acción directa de la especie, depositada en la secretaría general del Tribunal Constitucional, el cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020).
9. Instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el art. 4 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, sometida por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), depositada en la secretaría general del Tribunal Constitucional, el seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020).

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Oficio núm. PTC-AI-096-2020, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional, el siete (7) de agosto de dos mil veinte (2020), mediante el cual fue notificada la referida acción directa de inconstitucionalidad a la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

11. Oficio núm. PTC-AI-095-2020, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional, el siete (7) de agosto de dos mil veinte (2020), mediante el cual fue notificada la referida acción directa de inconstitucionalidad al Senado de la República Dominicana.

12. Oficio núm. PTC-AI-094-2020, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional, el siete (7) de agosto de dos mil veinte (2020), mediante el cual fue notificada la referida acción directa de inconstitucionalidad a la Procuraduría General de la República.

13. Oficio núm. 002994, mediante el cual el procurador general de la República emite su opinión respecto a la acción directa de inconstitucionalidad en cuestión, depositado ante la secretaría general de este tribunal, el quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020).

14. Comunicación que contiene la opinión del Senado de la República, respecto de la acción directa de la especie, depositada en la secretaría general de este tribunal, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil veinte (2020).

15. Comunicación que contiene la opinión de la Cámara de Diputados de la República, respecto de la acción directa de la especie, depositada en la secretaría general de este tribunal, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Instancia relativa a la intervención voluntaria promovida por la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) respecto de la acción directa de la especie, depositada en la secretaría general de este tribunal, el cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen el artículo 185, numeral 1, de la Constitución; 9 y 36 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).

9. Fusión de expedientes

9.1. Antes de valorar las cuestiones propias del caso, como es la admisibilidad y eventual conocimiento de los méritos, en cuanto al fondo del proceso de justicia constitucional que nos ocupa, conviene indicar que mediante esta sentencia se decidirán dos (2) acciones directas de inconstitucionalidad presentadas por separado, pero contra preceptos normativos contenidos en el mismo dispositivo legal. A saber: los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

9.2. Y es que, con el apoderamiento de ambas acciones, el Tribunal Constitucional dio apertura a los Expedientes siguientes: TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, ambos impulsados por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO). En tal sentido, siendo evidente que entre ambos media un

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vínculo de conexidad que involucra el control de la constitucionalidad de preceptos legales contenidos dentro de un mismo cuerpo normativo, se perfila como viable que su conocimiento y fallo se haga en conjunto.

9.3. Es cierto que la fusión de expedientes no está recogida en la normativa procesal constitucional, pero esto no ha sido óbice para que los tribunales de la República —incluido este colegiado constitucional— la apliquen cuando entre dos acciones exista un estrecho vínculo de conexidad. Dicha práctica, de carácter pretoriano, tiene como finalidad principal evitar la probabilidad de que existan sentencias contradictorias sobre el mismo asunto y, a su vez, potenciar la vigencia de principios como la celeridad, efectividad, oficiosidad y la economía procesal.

9.4. En efecto, precisamos recordar que mediante la Sentencia TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), este tribunal constitucional ordenó la fusión de dos (2) expedientes relativos a acciones directas de inconstitucionalidad. Lo anterior, considerando que se trata de

(...) una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia.¹

9.5. La fusión de expedientes en los casos pertinentes, como es la especie, procede dentro del diseño procesal de nuestra justicia constitucional; esto, en razón de que tal mecanismo es coherente con el principio de celeridad previsto en el artículo 7.2 de la Ley núm. 137-11, texto en el cual se establece que: *los procesos de justicia constitucional, en especial los de la tutela de derechos*

¹ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0094/12, dictada el veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), §7.2, p. 8. Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucionales y legalmente previstos y sin demora innecesaria; así como con el principio de efectividad previsto en el artículo 7.4 del referido cuerpo normativo, el cual establece lo siguiente:

Todo juez o tribunal debe aplicar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.

9.6. Igual, la ocasión es precisa para recuperar los términos del artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, en cuanto al principio de oficiosidad y la viabilidad de llevar a cabo una función de expedientes conexos desde su umbral. Dicho texto reza:

Para 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 contraigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

9.7. En ese tenor, ha lugar a fusionar los Expedientes marcados con los números TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad presentadas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO). Lo anterior, como advertimos en la parte anterior, a fin de dictar solo una decisión respecto del control de constitucionalidad que se

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nos presenta, ya que se trata de pretensiones conexas contenidas en distintas instancias.

9.8. La decisión antedicha se adopta en virtud de los principios de nuestra justicia constitucional de celeridad, efectividad, oficiosidad y economía procesal, la cual conserva su valor sin necesidad de hacerla constar en la parte dispositiva de la presente sentencia.

10. Legitimación procesal activa o calidad del accionante

En cuanto a la legitimación procesal activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

10.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

10.2. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas, a los fines de que ante este tribunal constitucional se puedan hacer valer los mandatos constitucionales, se vele por la vigencia de la supremacía constitucional, se defiendan el orden constitucional y se garantice el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que, por su posición institucional, también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana, se dispone:

*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 la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*²

10.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que:

*Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, 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 un interés legítimo y jurídicamente protegido.*³

10.5. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que *cualquier persona*, con un interés legítimo

² El subrayado es nuestro.

³ El subrayado es nuestro.

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

10.6. Sobre la susodicha legitimación procesal, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que

(...) de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

10.7. En la especie, tras analizar los escritos introductorios de las acciones directas de inconstitucionalidad que nos ocupan constatamos que la accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), se encuentra instituida acorde a las leyes de la República, ya que si bien es cierto que dentro de los documentos que reposan en el expediente no obra prueba alguna sobre su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitución y registro, mediante consulta del Registro Nacional de Contribuyente (RNC) —en la plataforma web de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII)— es posible verificar que está registrada bajo el núm. 430-25994-2, lo que da cuenta de que goza lo mismo de personería jurídica que de capacidad procesal para actuar en justicia; además, de la glosa procesal es posible advertir que los textos legales impugnados —artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social— están ligados a su objeto como asociación sin fines de lucro que procura la salvaguarda de los derechos sociales.

10.8. En tales atenciones, ha lugar a declarar que la accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), ostenta la legitimación procesal activa exigida en la normativa procesal constitucional para la presentación del presente control directo de constitucionalidad. Esto se dispone y vale decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

11. Sobre la intervención voluntaria

Este tribunal constitucional estima, sobre la admisibilidad de la intervención voluntaria de la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) al presente proceso, lo siguiente:

11.1. Como se precisa en acápites anteriores, el cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020), la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP) depositó ante la secretaría general de este tribunal de garantías sendos escritos mediante los que formaliza su intervención voluntaria al proceso de control de constitucionalidad en abstracto motorizado por FUNGLOJUSO, a través de los expedientes fusionados antes. Con tal intervención procura el rechazo de las pretensiones de la accionante y que, en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, esta corporación constitucional declare conforme con la Carta Política los textos legales impugnados.

11.2. De ahí que, ahora, sea necesario verificar si esta intervención cumple con los requisitos de forma para su admisibilidad.

11.3. En el presente caso, como ya hemos indicado, las acciones directas de inconstitucionalidad tienen como objeto de análisis la conformidad o no con la Constitución dominicana de los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

11.4. En tal sentido, si bien es cierto que el susodicho control de constitucionalidad fue impulsado por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), cualquier persona interesada en participar del susodicho proceso de justicia constitucional para hacer valer sus opiniones y pretensiones, como es el caso de la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), debe hacerlo en consonancia con las reglas procesales instituidas, a tales fines, en la normativa procesal vigente.

11.5. Este tribunal, mediante la Sentencia TC/0187/13, del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), estableció que:

La intervención voluntaria como parte en un proceso se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del mismo; es decir, que con el resultado de la decisión sus intereses o derechos se puedan ver afectados de manera positiva o negativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuando las intervenciones voluntarias no se hacen al inicio del proceso litigioso, el derecho común requiere que el interviniente cumpla con requisitos adicionales, no simplemente la existencia de un interés.⁴

11.6. Al respecto, en el reglamento jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado el diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014), se consagra la posibilidad de que una persona ajena al proceso o procedimiento de justicia constitucional pueda participar del mismo mediante la intervención. En detalle, los artículos 19, 20, 21 y 22 del referido reglamento señalan:

Artículo 19. Interviniente: El interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.

*Artículo 20. Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realiza mediante escrito, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. **Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional.** En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5) días calendario. Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.*

⁴ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0187/13, dictada el veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), §10.2.a) y 10.2.b), p. 10. Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 21. Comunicación de la intervención: En la acción directa de inconstitucionalidad, el presidente del Tribunal comunicará el escrito del interviniente al accionante, a la autoridad de la cual emane la norma y al procurador general de la República. El escrito de intervención será comunicado a las partes por el secretario del tribunal en los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, así como en las revisiones constitucionales de sentencias de amparo y, eventualmente, en las demandas de medidas cautelares.

Artículo 22. Escritos de réplica: El escrito de intervención podrá ser objeto de réplica(s), que debe(n) ser depositada(s) en la Secretaría del Tribunal en los siguientes plazos:

En las acciones directas de inconstitucionalidad y los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, dentro de los quince (15) días calendarios contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

En los recursos constitucionales de revisión de sentencias de amparo, dentro de los tres (3) días hábiles contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.⁵

11.7. Verificando la normativa anterior y en aras de analizar la admisibilidad de la intervención voluntaria promovida por la ADAFP, constatamos lo siguiente:

⁵ Las negritas y subrayado son nuestros.

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(i) La Asociación Dominicana de Administradora de Fondos de Pensiones (ADAFP) es una asociación sin fines de lucro que vela por los intereses y el quehacer de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que ha manifestado a este tribunal su interés —por demás motivado— en participar del presente proceso de control de constitucionalidad, por lo que califica para ser interviniente voluntaria conforme a los términos del artículo 19 del referido reglamento jurisdiccional;

(ii) Los escritos de intervención se depositaron, el cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020), mientras que la referencia de los expedientes que nos ocupan fue publicada en el portal web del Tribunal Constitucional en los tiempos siguientes: i) en lo que concierne a la acción directa de inconstitucionalidad del Expediente núm. TC-01-2020-0032, dirigida a atacar el artículo 95 de la Ley núm. 87-01, el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020); y, ii) en lo tocante a la acción directa de inconstitucionalidad del Expediente núm. TC-01-2020-0036, dirigida a atacar el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, el veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020).⁶

De lo anterior es posible deducir que la intervención formulada en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la citada Ley núm. 87-01 se presentó a destiempo; es decir, cuando habían transcurrido más de los diez (10) días calendario que prevé el artículo 20 del señalado reglamento, a pena de exclusión. Por tanto, ha lugar a excluir el escrito de intervención presentado por la ADAFP en ocasión del control de constitucionalidad pretendido contra dicho texto de ley. Esto se dispone y vale decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia.

⁶ Al respecto, ver los extractos publicados en el portal web del Tribunal Constitucional dominicano, a saber: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/extractos/acciones-directas-de-inconstitucionalidad/tc-01-2020-0032/> y <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/extractos/acciones-directas-de-inconstitucionalidad/tc-01-2020-0036/> Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, de lo anterior se colige que en relación a la intervención formulada en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la citada Ley núm. 87-01, sí se cumplió con el requisito de tiempo previsto en el artículo 20 del citado reglamento; pues entre el veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020), día de la publicación de la referencia del caso en nuestro portal web institucional, y el cuatro (4) de septiembre del mismo año, que fue cuando se depositó la citada intervención voluntaria, transcurrieron seis (6) días calendario.

(iii) La intervención de que se trata fue comunicada a la accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del reglamento jurisdiccional. Esto, conforme da cuenta el Oficio núm. SGTC-2216-2020, emitido por la secretaría general del Tribunal Constitucional, el siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020), acusado de recibo por su destinatario —la accionante— el día diez (10) del mismo mes y año.

(iv) La Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) no depositó réplicas a la intervención voluntaria; lo anterior, en consecuencia, denota que en la especie se garantizó el derecho de la accionante a presentar su opinión respecto de la indicada intervención conforme a lo prescrito en el artículo 22 del reglamento jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

11.8. Atendiendo a que la intervención voluntaria formulada por la Asociación Dominicana de Administradora de Fondos de Pensiones (ADAFP), únicamente en lo que concierne a la acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, antes citada, cumple con los requisitos de forma contenidos en los artículos 19, 20, 21 y 22 del reglamento jurisdiccional del Tribunal Constitucional, ha lugar a declarar su admisibilidad en cuanto a la forma y, en consecuencia, reservar el conocimiento de sus pretensiones, en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuanto al fondo, para ser analizados conjuntamente con el control directo de constitucionalidad de que se trata. Todo lo anterior se dispone sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

12. Sobre los vicios de constitucionalidad

12.1. Antes de llevar a cabo cualquier análisis sobre los méritos de los medios de inconstitucionalidad planteados contra los dispositivos legales impugnados, conviene tener presente que la garantía objetiva de la Constitución dominicana se encuentra en la cláusula de supremacía que ella reconoce en su artículo 6, cuando puntualiza que:

*Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*⁷

12.2. Además, de acuerdo al principio rector de nuestra justicia constitucional asentado en el artículo 7.7 de la referida Ley núm. 137-11, relativo a la inconvalecibilidad: [l]a infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.⁸

12.3. De hecho, el artículo 6 de la recién citada normativa procesal constitucional delimita aún más la cuestión, pues menciona los escenarios donde el Tribunal Constitucional podrá determinar si la norma, acto u omisión atacada incurre en alguna infracción constitucional. Ese texto, sin más, reza:

⁷ El subrayado es nuestro.

⁸ El subrayado es nuestro.

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.⁹

12.4. Por tanto, para asegurar la supremacía normativa de la Constitución sobre toda norma, acto u omisión producida en el ejercicio del poder público, la propia Carta Política en su artículo 185.1 delinea un marco jurídico general para que este tribunal constitucional, fundado en los postulados de nuestra justicia constitucional, ejerza el control de la constitucionalidad sobre dichos actos estatales y, a su vez, pueda expulsarlos del ordenamiento jurídico cuando estos, tras su escrutinio, resulten contrarios a la norma fundamental.

12.5. De hecho, tempranamente, así lo advirtió este colegiado constitucional cuando en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), indicó que:

La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infra constitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución.¹⁰

⁹ El subrayado es nuestro.

¹⁰ Criterio reiterado en las sentencias TC/0320/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0350/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0157/15, del tres (3) de junio de dos mil quince (2015); TC/0247/15, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0260/15, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015); TC/0406/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016); TC/0110/17, del quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017); TC/0066/18, del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018); TC/0173/18, del dieciocho (18) de junio de dos mil dieciocho (2018); TC/0195/18, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018); TC/0352/18, del seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0429/18, del doce (12) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0601/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0804/18, del diez (10) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.6. De ahí que, en consecuencia, no resulta ajeno a este proceso de justicia constitucional que la fundamentación de las infracciones o violaciones constitucionales imputadas a las disposiciones en cuestión consistan en su incompatibilidad con algunos valores, principios o reglas previstos en la Constitución dominicana.

12.7. Situados en esta coyuntura, este tribunal, previo a valorar las pretensiones que sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad le han sido expuestas, considera oportuno clasificar las infracciones o vicios de constitucionalidad denunciados contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, atacados por la accionante. Esto, en ocasión de lo preceptuado en las Sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0560/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

12.8. En efecto, los escenarios que dan lugar a este tipo de control pueden ser:

a. Vicios de forma o de procedimiento: que son los que se producen al momento de la formación de la norma o acto estatal y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley, acto estatal o norma cuestionada.¹¹

b. Vicios de fondo: que son los que afectan el contenido normativo del acto estatal o normativo impugnado, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.

diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0062/19, del nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0187/19, del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019); TC/0277/19, del ocho (8) de agosto de dos mil diecinueve (2019); TC/0574/19, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0267/20, del nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0288/20, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0022/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021) y TC/0110/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021). El subrayado es nuestro.

¹¹ Al respecto, ver la sentencia TC/0274/13, dictada el veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013).

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Vicios de competencia: los cuales se suscitan cuando el acto estatal o la norma es aprobado por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad usurpada aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera.¹²

12.9. Tras analizar los escritos introductorios de las acciones directas de inconstitucionalidad que nos ocupan, es posible advertir que en la especie se proponen argumentos alusivos a vicios de fondo, en razón de que la accionante cuestiona que tales disposiciones normativas riñen con la Constitución dominicana en tanto que, a grandes rasgos, contradicen la médula de derechos y libertades fundamentales, como son la libertad de asociación y el derecho de propiedad.

12.10. Dicho esto, entonces, procede que en lo adelante nos dediquemos a examinar los méritos del presente control directo de constitucionalidad.

13. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

Tras el análisis de las pretensiones de fondo y las infracciones de constitucionalidad planteadas en la especie, esta corporación constitucional considera lo siguiente:

13.1. En la especie nos encontramos ante una acción directa de inconstitucionalidad cuya finalidad es la expulsión del ordenamiento jurídico de los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Conforme a la argumentación presentada por la accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), estos

¹² Al respecto, ver la sentencia TC/0415/15, dictada el veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015). Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dispositivos legales riñen con la Constitución dominicana. En concreto, precisa que el artículo 4 es contrario a los términos en que el constituyente instituye la libertad fundamental de asociación, mientras que a su consideración el artículo 95 no es conforme con el derecho fundamental a la propiedad.

13.2. En desacuerdo con tales pretensiones, la Procuraduría General de la República y la Cámara de Diputados proponen el rechazo de tales acciones directas de inconstitucionalidad, tras considerar que no lleva razón la parte accionante en sus argumentos. Asimismo, el Senado de la República, en sus conclusiones, deja el control de constitucionalidad de que se trata a la soberana apreciación de esta corporación constitucional.

13.3. La Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), en su escrito de intervención respecto de la acción directa de inconstitucionalidad donde se impugna el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, concluye solicitando el rechazo de las pretensiones de la accionante, en virtud de que la misma deviene improcedente, mal fundada y carente de base constitucional. Igualmente solicita que este tribunal constitucional declare conforme con la Carta Política el texto legal impugnado.

13.4. Dicho esto, a los fines de hacer la decisión más inteligible, abordaremos el examen de constitucionalidad de cada precepto normativo por separado.

13.5. Sobre las pretensiones de inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

13.5.1. Tal y como advertimos, la accionante sostiene que el artículo 4 de la Ley núm. 87-01, antes citada, es violatorio de la libertad fundamental de asociación consagrada en el artículo 47 de la Constitución dominicana. Para lo anterior se basa en que las prerrogativas de los afiliados y trabajadores



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicanos dentro del indicado sistema de seguridad social se ven irrazonable y arbitrariamente limitadas al no poder elegir a su libre albedrío la institución financiera que ellos desean para que administren sus fondos de pensiones.

13.5.2. En efecto, la ocasión es precisa para recuperar el contenido del indicado artículo 4 de la Ley núm. 87-01, transcrito *ut supra*, el cual, sobre los derechos y deberes de los afiliados, reza:

Art. 4.- Derechos y deberes de los afiliados Los beneficiarios del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tienen el derecho de ser asistidos por la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) en todos los servicios que sean necesarios para hacer efectiva su protección. Esta asistencia incluye información sobre sus derechos, deberes, recursos e instancias amigables y legales, formulación de querellas y demandas, representación y seguimiento de casos, entre otros.

El afiliado elegirá la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que administre su cuenta individual. Igualmente, los afiliados a planes de pensiones existentes podrán permanecer en dicho plan bajo las condiciones de la presente ley y sus normas complementarias. Ninguna AFP podrá rechazar la afiliación de un trabajador, ni ninguna persona podrá afiliarse a más de una AFP, aun cuando preste servicios a más de un empleador o realice cualquier otra actividad productiva. Ninguna AFP podrá cancelar la afiliación de un trabajador, excepto en la forma que establece esta ley y sus normas complementarias. **A partir del primer año de entrar en vigencia esta ley, los afiliados tendrán derecho a cambiar de Administradora de Fondos de Pensiones una vez por año, con el sólo requisito de un preaviso de 30 días de acuerdo a las normas complementarias.**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luego de trasladarse a otra AFP deberá cotizar por lo menos durante seis meses para tener derecho a otro cambio. Empero, **podrán hacerlo en cualquier momento si la AFP modifica el costo de administración de los servicios.** Los afiliados tienen derecho a recibir información semestral sobre el estado de su cuenta individual, indicando con claridad los aportes efectuados, las variaciones de su saldo, la rentabilidad del fondo y las comisiones cobradas.

El afiliado, a nombre de su familia, tendrá derecho a elegir la Administradora de Riesgos de Salud (ARS) y/o Prestadora de Servicios de Salud (PSS) que más le convenga. Ninguna ARS y/o PSS podrá rechazar o cancelar la afiliación de un beneficiario por razones de edad, sexo, condición social, de salud o laboral. Ninguna persona podrá afiliarse a más de una ARS, aun cuando preste servicio a más de un empleador o realice otras actividades productivas. Los afiliados están en el deber de llevar una vida que propicie la conservación de la salud; participar en los programas preventivos, utilizar los servicios con criterios de economía y responsabilidad social y suministrar información cierta, clara y completa sobre su estado de salud. Además, están en el deber de denunciar cualquier anomalía en perjuicio de los usuarios del sistema o de sus instituciones.

El trabajador está en el deber de observar todas y cada una de las recomendaciones orientadas a prevenir accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales. Además, debe participar y/o colaborar con los comités de seguridad e higiene en el trabajo que se organicen en la empresa o institución donde presta sus servicios. El retraso del empleador en el pago de las cotizaciones de Seguro de Riesgo Laborables no impedirá el nacimiento del derecho del trabajador a las prestaciones que le garantiza la presente ley. En tal caso, el SNSS



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*deberá reconocer y otorgar dichas prestaciones y proceder de inmediato a cobrar a la entidad empleadora el monto de las aportaciones vencidas, más las multas e intereses que correspondan. Las normas complementarias detallarán los derechos y deberes de los afiliados, de los empleadores, de los profesionales y técnicos del SDSS, de las ARS y de las PSS.*¹³

13.5.3. En efecto, el precepto constitucional que según la parte accionante es infringido por el texto legal anterior establece la libertad fundamental de asociación en los términos siguientes: *[t]oda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.*¹⁴

13.5.4. Este tribunal constitucional, sobre tal libertad fundamental, en la Sentencia TC/0043/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), estableció lo siguiente:

La libertad de asociación es uno de los derechos humanos que posibilita, esencialmente, la unión de personas que se identifican con un interés legítimo y que persiguen objetivos lícitos. Asimismo, otorga la posibilidad de constituir agrupaciones permanentes que buscan un mismo fin.

13.5.5. Asimismo, en la Sentencia TC/0163/13, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013), indicamos que:

En lo que respecta a la libertad de asociación, esta es considerada como un derecho civil y político esencial, garantizado por el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es un

¹³ Las negritas y subrayados son nuestros.

¹⁴ Ver, al respecto, el artículo 47 de la Constitución dominicana.

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho humano que consiste en la facultad de que disponen los seres humanos de unirse y formar grupos, asociaciones u organizaciones libremente, con objetivos de concreción lícitos, la libertad de retirarse de las mismas en caso de así decidirlo. También comprende el derecho a no ser obligado a pertenecer a una asociación.

13.5.6. El Tribunal Constitucional español, sobre la libertad fundamental de asociación, en reiteradas ocasiones ha dicho que esta es:

una de las libertades públicas capitales de la persona, al asentarse justamente como presupuesto en la libertad, viene a garantizar un ámbito de autonomía personal, y por tanto también el ejercicio con pleno poder de autodeterminación de las facultades que componen esta específica manifestación de la libertad,

De manera que su núcleo o contenido esencial *comprende tanto el derecho a asociarse como el de establecer la propia organización* y se manifiesta en tres (3) vertientes, a saber: *la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; y, finalmente, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas.*¹⁵

13.5.7. En efecto, a los fines de determinar si el artículo 4 de la Ley núm. 87-01 en su letra es contrario o no a los vocablos que expresa el artículo 47 de la Constitución dominicana, en cuanto a la libertad fundamental de asociación, es preciso que verifiquemos la naturaleza que ostentan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el sistema de seguridad social dominicano. Al respecto, el artículo 80 de la citada Ley núm. 87-01 establece:

¹⁵ Tribunal Constitucional de España, Segunda Sala. Sentencia núm. 104/1999, dictada el ocho (8) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999), BOE núm. 162, FJ 3. Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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. Además, podrán instalar oficinas y agencias utilizando la infraestructura de otras entidades del sector financiero y comercial y abrir agencias u oficinas de operación en el extranjero para prestar sus servicios a los ciudadanos dominicanos residentes en el exterior, siempre que las mismas operen como entidades propias de las AFP y jurídicamente distintas de la entidad arrendataria.

13.5.8. Que, a tono con lo anterior, las AFP, como instituciones financieras especiales que son, se basan en administrar las cuentas de capitalización individual de los trabajadores, empleados y afiliados. Su labor consiste, básicamente, en manejar los ahorros que a largo plazo realizan los sujetos del sistema de seguridad social a través de cotizaciones obligatorias, aportes voluntarios, ingresos o egresos y del rendimiento de sus valores en el mercado; pues estos aportes pueden ser invertidos por las AFP en diversos activos financieros a los fines de aumentar su rentabilidad. Esto, en efecto, se traduce en que los afiliados o aportantes obtendrán mejores prestaciones y beneficios de jubilación al momento en que apliquen para alguna de las modalidades de pensión que consagra la ley.

13.5.9. El artículo 4 de la Ley núm. 87-01, antes citado e impugnado en inconstitucionalidad, es una expresión clara del derecho fundamental a la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad social que consagra la Constitución dominicana en su artículo 60.¹⁶ Lo anterior se configura, en virtud de que dicho texto de ley no limita de forma irrazonable o arbitraria el derecho que tiene todo trabajador o afiliado al sistema de seguridad social dominicano a asociarse o desasociarse de la AFP que estime como más rentable para el manejo de sus ahorros o cotizaciones.

13.5.10. Como se advierte de su contenido integral, dicho texto de ley —el citado artículo 4 de la Ley núm. 87-01—, establece una regulación para que los afiliados puedan cambiarse de AFP una vez por año bajo la condición de preavisarlo con al menos treinta (30) días. Asimismo, se establece que realizada una transferencia desde una AFP a otra no podrá realizarse otro cambio al menos que el afiliado cotice, mínimamente, durante seis (6) meses en la nueva AFP a la que se asoció. Excepcionalmente, el texto legal impugnado consagra que la afiliación a una nueva AFP, luego de consumado un traslado, podrá realizarse sin cumplir con el requisito de cotizaciones mínimas explicitado, cuando se modifique el costo de administración de los servicios por parte de la AFP.

13.5.11. Lo anterior es muestra, por demás palmaria, de que el referido artículo 4 de la Ley núm. 87-01, garantiza la libertad que tiene toda persona de afiliarse y cambiarse a la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de su preferencia; pues lejos de impedir el traspaso de los afiliados, potencia y regula una dinámica en virtud de la cual los trabajadores o empleados cotizantes pueden transferirse, ordenadamente, de una AFP a otra, periódicamente, en aras de eficientizar el valor de sus ahorros con miras a optar por una pensión más efectiva al momento en que la requieran.

¹⁶ Este artículo constitucional reza: *Derecho a la seguridad social. 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.*

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.5.12. Por tanto, este tribunal constitucional no advierte que el texto legal impugnado contradiga los términos del artículo 47 de la Constitución dominicana, razón por la que procede rechazar las pretensiones de inconstitucionalidad externadas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) y, en consecuencia, declarar la conformidad con la Carta Magna del citado artículo 4 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social; tal y como se hace constar en el dispositivo de esta decisión.

13.6. Sobre las pretensiones de inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

13.6.1. Por otro lado, la accionante sostiene que el artículo 95 de la Ley núm. 87-01, antes citada, es violatorio del derecho fundamental a la propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana. Para lo anterior se basa en que acorde con la letra de ese dispositivo normativo los titulares o propietarios de los fondos de pensiones no pueden disponer, ni en forma total o parcial, de los mismos cuando lo requieran.

13.6.2. En efecto, la ocasión es precisa para recuperar el contenido del indicado artículo 95 de la Ley núm. 87-01, transcrito *ut supra*, el cual, sobre los fondos de pensiones, dice:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*inembargable y las cuentas que lo constituyen no son susceptibles de retención o congelamiento judicial. Las AFP 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.*

13.6.3. El derecho fundamental a la propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana, con el cual se contrasta el citado artículo 95 de la Ley núm. 87-01, a los fines de que este colegiado constitucional examine su constitucionalidad, implica que se pongan de manifiesto las tres (3) condiciones reconocidas legal y jurisprudencialmente para garantizar su efectividad. Tales son: el goce, el disfrute y la disposición. En efecto, en la Sentencia TC/0088/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), establecimos que:

Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.6.4. De ahí, pues, que en la Sentencia TC/0010/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), se hace constar que:

El Estado se encuentra en la obligación de garantizar dicho derecho fundamental y es por ello que le otorga la facultad a las autoridades competentes para realizar las medidas necesarias a los fines de salvaguardar ese derecho.

13.6.5. En esa sintonía, sobre la médula o contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho que:

*El legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando, sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.*¹⁷

13.6.6. De acuerdo a lo anterior, en el escenario bajo análisis, el hecho de que el legislador dominicano le confiriera potestad a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para invertir y, con ello, rentabilizar el valor de los aportes realizados por los afiliados al sistema dominicano de seguridad social, no transgrede el contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad que detentan los afiliados sobre sus aportaciones; pues tales ahorros —y los valores que se generan en ocasión de su inversión en el mercado financiero—, conforme a la normativa impugnada, son exclusivos de los aportantes. Ahora bien, el hecho de que su disposición no responda al libre albedrío de cada titular se

¹⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-427/98, dictada el dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe, precisamente, a la dimensión social que ostenta el derecho fundamental a la propiedad conforme a lo proclamado en la parte capital del artículo 51 de la Constitución dominicana, transcripto *ut supra*.

13.6.7. Es por ello que en la Sentencia TC/0137/13, del veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013), este tribunal constitucional estableció lo siguiente:

Resulta indiscutible que la señora (...), es propietaria de los recursos acumulados en su cuenta de capitalización individual en la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) Popular. No obstante, la recurrente, al igual que toda la colectividad nacional, se encuentra sujeta a una legislación especial que regula la administración de los recursos tratados en la especie.

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 es que este se basa 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 es 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...),

En función de lo anterior, resulta evidente que la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, no consiente la posibilidad de retirar recursos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados bajo una modalidad distinta a las establecidas específicamente en dicha legislación. Por tales motivos, la AFP Popular se encuentra imposibilitada legalmente de efectuar la devolución o entrega de los recursos que la señora Marisol García Oscar mantiene en la cuenta de capitalización individual que posee en dicha empresa.

Más aún, devolver a la hoy recurrente los recursos que tiene acumulados en su cuenta de capitalización individual por el solo hecho de que esta argumente que se encuentra desempleada, desnaturalizaría el Sistema Dominicano de Seguridad Social establecido por el legislador. Precisamente, la intención es 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.

13.6.8. En efecto, que el citado artículo 95 de la Ley núm. 87-01 comporte una prohibición para que los titulares de los fondos de pensiones puedan retirar a su libre albedrío, en forma parcial o total, los montos que salvaguardan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), ampliando las precisiones que al respecto establece el artículo 59 del mismo cuerpo normativo,¹⁸ responde al

¹⁸ Al respecto, el artículo 59 de la Ley núm. 87-01 establece: *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.* Las negritas son nuestras.

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fin social que ostenta el derecho fundamental de propiedad y, por igual, al sostenimiento del sistema dominicano de seguridad social. Esto con el propósito de poder garantizar con efectividad que los trabajadores cotizantes podrán gozar de las pensiones que les corresponden en garantía integral de su derecho fundamental a la seguridad social, cuando se susciten los escenarios para su concesión, pues, de lo contrario, esto implicaría un inminente colapso del indicado sistema.

13.6.9. Sobre el indicado artículo 95 de la Ley núm. 87-01, este tribunal de garantías constitucionales, en su Sentencia TC/0211/23, del veinticinco (25) de abril de dos mil veintitrés (2023), estableció que el mismo supone un dispositivo normativo que no presenta problemas interpretativos y que reproduce mandatos claros, específicos y ciertos que establece las funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN). Del mismo modo, sobre los fondos de pensiones aclara que: *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*; de ahí, pues, que se hiciera

un llamado de atención sobre el manejo por los actores y beneficiarios del sistema de un tema 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.

13.6.10. Visto lo anterior, este tribunal constitucional concluye que el artículo 95 de la citada Ley núm. 87-01 no transgrede el derecho fundamental a la propiedad que ostentan los afiliados respecto de los valores cotizados en el sistema dominicano de seguridad social, administrados por las AFP, toda vez



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que dicho régimen garantiza en todo momento la titularidad de tales peculios y, como hemos visto, la limitación a su libre disposición responde al interés general de conservar el sistema para el financiamiento de la seguridad social de la población dominicana frente a los riesgos de la vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales, como señala el artículo 1 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.¹⁹

13.6.11. Así las cosas, en la especie no se advierte que el texto legal impugnado contradiga los términos del artículo 51 de la Constitución dominicana, razón por la que estimamos procedente rechazar las pretensiones de inconstitucionalidad externadas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) y, en consecuencia, declarar la conformidad con la Carta Magna del citado artículo 95 de la Ley núm. 87-01; tal y como se hace constar en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Consta en acta el voto disidente del magistrado Domingo Gil, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

¹⁹ Este texto reza, en cuanto al objeto de la ley: *La presente ley tiene por objeto establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en el marco de la Constitución de la República Dominicana, para regularla y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, a los recursos físicos y humanos, así como las normas y procedimientos que los rigen.*

Expedientes núms. TC-01-2020-0032 y TC-01-2020-0036, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por los motivos expuestos.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por la Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO) contra los artículos 4 y 95 de la Ley núm. 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social y, en consecuencia, **DECLARAR** que tales disposiciones legales son conformes con la Constitución dominicana, por los motivos expuestos.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 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).

CUARTO: ORDENAR que la presente sentencia sea comunicada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a la accionante, Fundación Global Justicia Social (FUNGLOJUSO), a la Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados, al Senado de la República y a la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), en su condición de interviniente voluntaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidas Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha trece (13) del mes de junio del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria